

LA REFORMA LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

MIGUEL SATRUSTEGUI GIL-DELGADO

SUMARIO: I. EL DEBATE SOBRE LA EXIGIBILIDAD DE LA DEMOCRACIA INTERNA.—II. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA LEY DE PARTIDOS: 1. *Creación de los partidos*. 2. *Terminación de los partidos*.—III. LOS ESTATUTOS.—IV. LOS AFILIADOS Y SUS DERECHOS.—V. DESIGNACIÓN DE LOS CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES PÚBLICAS.—VI. COMISIONES ARBITRALES.—VII. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.—VIII. SISTEMA DE FINANCIACIÓN.—IX. APOSTILLA.

I. EL DEBATE SOBRE LA EXIGIBILIDAD DE LA DEMOCRACIA INTERNA

Exigir la democracia interna de los partidos políticos no ha sido una actitud típica de derechas, ni de izquierdas. La izquierda, por ejemplo, se opuso a la constitucionalización de este requisito en Italia y, por el contrario, propuso introducirlo en la Constitución española de 1978, a través de una enmienda defendida por Tierno Galván que mereció el apoyo de todos los grupos políticos. Además, tanto la izquierda como la derecha extremas han «producido» argumentaciones explícitamente justificatorias de la no-democracia, como criterio básico de organización partidista (la jerarquía de mandos en el partido fascista, el centralismo democrático en el partido comunista).

Sin embargo, la democracia interna de los partidos políticos forma parte de una concepción mínima de la democracia. Una definición estructural o procedimental de la misma incluye necesariamente elementos como los derechos fundamentales, la separación de poderes y el pluripartidismo; y una componente indispensable de este último es la democracia interna de los partidos políticos (1). Sin ella, la competición partidista resulta, si no falseada, al menos

(1) Así, por ejemplo, M. GARCÍA PELAYO afirma que la garantía de la democracia interna puede considerarse «como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático»,

vaciada de su eficacia representativa, porque su protagonista será una clase política excesivamente autónoma en su reclutamiento e intereses. Así lo demuestra la experiencia de muchas de las democracias europeas en las últimas décadas.

Que el Derecho Constitucional Comparado haya avanzado muy poco en el reconocimiento y la garantía de la democracia interna de los partidos políticos (las Constituciones alemana y española son en Europa las principales excepciones a esta regla) es una prueba más del retraso con que el Derecho se enfrenta a los problemas, y también de la dificultad de acercar la práctica de las democracias existentes al horizonte normativo de la teoría democrática, en comparación con el cual la realidad siempre resulta perfectible y digna de ser mejorada.

Sin embargo, una opinión doctrinal muy extendida tiende a la resignación ante el actual estado de cosas y propende a justificarlo implícitamente, al poner en duda o rechazar que pueda considerarse exigible la democracia interna de los partidos políticos. Los argumentos de tipo sociológico o jurídico que se aducen a tal efecto pueden revisarse utilizando dos obras colectivas sobre este asunto últimamente publicadas en España (2).

En el campo sociológico el primer obstáculo que se señala son, desde luego, las tendencias oligárquicas inherentes a los partidos políticos, ya analizadas por Michels a principios de siglo. En el caso de los partidos modernos que responden al tipo *catch all*, se advierte, por otra parte, que presentan una serie de rasgos, como son el liderazgo personalizado y la disminución de la carga ideológica, que reducen la razón de ser y la función de una militancia participativa. A estas dificultades se añade la constatación de que la dinámica de la competición partidista no favorece el pluralismo y el debate interno, porque el electorado tiende a premiar a los partidos cohesionados y a castigar a los divididos (3).

Sin embargo, esos argumentos no parecen concluyentes. En primer lugar, porque las tesis de Michels, pese al carácter absoluto con que éste las formuló,

pues «tiene como objetivo asegurar en sus fuentes la libertad del proceso político»; además «la democracia intrapartidista es también un requisito para que los partidos cumplan su función de ser la vía de ascenso de la sociedad o del pueblo hacia el Estado», *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, pág. 62.

(2) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.): *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, y *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Cuadernos y Debates, núm. 51, Centro de Estudios Constitucionales y BOE (coedición), Madrid, 1994.

(3) En relación con estos argumentos de sociología política, puede verse la opinión de JULIÁN SANTAMARÍA: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., págs. 75-79, 82, 84-85 y 116-118.

pueden aceptarse mejor como leyes tendenciales. Con su ayuda se puede explicar la inclinación oligárquica inherente a toda organización compleja, como lo son los partidos políticos. Pero ese diagnóstico se cumple de una manera diferente en cada uno de los casos reales. Entre otras cosas, porque el poder de las élites no es una magnitud fija, sino variable, que depende de y se manifiesta en una multiplicidad de relaciones organizativas de muy diversa índole. Por ello, el problema de la democracia interna debe examinarse con una perspectiva comparada y evolutiva (situándolo en los procesos de institucionalización y cambio que experimenta cada partido) (4). De ese modo se puede intentar sistematizar lo que cualquier observador imparcial de la política sabe, esto es: que ni la libertad de decisión de los dirigentes partidistas ni la participación de las bases es idéntica en las distintas situaciones organizativas y, en definitiva, que unas se acercan más que otras al paradigma democrático.

Además, hay que tener presente que, desde principios de siglo, y en especial en esta segunda mitad del mismo, han ocurrido acontecimientos importantes en el terreno de la organización y del funcionamiento partidista. No se trata solamente del surgimiento de los partidos *catch all*, sino de las dificultades crecientes que experimentan (por la exacerbada diversificación de las demandas políticas, la competencia con partidos de nuevo tipo y la conflictividad que empaña la financiación partidista). Por último, hay que considerar también las tendencias democratizadoras, seguramente incompletas, pero significativas, que aparecen en el funcionamiento de algunos de estos partidos y, en particular, en los principales partidos socialdemócratas europeos. Indicios de ello son la reciente elección directa del líder por los afiliados, en el Partido Laborista, en el SPD y en el PSF; y la sustitución del voto corporativo por el derecho de voto individual, en el Partido Laborista y en el PSOE (5). No cabe pasar por alto estas novedades al evaluar las posibilidades de la democracia interna.

En realidad, parece que las pautas de los partidos *catch all*, que por un lado inhiben y desincentivan la afiliación, como anteriormente se ha dicho, paradó-

(4) En ese sentido, A. PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Madrid, 1990.

(5) Rudolf Scharping fue elegido presidente del SPD mediante votación directa entre los 870.000 afiliados, que tuvo lugar el 26 de junio de 1993 y fue ratificada por el Congreso extraordinario de Essen el día 25 de junio; Tony Blair fue elegido líder del Partido Laborista el 21 de julio de 1994, mediante votación secreta entre cuatro millones de afiliados directos al partido o miembros de las *Trade Unions* cotizantes al mismo (el principio de un hombre, un voto fue aprobado a instancias de John Smith, en la Conferencia de 1993); Lionel Jospin fue elegido el 3 de febrero de 1995, candidato a la Presidencia de la República, por votación entre los 103.000 afiliados al partido, que fue ratificada por el Congreso extraordinario del 5 de febrero; el derecho de voto individual de los delegados fue aprobado en 1994 por el XXXIII Congreso del PSOE.

jicamente pueden consentir también modelos organizativos menos rígidos y más favorables para la libertad y los derechos de los afiliados. Ciertamente, en partidos de este tipo, no son necesarias las exigencias radicales de adhesión y disciplina, características de los viejos partidos de masas y que, por inercia, siguen incorporadas a los estatutos de los partidos actuales, aunque se hayan difuminado las identidades colectivas y las subculturas que originariamente las justificaron. Tampoco es viable, en vista de la caída generalizada de la afiliación, que en su organización siga primando la función de encuadramiento sobre la participación de los afiliados (6). En otras palabras, las restricciones de la libertad y de los derechos del afiliado son más incoherentes y disfuncionales en los partidos de ahora que en los de antaño, por lo que debe resultar más fácil su remoción.

Finalmente, no hay por qué aceptar la asociación de imágenes entre partido dividido y partido democrático, ni admitir que la democracia sea incompatible con la cohesión partidista. Por el contrario, hay buenas razones para pensar que un déficit de democracia dificultará institucionalizar el pluralismo interno, inevitable en cualquier partido, y que tenderá a favorecer la ruptura y la escisión, fenómenos que el electorado castiga ciertamente con más contundencia que el debate interno, por abierto y público que sea (7).

Toca analizar ahora las objeciones de tipo jurídico a la exigibilidad de la democracia interna, que conforman una línea argumental generalmente centrada en dos cuestiones. En primer lugar, se destaca el conflicto entre ese requisito organizativo y la libertad de asociación; en segundo lugar, se relativiza el alcance normativo del mandato constitucional sobre la democracia interna y se pone en duda la viabilidad o la efectividad de los controles jurídicos para verificar su cumplimiento.

La primera cuestión, planteada en términos abstractos, es sin duda muy compleja, porque la democracia interna puede significar un límite a la libertad de asociación o consistir en una faceta de la misma. Hay que tener en cuenta, a

(6) En España no se ha verificado todavía una caída en las cifras de afiliación a los partidos, pero hay que tener en cuenta que el índice de afiliación (relación entre afiliados y votantes) es todavía en nuestro caso uno de los más bajos de Europa.

(7) Las causas de la cohesión partidista son muy variadas; unas se refieren a la organización del partido, otras a la estructura social, y otras al sistema constitucional y a las teorías sobre la representación, como se analiza en el trabajo clásico de E. OZBUDUN: *Party cohesion in Western Democracies: a causal analysis*, Beverly Hills, 1970. En esa obra no se considera que sea un factor cohesivo la falta de democracia interna. En cambio, la disciplina interna (que es cosa diferente) sí puede entenderse como uno de los factores organizativos que contribuyen a la cohesión, junto a otros, como el tamaño de la organización, su carácter integracionista o el control central de las candidaturas.

propósito de esta ambivalencia, que la libertad de asociación tiene un carácter dual. Es una libertad institucional, cuyo titular es la persona jurídica, la asociación misma, que debe poder desarrollar sus actividades y funciones sin interferencias y dotarse por tanto de una organización acorde con su propia identidad colectiva. Pero es también una libertad individual, de la persona física que decide incorporarse voluntariamente a una asociación (o no hacerlo), y que no sólo comprende los actos de ingresar en ella o de abandonarla, sino también la participación en la vida interna de aquella. En otras palabras, la libertad de asociación, en tanto que derecho individual, postula una determinada relación entre el afiliado y el ente asociativo y tal relación no es de sometimiento o de sujeción, sino de participación y se encuadra, por tanto, genéricamente, en el modelo de la democracia interna (8). Pero hay que admitir que este planteamiento puede chocar con la vertiente institucional del derecho de asociación, sin que el conflicto entre libertad interna y libertad organizativa tenga una solución general desde la perspectiva del artículo 22 de la Constitución.

No obstante, en el caso de los partidos políticos el problema se presenta de manera muy distinta, porque son asociaciones de carácter especial, cuyo régimen debe analizarse no sólo con referencia al artículo 22, sino también al artículo 6 de la Constitución. Este exige la estructura y el funcionamiento democrático de los partidos y circunscribe así, en este caso, la dimensión institucional de la libertad de asociación (su libertad organizativa) al tiempo que potencia la dimensión individual de esa libertad (la libertad interna de los afiliados) (9). En otras palabras, la Constitución resuelve en principio el conflicto entre ambos aspectos del derecho de asociación, ponderando especialmente la libertad y los derechos de los afiliados frente a la libertad de los partidos (lo que no significa un criterio de interpretación que determine la prioridad de aquellos siempre y automáticamente) (10).

(8) Es muy significativo, a este respecto, que incluso una ley franquista, como la de asociaciones de 24 de diciembre de 1964 estableciera que «el órgano supremo de las Asociaciones será la Asamblea general, integrada por los socios, que adoptará sus acuerdos por el principio mayoritario, y que deberá ser convocada al menos en sesión ordinaria, una vez al año para la aprobación de cuentas y presupuesto, y en sesión extraordinaria, cuando así lo establezcan los Estatutos y con las formalidades que en los mismos se determinen» (art. 6.2).

(9) En este sentido, véase la STC 56/1995, Fundamento Jurídico 3.º.

(10) Los distintos supuestos de colisión entre la libertad institucional del partido y la individual del afiliado han de tratarse como conflictos entre derechos fundamentales (o, si se quiere formularlo así, entre dos aspectos de un mismo derecho fundamental), haciendo prevalecer uno u otro o buscando soluciones que permitan una vigencia matizada de ambos. J. JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., págs. 33-48, entra en el análisis pormenorizado de cómo deben resolverse varios de esos supuestos conflictivos.

Pero la segunda objeción consiste en impugnar el alcance normativo del mandato constitucional sobre la democracia interna (11). Ante este argumento, sólo cabe reaccionar señalando que no encaja en una teoría jurídica de la Constitución, porque en ella es inaceptable distinguir entre unos preceptos constitucionales normativos y otros meramente programáticos. La democracia interna exigida por el artículo 6 de la Constitución forma parte del perfil institucional imprescindible de los partidos, al igual que su función específica de expresar el pluralismo político y de concurrir a la formación de la voluntad popular. Los poderes públicos están plenamente vinculados por esa disposición constitucional y no pueden reconocer como partido a una organización política que rechace radicalmente en su estructura interna el principio democrático (12).

Sin embargo, el problema difícil consiste en establecer controles jurídicos efectivos, para verificar el cumplimiento de la democracia interna y sancionar sus transgresiones. Un amplio sector doctrinal opina, a este respecto, que el Derecho puede ser inoperante como técnica de aseguramiento de la democracia interna de los partidos políticos, porque el Derecho puede ciertamente vincular a la política, pero sólo hasta donde la política quiera dejarse vincular (entre otras cosas porque es la política la que hace la ley), y que el control jurídico de la democracia interna está remitido en definitiva a la autorregulación de los partidos, ya que son los propios partidos quienes deben aprobar la legislación a ellos destinada. De ahí que esa legislación sea difícilmente viable o eficaz para garantizar la democracia interna, y, en cambio, pueda tener consecuencias perversas, como la de abocar a una excesiva judicialización de la política (13).

(11) J. SANTAMARÍA califica como programática la referencia constitucional a la democracia interna. Además afirma que «el régimen democrático también es indiferente en este punto, porque no depende ni para sobrevivir ni para funcionar correctamente del mayor o menor grado de democracia interna de los partidos, sino de que haya dos o más que compitan de manera efectiva en el mercado electoral», *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., págs. 76-77.

(12) Más concretamente, la Administración no puede dar acceso al Registro de Partidos a una asociación que no reúna en sus Estatutos los mínimos requisitos de democracia interna exigidos por la Ley 54/1978. Aunque la inscripción, tal y como ha sido configurada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, represente sólo un control formal y reglado, alcanza sin duda a la verificación de estos aspectos de la documentación presentada. En este sentido se pronuncia también expresamente J. JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», cit., pág. 39.

(13) Véase, a este respecto, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «Democracia de partidos *versus* Estado de partidos»; R. BLANCO: «Democracia de partidos y democracia en los partidos», y J. L. CASCAJO: «Controles sobre los partidos políticos», en *Derecho de Partidos*, cit., págs. 17-40, 41-66 y 171-200, respectivamente. Por lo que se refiere al riesgo de judicialización de la política,

Sin negar la importancia de estas objeciones, puede contraargumentarse que las dificultades que suscita el control de la democracia interna de los partidos, por el intrincado nudo entre Derecho y poder que exige resolver, son de la misma naturaleza que las que acompañan, desde sus orígenes, a la empresa histórica del constitucionalismo, porque el sentido de ésta consiste precisamente en la autolimitación del poder por la vía del Derecho. El problema es por tanto de orden práctico; se trata de contar con la voluntad política suficiente para aprobar una legislación que configure los controles necesarios en esta materia. Paradójicamente, la mayor esperanza de que surja tal voluntad se puede cifrar en el descrédito en que han caído por sus abusos los partidos políticos actuales, y no sólo los españoles. Un descrédito que es tan profundo y extendido, que puede convertirse en acicate para una reforma, promovida por instinto de autoconservación por los propios partidos, buscando en el control legal de sus actividades una nueva fuente de legitimación y credibilidad. No faltan indicios a este respecto (14).

La última objeción impugna, no la viabilidad, sino la eficacia de los controles legales sobre el funcionamiento de los partidos políticos. Se afirma así, por ejemplo, invocando un estudio de 1984, que la Ley alemana de partidos de 1967 habría servido para poco (aunque se reconoce que los Estatutos de los partidos políticos alemanes se han adaptado a lo establecido en ella), porque ha sido escaso el control judicial del funcionamiento de la democracia interna, al haber manifestado los jueces alemanes una tendencia general a remitir la solución de las controversias a los órganos arbitrales internos de los partidos (sin que falten muestras aisladas de una jurisprudencia más activa) (15).

Pero esta valoración negativa, al menos desde la perspectiva de la situación política española actual, parece demasiado severa. En primer lugar, porque la adaptación de los Estatutos a una ley garantista como la alemana no es logro menor. Para apreciarlo, baste mencionar, por ejemplo, que esa ley reconoce el

véase, en particular, la opinión de V. ZAPATERO: «Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución», *cit.*, págs. 65-68. No faltan, sin embargo, planteamientos más favorables al establecimiento de controles legales de la democracia interna, por ejemplo, A. S. DE VEGA: «Constitución, pluralismo político y partidos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, 1992, págs. 69-116.

(14) Por ejemplo, que el PSOE se haya comprometido en la pasada campaña electoral de 1993 a aprobar una nueva Ley de partidos. Para el análisis de las causas del descrédito de los partidos actuales puede verse M. RAMÍREZ: «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual», en *Régimen Jurídico de los partidos políticos y Constitución*, *cit.*, págs. 13-32.

(15) Esta es la opinión de R. BLANCO: «Democracia de partidos y democracia en los partidos», *cit.*, que la fundamenta en el trabajo de C. PINELLI: *Disciplina e controlli sulla democrazia interna del partito*, Padua, 1984.

derecho de voto individual de los afiliados y de los delegados en los Congresos y el carácter secreto del voto cuando se trate de elegir a los miembros de las juntas directivas, a los integrantes de las asambleas de compromisarios y a los candidatos para las elecciones a los órganos de representación popular (derechos que han constituido el principal caballo de batalla en la pugna interior del PSOE), o que también asegura la total independencia orgánica y funcional de los tribunales arbitrales internos del partido y la plenitud de sus competencias disciplinarias (principios que faltan por completo en los Estatutos del Partido Popular español) (16).

Pero es que además, al contar con la garantía legal de la independencia orgánica y funcional de los tribunales arbitrales internos de los partidos, no sorprende que los jueces alemanes hayan tendido a reenviarles la solución de la conflictividad intrapartidista. Lo que demuestra, por cierto, que una ley de partidos garantista no tiene por qué dar lugar a una judicialización excesiva de la política.

En conclusión, hay razones suficientes para rechazar el conformismo y para defender que la democracia interna, exigida por la teoría política, sea garantizada también por el Derecho, mediante los controles legales oportunos. Esa garantía jurídica nunca será absoluta, pero el maximalismo es enemigo del progreso razonable, que es lo que una ley de partidos puede proporcionar.

Sin embargo, para ese propósito no vale cualquier ley, porque ya tenemos una desde 1978, que es sumamente tímida en la fijación de requisitos y controles de la democracia interna. En definitiva, el problema estriba en conseguir una ley de partidos que desarrolle cabalmente el artículo 6 de la Constitución. Lo que puede representar un problema político considerable, por la actitud de algunos de los principales partidos, pero no un desafío disuasorio, por su dificultad en el terreno de la teoría o de la técnica jurídica (17).

(16) Véanse los artículos 10.2, 15.2 y 17 de la Ley alemana, en relación con el derecho de voto, y los artículos 10.5 y 14, sobre los Tribunales Arbitrales. En el PSOE el derecho de voto individual de los delegados fue reconocido, tras una larga polémica, en el XXXIII Congreso de 1994. Los Estatutos del Partido Popular, reformados en el XI Congreso Nacional de 1993, disponen que corresponde a las Juntas Directivas nombrar y cesar a los vocales del Comité de Conflictos de su respectivo ámbito territorial (art. 25), y a los Comités Ejecutivos nombrar al presidente del Comité de Conflictos, que será a su vez miembro nato del Comité Ejecutivo [arts. 28.d) y 27.3]; por otra parte, estos Estatutos atribuyen importantísimas competencias disciplinarias a los órganos ejecutivos del partido (art. 7.2).

(17) Es significativo, respecto a la actitud de los partidos, el debate publicado en *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., donde I. CAVERO y J. MOLINS, vinculados respectivamente al PP y a CiU muestran una actitud muy escéptica sobre la reforma de la ley de partidos. También lo es que la cuestión suscite polémica entre destacados miembros del PSOE,

II. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA LEY DE PARTIDOS

La ley de partidos que se necesita puede ser más o menos extensa y más o menos detallada, puede establecer una regulación general de la organización que los partidos deben tener (sin perjuicio de respetar siempre un determinado espacio para su autonomía estatutaria) o remitirse casi por completo en materia organizativa a lo que los Estatutos dispongan. Hay precedentes de cualquiera de estas orientaciones en el Derecho Comparado y cada una tiene sus ventajas, porque si la primera puede ofrecer una protección legal más completa de la democracia interna, la segunda es más respetuosa de la identidad específica de cada partido (18).

En realidad, cualquier ley de partidos puede valer, desde una perspectiva garantista, con tal de que aborde una serie de cuestiones fundamentales, más adelante analizadas. Se ha incluido entre ellas la financiación partidista porque, aunque no sea esencial desde la perspectiva de la democracia interna, guarda conexión con ella (ya que determinados regímenes de financiación pueden favorecerla más que otros), y sobre todo, porque es evidente la necesidad de reformar la actual regulación sobre la financiación de los partidos, a la vista de sus obvias insuficiencias. En definitiva, parece lógico un tratamiento legislativo global y sistemático que abarque todos los aspectos del régimen jurídico especial de los partidos y que sustituya tanto a la Ley 54/1978, como a la Ley Orgánica 3/1987.

A continuación se exponen comentarios y propuestas en relación con los principales aspectos a tratar por una nueva ley de partidos (19).

1. *Creación de los partidos*

La creación de los partidos es libre, pero debe requerirse su inscripción en

pese al compromiso electoral de este partido de llevar a cabo esta reforma. Véase, por ejemplo, el contraste entre la posición favorable de J. M. MOHEDANO y y las de V. ZAPATERO y J. SANTAMARÍA, ambas muy escépticas.

(18) Es muy detallado el régimen organizativo que prevé la ley de partidos alemana y también la chilena. Por el contrario, son prácticamente mudas sobre esta materia las leyes portuguesa y austríaca.

(19) Los comentarios y sugerencias que aquí se exponen reelaboran otros trabajos del autor; concretamente: «La reforma de los partidos: reflexiones sobre una promesa del Partido Socialista», *Claves*, núm. 36, octubre 1993, y un informe entregado el 27 de marzo de 1995, a la Comisión sobre Financiación de los Partidos Políticos del Congreso de los Diputados, a solicitud de su presidente, don Luis Mardones.

un Registro para la adquisición de la personalidad jurídica, como ocurre actualmente. También parece preferible, por razones de seguridad jurídica, que se trate de un Registro especial de Partidos y no del General de las Asociaciones.

Sin embargo, la ubicación de este Registro en el Ministerio del Interior no es coherente. Parece corresponder más bien a un planteamiento, superado por la Constitución, de control político-administrativo de los partidos. Sería por ello más lógico que este Registro pasase a depender de la Junta Electoral Central, teniendo en cuenta también algunos precedentes del Derecho Comparado (20).

El régimen de la inscripción en el Registro debe ser reformado para acomodarlo a la doctrina del Tribunal Constitucional, que concibe la inscripción como un control estrictamente formal y reglado, que no debe estar dirigido a depurar la ilicitud penal del partido (21).

En concreto, la ley debe disponer que la inscripción se realice dentro de los diez días siguientes a la presentación de la escritura de constitución del partido, plazo que sólo podrá prorrogarse para permitir la subsanación de los defectos advertidos en la documentación. La negativa a inscribir un partido sólo puede justificarse en la carencia de algunos de los requisitos exigidos por la ley (entre otros, el contenido mínimo de sus Estatutos, que es de especial importancia para el problema de la democracia interna). A falta de resolución expresa, se entenderá que el partido adquiere la personalidad jurídica a los veintidós días de la presentación de la documentación. La negativa a practicar la inscripción será recurrible ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

2. *Terminación de los partidos*

La ley debe distinguir los siguientes supuestos:

a) Autodisolución, acordada por la Asamblea General de Afiliados en los términos estatutariamente previstos.

(20) Los Estatutos de los partidos deben depositarse, en el caso alemán, en la Oficina del director de Elecciones Federales (art. 6 de la *Parteiengesetz*); en Chile, deben entregarse al director del Servicio Electoral (art. 5 de la *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos de 1987*); en Portugal, el Registro de Partidos está en el Tribunal Supremo de Justicia (art. 5 del *Decreto-Ley 595/1974*). I. DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985, pág. 124, ya sostuvo la necesidad de hacer depender el Registro de Partidos de la autoridad electoral, aunque él concebía este Registro como un segundo control sobre el funcionamiento específico de los partidos, ya que proponía que éstos se constituyeran conforme al régimen general de las asociaciones.

(21) Véase STC 3/1981 y STC 85/1986.

b) Disolución, por incurrir en los supuestos de asociación ilícita previstos en el Código Penal. La competencia podría corresponder a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que podría disponer también, a instancia del Ministerio Fiscal, la suspensión provisional del partido.

c) Extinción por cese de sus actividades, por no haber concurrido a ninguna de las elecciones por sufragio universal previstas en la LOREG, durante los últimos seis años, o por no haber acreditado una mínima actividad de sus órganos estatutarios, en los últimos tres años. Esta fórmula, que tiene precedentes en el Derecho alemán, es necesaria para depurar el Registro de aquellos partidos realmente inexistentes que ahora permanecen inscritos en él (22). La extinción, en estos casos, no acarrearía la disolución del partido como asociación (por el contrario, conllevaría su inscripción en el Registro General de Asociaciones), pero determinaría la pérdida de su condición especial de partido político y de las ventajas que conlleva. La extinción sería declarada por la autoridad encargada del Registro de Partidos, de oficio, o a instancia de un tercero, con recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Plantea dudas, en cambio, la disolución de los partidos «cuando su organización o actividades sean contrarios a los principios democráticos», como lo prevé el artículo 5.2.b) de la actual ley de partidos. En la medida que la Constitución no limita el ideario de los partidos, pudiera ser inconstitucional prohibir que lleven a cabo actividades genéricamente contrarias a los principios democráticos, si no suponen un ilícito penal o administrativo. Se ha dicho, en este sentido, que los partidos en España pueden ser «ilegales», no «inconstitucionales» (23). Por el contrario es evidente, en vista del artículo 6 CE, la ilicitud constitucional de los partidos que tengan una organización contraria a los principios democráticos; pero resulta criticable, por razones de seguridad jurídica, que la Ley 54/1978 tipifique un supuesto de hecho tan genérico y que lo castigue con una sanción tan grave como la disolución (que, probablemente por eso mismo no ha sido aplicada hasta la fecha). Para proteger la democracia interna parecen más adecuados otros remedios y sanciones menos drásticos; por ejemplo, la anulación de los Estatutos o de los acuerdos partidistas ilegales. Por cierto, que éste es el planteamiento de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (art. 4.6), que es un término de comparación relevante porque la Consti-

(22) El artículo 2.2 de la Parteiengesetz dice: «Pierde su condición jurídica de partido la asociación que no participe durante seis años ni en elecciones federales ni en alguna elección regional con candidaturas propias.»

(23) J. JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», *cit.*, pág. 40.

tución exige también que los sindicatos tengan una estructura y un funcionamiento democráticos (24).

III. LOS ESTATUTOS

La ley debe establecer el contenido mínimo indispensable de los Estatutos, que debería comprender las siguientes materias:

- a) La denominación, siglas y símbolo del partido.
- b) El domicilio principal del mismo.
- c) El procedimiento de admisión y de expulsión de los afiliados.
- d) Los derechos y deberes de los afiliados.
- e) La organización general del partido y el procedimiento para la creación, supresión o fusión de sus organizaciones territoriales.
- f) La estructura, competencias y periodicidad de las asambleas generales de afiliados y de representantes.
- g) El sistema electoral aplicable en las elecciones internas.
- h) Los supuestos en que proceda el referéndum de los afiliados y los requisitos de su convocatoria.
- i) El procedimiento para la designación de los candidatos del partido para las elecciones a las instituciones públicas.
- j) La estructura y competencias de las comisiones arbitrales del partido.
- k) Las normas básicas sobre la gestión económica del partido y sobre la rendición de cuentas de sus administradores.
- l) El procedimiento para acordar la disolución voluntaria del partido y la aplicación que haya de darse a su patrimonio, que no podrá distribuirse entre los afiliados.
- m) El procedimiento para la reforma de los Estatutos.

Asimismo, la ley debe garantizar la publicidad de los Estatutos, mediante la obligación del Registro de facilitar copia autenticada de los mismos a quien así los solicite. También debe exigir que las reformas de los Estatutos sean documentadas en escritura pública e inscritas en el Registro de Partidos, haciendo constar el cumplimiento de los requisitos estatutarios y la redacción de los preceptos que se hubieran modificado.

(24) El artículo 4.6 de la Ley Orgánica 11/1985 dice: «Tanto la Autoridad Pública, como quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo, podrán promover ante la Autoridad Judicial la declaración de no conformidad a derecho de cualesquiera Estatutos que hayan sido objeto de depósito y publicación.»

IV. LOS AFILIADOS Y SUS DERECHOS

La ley debe establecer el principio básico de la libertad de afiliación de los mayores de edad y la prohibición de que los partidos adopten decisiones discriminatorias sobre la admisión de afiliados, por razón de sexo, raza, nacionalidad o idioma. Esta prohibición responde a la idea de que la igual dignidad de las personas es un vínculo constitucional para el ideario de todos los partidos (25).

Asimismo, se ha de obligar a los partidos a llevar registros de afiliados, debidamente actualizados.

La ley debe garantizar los derechos fundamentales de los afiliados que vinculan a los partidos. La insuficiencia de una regulación exclusivamente estatutaria de esta materia resulta demostrada por la experiencia, y se desprende también de razones de teoría constitucional sobre los derechos fundamentales. Hay que tener en cuenta, en efecto, que estos derechos no vinculan a terceros (en este caso, a los partidos) del mismo modo que al Estado, porque su eficacia frente a aquéllos tiene sólo carácter mediato e indirecto y requiere la acción de los poderes públicos para concretar su alcance. Por eso debe ser la propia ley de partidos la que establezca con precisión los derechos fundamentales de los afiliados que rigen en la organización partidista (sin perjuicio de que los Estatutos puedan ampliar esa declaración legal).

Se trata aquí de derechos que tienen una importancia capital para la democracia interna de los partidos políticos, como la libertad de expresión, el derecho de participación, la elegibilidad para acceder a los cargos directivos o para formar parte de las candidaturas del partido, o el derecho a un procedimiento disciplinario con todas las garantías, entre otros.

Por lo que se refiere a la libertad de expresión de los afiliados, parece indispensable que la ley la garantice tanto en el caso de las opiniones manifestadas en el ámbito interno del partido, como si son hechas públicas fuera del

(25) El artículo 7.a) de la Ley de Partidos portuguesa (Decreto-Ley 595/1974), dice que «no puede negarse la admisión o excluirse a nadie por motivo de raza o de sexo». Véase también, a este respecto, la opinión de J. JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis...», *cit.*, págs. 41 y 44, quien sostiene que es posible el control judicial de las reglas estatutarias sobre la admisión de afiliados y su eventual anulación si establecen exclusiones incompatibles con la Constitución. Pero, a su juicio, el rechazo por el partido de una concreta solicitud de admisión sería insusceptible de control judicial, porque está en juego la defensa de la identidad política del partido y porque no puede predicarse que exista un derecho de asociarse a los partidos, análogo al que configura la Ley Orgánica de Libertad Sindical [art. 2.1.b)]. En contra, puede sostenerse que el control en este segundo supuesto también sería teóricamente viable, aunque habría una gran dificultad práctica para probar que el rechazo de una solicitud de afiliación incurre, por su motivación, en uno de los supuestos de discriminación prohibidos.

mismo, porque es inaceptable la concepción sectaria que justifica sanciones disciplinarias contra las opiniones disidentes de la línea oficial, si estas se realizan en los medios de comunicación. No hay libertad de expresión si ésta queda confinada a las discusiones dentro del partido (26).

Por lo que se refiere al derecho de participación, la ley debe garantizar que el voto de los afiliados y de sus representantes (los compromisarios de los congresos) sea igual, individual e indelegable, y que tenga carácter secreto cuando la votación sea para elegir personas. En cambio no parece necesario que exija un determinado sistema para las elecciones internas; ese es un terreno que puede remitirse a la libre autoorganización de cada partido.

En el terreno de los derechos procesales, la ley debe exigir que la tramitación de los expedientes disciplinarios contra los afiliados sea respetuosa de ciertos principios reconocidos en el artículo 24 de la Constitución, como son el derecho a ser oído y la interdicción de la indefensión (27).

(26) Desgraciadamente, este planteamiento restrictivo es el que consagran los Estatutos de los principales partidos. El Estatuto del PSOE reconoce «la libertad de expresión en el seno del partido de cada uno de los militantes» (art. 3.2) y afirma expresamente que «los militantes que discrepen de las decisiones adoptadas pueden mantener su propio criterio» y «son libres de expresar sus opiniones en el interior de la Organización» (art. 4). Por lo que se refiere a la libertad de expresión fuera de la Organización, los Estatutos [art. 9.1.e)], hasta el XXXIII Congreso de 1994, declaraban que «será total, siempre que no se contradigan las resoluciones de los Congresos o de los órganos de dirección y ejecución en el marco de sus competencias estatutarias», redacción que ha sido matizada en ese último Congreso: «Fuera de la Organización, las manifestaciones públicas, juicios de valor y expresión de opiniones se ejercerán libre, leal y responsablemente con los límites del respeto a la dignidad de las personas, así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los órganos del partido» [art. 9.1.e)]. En todo caso, el Estatuto mantiene la previsión de sanciones disciplinarias para conductas que incumplan estas prohibiciones, en supuestos muy genéricamente definidos: declaraciones públicas «que puedan deteriorar» la imagen del partido, decía antes el artículo 11 que, en su redacción actual, se refiere a opiniones expresadas públicamente «en términos irresponsables o con deslealtad al partido o a sus militantes». Por su parte, el Estatuto del Partido Popular, reconoce a los afiliados «la libre expresión y defensa de sus opiniones en el ejercicio del debate interno» [art. 5.a)] y califica como infracción grave «manifestar en los medios de comunicación o por cualquier otra forma que garantice la publicidad de la declaración, críticas a las decisiones válida y democráticamente adoptadas por los órganos de gobierno del partido tras su correspondiente debate interno» [art. 9.j)], llegando a considerar como causa de expulsión la «manifestación pública de discrepancia grave con el pensamiento del partido cuando dicha manifestación se realice en actos de propaganda, reuniones abiertas al público, o a través de la prensa, radio, televisión o cualquier otro medio de difusión» [art. 7.1.d)].

(27) La Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, Sala II, núm. 152/1982, de 18 de marzo, ya afirmó claramente la necesidad de que los partidos respeten estas garantías procesales.

V. DESIGNACION DE LOS CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES PUBLICAS

Esta materia carece hoy de regulación legal y la ley de partidos debe subsanar esta laguna (alternativamente, puede hacerlo la LOREG, porque el asunto podría encuadrarse dentro de la materia electoral, aunque parece más lógico tratarlo como un requisito del funcionamiento democrático de los partidos). En todo caso, no debe reservarse en exclusiva a los Estatutos la fijación de las normas sobre la designación de candidatos si quiere evitarse que prevalezcan procedimientos oligárquicos contrarios a la participación de los afiliados en esta faceta fundamental de la actividad partidista (28).

El método democrático en esta materia exige reconocer el derecho de los afiliados, en sus organizaciones locales, a elegir los candidatos de su circunscripción, sin perjuicio de admitir alguna forma de intervención de otras instancias superiores del partido. Este es el modelo adoptado por los dos grandes partidos políticos británicos y también es el que establece la legislación alemana (29). Teniendo en cuenta estos precedentes, y con el fin de garantizar en este asunto el funcionamiento democrático exigido por la Constitución, podrían establecerse las siguientes reglas:

- a) Los candidatos de un partido en una circunscripción habrán de ser designados por la asamblea general de afiliados o de representantes del partido en dicha circunscripción.
- b) Los Estatutos podrán autorizar que la asamblea general sea sustituida,

(28) En este punto la situación del PSOE es algo más favorable que la del Partido Popular, porque sus Estatutos (art. 62) prevén un Reglamento de selección de candidatos, a aprobar por el Comité Federal que deberá respetar el principio de «participación democrática de la militancia del PSOE a sus diferentes niveles». El Reglamento para la selección de candidatos para las elecciones locales, de 17 de diciembre de 1994, y que se aplicó por primera vez en los comicios de 1995, dispone que las propuestas de candidatos serán votadas en las asambleas de las agrupaciones locales, pero hay que tener en cuenta que esas votaciones no tienen carácter decisorio, sino orientativo, correspondiendo la decisión a los Comités provinciales, regionales o federal, según el tamaño del municipio, en concertación con la Comisión de Listas nombrada por el Comité Federal. En el Partido Popular la confección de las candidaturas corresponde a los Comités Electorales, órganos nombrados por los correspondientes Comités Ejecutivos de la organización en sus distintos ámbitos territoriales, siendo particularmente importantes las competencias del Comité Electoral Nacional, que aprueba, entre otras, las candidaturas al Parlamento Europeo y a las elecciones legislativas y autonómicas y designa a los candidatos a presidente del Gobierno de cada Comunidad Autónoma (arts. 36 y 37 de los Estatutos).

(29) Artículo 22 de la Ley Electoral federal, texto de 1972, que regula la designación de candidatos por los partidos en las circunscripciones electorales. Sobre la selección de los candidatos por las organizaciones locales de los partidos en el Reino Unido puede consultarse R. GARNER y R. KELLY: *British political parties today*, Manchester, 1993.

a estos efectos, por un órgano permanente de carácter representativo del partido en dicha circunscripción, con tal de que no hubiera transcurrido un año desde la elección de los miembros de este órgano.

c) Los Estatutos podrán atribuir al órgano de dirección del partido en la circunscripción, o a cualquier otra instancia partidista, el poder de rechazar todos o algunos de los candidatos que hayan sido designados. En tal caso, deberá repetirse la votación, conforme a lo previsto en los dos párrafos anteriores, y será definitivo el resultado de esta segunda votación.

En cambio, no parece que pueda exigirse legalmente que la designación de candidatos se lleve a cabo mediante elecciones primarias, en las que tengan derecho de voto los simpatizantes o electores afines a cada partido, como ocurre en diversos Estados en Estados Unidos. No sólo por la dudosa fiabilidad que tendrían los censos de simpatizantes o de electores afines, sino porque el reconocimiento legal de derechos de participación en favor de estos sujetos, externos al partido, desborda seguramente la interpretación constitucional del partido como asociación (otra cosa es que la ley no cierre la puerta a este tipo de experiencias, y que las reconozca como un complemento posible, que estatutariamente puede establecerse, a la participación de los afiliados en la formación de las candidaturas).

La ley de partidos tampoco puede limitar la reelección, o mejor dicho, no puede prohibir que vuelvan a presentarse como candidatos aquellos que ya fueron elegidos en las listas del partido en las pasadas o en las dos últimas elecciones, porque eso supondría establecer una causa de inelegibilidad que, según el artículo 70 de la Constitución, debe figurar en la ley electoral. En cambio, nada impide que la ley de partidos reconozca que esa limitación puede establecerse en los Estatutos de los partidos (lo que es, por otro lado, una manera más prudente de ensayar este tipo de innovaciones).

VI. COMISIONES ARBITRALES

La ley debe exigir que exista al menos una Comisión arbitral para conocer de los conflictos que puedan surgir en la interpretación y aplicación de los Estatutos.

La posición de los miembros de esta Comisión deberá estar dotada de garantías que aseguren su independencia e imparcialidad. En este sentido, habría que limitar la duración máxima de su mandato (por ejemplo, seis años) y prohibir su inmediata reelección. Habría que establecer también su incompatibilidad con el desempeño de cargos directivos o de representación pública del partido, e incluso con la condición de asalariado del mismo. Además habría

que exigir que los Estatutos establezcan un procedimiento de recusación, aplicable si los miembros de la Comisión incurriesen en causas manifiestas de parcialidad.

En materia disciplinaria, que es una de las competencias más importantes de estas Comisiones, la ley debería modificar el modelo típico de los procedimientos partidistas, conforme al cual, las sanciones vienen impuestas por los órganos de dirección y, si acaso, pueden ser revisadas por las Comisiones arbitrales. El cambio deseable consistiría en atribuir a esas Comisiones, en exclusiva, la titularidad de la potestad sancionadora. Los órganos ejecutivos podrían tan sólo abrir los expedientes disciplinarios y, en el caso de afiliados que hubieran atentado gravemente contra los principios o el orden del partido, podrían también suspenderles provisionalmente en el ejercicio de sus derechos estatutarios (decisión que debería ser confirmada por la Comisión arbitral). Esta reforma resulta imprescindible porque los órganos ejecutivos de un partido suelen ser parte implicada en los conflictos internos y, en todo caso, tienen una naturaleza política que les priva de toda apariencia de imparcialidad (30).

VII. GARANTIAS JURISDICCIONALES

Es necesario que la ley de partidos regule este asunto, porque, por no hacerlo no evitará la judicialización de la política, si sus actores deciden llevar sus conflictos ante los Tribunales (como la experiencia se ha encargado de

(30) Es interesante, a este respecto, que el Partido Laborista tuviera que atribuir el poder disciplinario en 1986 a una comisión arbitral (the National Constitutional Comitee) porque los tribunales ingleses entendieron que era contrario a Derecho que el Comité Ejecutivo Nacional resolviera sobre la expulsión de afiliados de la tendencia Militant, ya que era a la vez juez y parte. R. GARNER y R. KELLY: *cit.*, pág. 172. En España, el artículo 44 del Estatuto del PSOE atribuye la competencia de resolver los expedientes disciplinarios a los Comités Ejecutivos Regionales, en casos de falta leve o grave, y a la Comisión Ejecutiva Federal, si la falta es muy grave, y establece en ambos casos recurso ante la Comisión Federal de Garantías. Además dispone que, en ciertos supuestos muy graves, definidos en el artículo 45, la Comisión Ejecutiva Federal podrá acordar la expulsión provisional del afiliado. Por su parte, los Estatutos del Partido Popular contienen a este respecto una contradicción manifiesta, porque si de un lado declaran que «los Comités de Conflictos y Disciplina son los órganos competentes para la instrucción y resolución de todos los procedimientos internos seguidos contra afiliados del partido y para la aplicación, en su caso, del régimen sancionador» (art. 38.1), de otro lado afirman que «la declaración motivada de la baja en el partido la efectuará el Comité Ejecutivo Nacional, Regional, Provincial o Insular, según la naturaleza de cada caso», dando al afiliado derecho de recurso ante el Comité Ejecutivo Nacional, que resolverá definitivamente. Si la baja hubiera sido acordada por el Comité Ejecutivo Nacional cabrá recurso ante la Junta Directiva Nacional (art. 7.2).

demostrar). Por el contrario, establecer con claridad las garantías jurisdiccionales disponibles debe incrementar la seguridad jurídica y la legalidad en el funcionamiento de los partidos. Para prevenir en todo caso el riesgo de un excesivo activismo judicial la ley puede exigir el agotamiento previo de los recursos disponibles ante los órganos internos del partido; en definitiva, puede establecer el carácter subsidiario de las garantías judiciales. Por consiguiente, el recurso a los Tribunales no podría realizarse sin acudir antes a las Comisiones arbitrales del partido, siempre que tuvieran competencia en el asunto, según los Estatutos.

En concreto, se trataría de regular las siguientes acciones judiciales:

a) Ante la Jurisdicción civil:

— Acción para promover la declaración de no conformidad a Derecho de los Estatutos de los partidos políticos, en línea con lo dispuesto por el artículo 4.6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

— Acción para recurrir las sanciones disciplinarias impuestas por los partidos políticos y los acuerdos de sus órganos que vulneren los derechos regulados en esta ley (31).

Deben estar legitimados para ejercer estas acciones quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo. Sería conveniente reconocer también la legitimación del Ministerio Fiscal para impugnar la legalidad de los Estatutos. Estas acciones podrían tramitarse conforme al procedimiento preferente y sumario del artículo 53.2 CE, siempre que la norma o acto impugnados vulneren la libertad de asociación u otro derecho fundamental (32).

b) Ante la Jurisdicción contencioso-administrativa:

— Acción para recurrir contra la proclamación de las candidaturas realizada por la Junta Electoral competente, fundada en la transgresión de las normas legales y estatutarias que regulan el procedimiento interno para la designación de candidatos.

La legitimación debería corresponder exclusivamente a los afiliados cuyo derecho a formar parte de las candidaturas hubiera sido vulnerado como resultado de esa transgresión del procedimiento establecido. La comunicación de

(31) Hay que tener en cuenta que es reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional «que si bien la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de expulsión de sus miembros, sin embargo, esas decisiones están sometidas a un control de regularidad estatutaria por parte de los órganos judiciales, de forma que una expulsión adoptada en contra de los procedimientos y garantías que regulan los Estatutos puede ser objeto de control judicial por vulnerar eventualmente derechos fundamentales de los afectados» (STC 185/1993, FJ 4.º).

(32) En este sentido, STC 56/1995, Fundamento Jurídico 3.º.

las irregularidades ante la Junta Electoral, su subsanación y la presentación del recurso podrían realizarse conforme a lo dispuesto en los artículos 47, 48 y 49 de la LOREG, aunque sería preciso modificar los artículos 47.2 y 49.1, a fin de reconocer la legitimación de los afiliados, irregularmente excluidos de las candidaturas, para denunciar estos hechos ante la Junta Electoral e interponer, en su caso, el recurso judicial.

VIII. SISTEMA DE FINANCIACION

El objetivo de la ley debe ser favorecer un tipo de financiación que sea suficiente, popular, transparente y dotada de controles efectivos. Este planteamiento es también el más coherente con el fomento de la democracia interna, que un sistema como el actual, totalmente dependiente de las subvenciones públicas, desde luego no promueve (33).

a) La *suficiencia* requerida exige mantener de todas formas un elemento importante de financiación pública y limitar el endeudamiento de los partidos (34).

Por lo que se refiere a la financiación pública, parece adecuado conservar las diferentes categorías de subvención previstas en la Ley Orgánica 3/1987, modificándolas, si acaso, en algún detalle. Por ejemplo, a efectos de distribuir las subvenciones para gastos de funcionamiento de los partidos con representación en el Congreso, deberían computarse también los votos de las circunscripciones donde no se hubiera alcanzado el umbral del 3 por 100, porque la exclusión actualmente establecida carece de suficiente justificación.

Sin embargo, es necesario limitar la cobertura financiera garantizada con estas subvenciones. Concretamente, hay que limitar, no tanto el importe absoluto, sino el relativo de las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento, a fin de reforzar la dependencia financiera de los partidos respecto de sus bases sociales, y frenar su tendencia a separarse de ellas, que viene favore-

(33) A. PANEBIANCO: *cit.*, págs. 487 y sigs., señala la financiación pública como uno de los factores que contribuyen a configurar el modelo de partido profesional-electoral, que no es el más favorable para una participación activa de los afiliados.

(34) Las subvenciones estatales a los partidos se justifican por esta razón, sin necesidad de ninguna otra argumentación más ideológica. En todo caso, no hay que presuponer que respondan necesariamente a una concepción de izquierdas. De hecho, en países como Alemania o Austria se introdujeron por iniciativa de los partidos conservadores y liberales, que carecían de los recursos que a los partidos socialdemócratas proporcionaba su afiliación masiva; es muy expresivo, a estos efectos, que en 1965 los socialdemócratas alemanes, a través del *Land* de Hesse, promovieran un recurso ante el Tribunal Constitucional contra este tipo de ayudas.

cida por una financiación casi exclusivamente pública. Este es probablemente el reto principal que tiene planteado el legislador en esta materia.

En concreto, las subvenciones públicas (excluyendo las electorales) no deberían superar el importe de la financiación privada de cada partido. Formulando de otra manera, la subvención estatal anual no debería cubrir más del 50 por 100 del presupuesto de funcionamiento del partido (sin incluir los gastos electorales). Como este objetivo hoy resulta inalcanzable, habría que aproximarse al mismo gradualmente, estableciéndose de modo transitorio una relación entre financiación pública y privada menos exigente (por ejemplo, que la primera no cubra más del 80 por 100 de los gastos ordinarios), criterio que se reformaría poco a poco, en vista de la experiencia, hasta llegar al objetivo de una cobertura paritaria mediante la financiación pública y la privada (35).

Por otra parte, hay que establecer un límite legal del endeudamiento de los partidos, para evitar los excesos en que se ha incurrido. Por ejemplo, la ley podría exigir que el endeudamiento no supere el doble de los ingresos fijos que por término medio ha tenido cada partido en los tres últimos años (entendiendo por tales, las subvenciones de carácter anual, sin incluir las electorales, y las cuotas de sus afiliados). El Tribunal de Cuentas tendría que verificar el cumplimiento de este límite, realizando un control previo al otorgamiento de cualquier crédito bancario.

Para adaptarse a esta nueva limitación de su endeudamiento, debe preverse que los partidos puedan renegociar su deuda con las entidades de crédito, dentro de un plazo señalado por la ley y bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas, que debe verificar que no se produzcan tratos discriminatorios.

Si se adopta el criterio antes expuesto, resultará superflua la prohibición, establecida en el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/1987, de destinar más del 25 por 100 de la subvención anual a la amortización de créditos.

b) El *carácter popular* de la financiación requiere incentivar las contri-

(35) Este criterio de exclusión de una financiación predominantemente pública está contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 19 de julio de 1966, que declaró que las subvenciones públicas sólo eran aceptables a condición de que representasen una parte minoritaria de los ingresos de cada partido y de que estuvieran destinadas a cubrir exclusivamente los gastos electorales y no los gastos ordinarios. Sin embargo, su sentencia de 9 de abril de 1992, rectificó parcialmente este criterio, al admitir que la financiación estatal pudiera recaer también sobre la actividad general de los partidos políticos, aunque respetando siempre el límite de no superar los ingresos privados de cada partido. La ley de partidos alemana tras su reforma de 1992 ha incorporado esta doctrina. En comparación con ella, lo que aquí se propugna es menos restrictivo de las subvenciones públicas, porque sólo se pretende limitar las destinadas a atender los gastos ordinarios, exceptuando por consiguiente las subvenciones electorales del límite de paridad con los ingresos privados.

buciones de los ciudadanos a los partidos. Sus aportaciones, que son indispensables para hacer de los partidos agentes sociales vivos y no aparatos ficticiamente mantenidos, deben considerarse como un aspecto del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Para promoverlas lo más adecuado es establecer una ventaja de carácter fiscal que podría consistir en considerar deducible de la cuota del IRPF un porcentaje (por ejemplo, el 15 por 100) de las cantidades aportadas en concepto de cuotas o de donativos voluntarios a los partidos políticos, con un límite cuantitativo (de, por ejemplo, cien mil pesetas), en garantía de la igualdad de oportunidades (36).

Sin embargo, si el objetivo es fomentar la financiación de carácter popular, no hay razón ninguna para favorecer, o tan siquiera admitir, otras fuentes de financiación privada de los partidos políticos que responden a planteamientos muy diferentes. En concreto, la ley debería prohibir:

— Las donaciones realizadas tanto por las entidades mercantiles, como por las organizaciones profesionales, empresariales o sindicales (en definitiva, sólo debería consentir las donaciones de aquellas entidades privadas, distintas de las anteriores, que tuvieran expresamente establecido en su objeto social la realización de contribuciones a los partidos políticos, y que por ello, en su actividad económica, estarían sometidas a las mismas limitaciones y controles que los propios partidos) (37).

— Las donaciones realizadas por entidades o empresas públicas, o por sus administradores y directivos, o por los administradores o directivos de las em-

(36) Sistemas similares existen en Alemania, Bélgica, Francia y Holanda. En Alemania la Ley del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas de 1994 establece el límite de las donaciones deducibles en tres mil marcos.

(37) La razón principal para prohibir las donaciones empresariales es su significado casi inevitablemente colusorio. Es muy explícito, en este sentido, el Informe sobre la corrupción en Francia del Comité Extraordinario de la Asamblea Nacional, de noviembre de 1994, que afirma que «las personas jurídicas, las empresas en particular, no pueden consentir donativos sin esperar una compensación», por lo que la financiación por los partidos por parte de las empresas «constituye inevitablemente una amenaza para la independencia de los cargos electos o los partidos». En el caso de los sindicatos, y de las organizaciones empresariales y profesionales, la prohibición se justifica en la necesidad de defender la autonomía y la especificidad institucional de estas figuras. Además, la declaración constitucional de que estos sujetos «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (arts. 7 y 52), aunque no signifique una exclusión o marginación suya del terreno político, podría fundamentar la limitación especial de sus actividades consistente en tener vedado contribuir a la financiación de los partidos. Por último, la obligación de que sea explícito el objeto social de financiar a los partidos, responde a evitar el fraude que de otro modo existiría si los fondos aportados a ciertas organizaciones (asociaciones o fundaciones) es desviado para realizar contribuciones políticas.

presas que se dediquen habitualmente a la contratación de obras, suministros o servicios con las Administraciones públicas.

También sería necesario prohibir que los partidos lleven a cabo actividades empresariales.

c) La *transparencia* del sistema de financiación es un objetivo que exige reforzar la publicidad y la claridad de las fuentes de financiación y de la información contable de los partidos.

Por consiguiente, no es posible seguir admitiendo las donaciones anónimas a los partidos y hay que exigir que todas las aportaciones a los mismos se realicen en cuentas especiales y previa identificación del donante, como ya lo establece la Ley electoral. Asimismo, habría que obligar a publicar, en la Memoria que acompaña a las Cuentas anuales de cada partido, la relación de donantes que hayan realizado aportaciones superiores a una cierta cifra.

También hay que exigir del Gobierno la aprobación de un plan de contabilidad para los partidos políticos que clarifique, entre otros extremos, el alcance de la consolidación contable que estos deban llevar a cabo.

Por último, es preciso establecer la obligatoriedad del depósito de las Cuentas anuales en el Registro de Partidos, para garantizar, de este modo, su publicidad.

d) El *control* del sistema de financiación previsto por la legislación actual es claramente insuficiente. Su reforma debería inspirarse en los siguientes principios:

— Control obligatorio de las cuentas de los partidos por auditores de cuentas profesionales (como ocurre en Alemania o en Austria), que deberán llevar a cabo la revisión de las mismas antes de que sean sometidas al órgano competente para aprobarlas, de acuerdo con los Estatutos. El informe de auditoría deberá ser depositado junto con las cuentas en el Registro de Partidos, porque significa un control que interesa tanto a los afiliados como a la sociedad, en general.

— Control adicional por el Tribunal de Cuentas, a quien la autoridad encargada del Registro de Partidos remitirá la contabilidad auditada: 1) de los partidos beneficiarios de subvenciones públicas, y 2) de los restantes partidos, siempre que el informe de auditoría de alguno de ellos señale que en su financiación se han incumplido los límites u obligaciones establecidos por la ley.

La competencia del Tribunal de Cuentas en esta materia puede fundamentarse sin necesidad de considerar a los partidos como entes de naturaleza pública. El artículo 136 de la Constitución, que describe a este Tribunal como fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, puede justificar que se le encomiende el control de la regula-

ridad de las subvenciones otorgadas y de las ventajas fiscales disfrutadas, teniendo en cuenta que se conceden a los partidos (a todos ellos, en el caso de las ventajas fiscales) con la contrapartida de que sometan su actividad económica a los límites establecidos en la ley (38).

Por tanto, el objeto de estos controles no debe ser sólo la exactitud de la información económica contable, sino que deben versar también sobre el cumplimiento por los partidos de las exigencias y límites legalmente establecidos y, en su caso, sobre la utilización de las subvenciones recibidas.

La eficacia del control por el Tribunal de Cuentas depende de que los partidos y las personas o entidades que hubieran mantenido con ellos relaciones de naturaleza económica, estén obligados a proporcionar a dicho Tribunal, a requerimiento del mismo, información y justificación detallada sobre sus operaciones, al solo efecto de verificar el cumplimiento de los límites, requisitos y obligaciones establecidos en la ley.

La ley debe establecer también un régimen sancionador (que está muy deficientemente configurado en la Ley Orgánica 3/1987). Concretamente, debe reconocer la potestad del Tribunal de Cuentas para imponer multas, cuyo importe dependerá del carácter leve, grave o muy grave de la infracción cometida. A estos efectos, debe calificarse de infracción grave el incumplimiento de los requerimientos dirigidos por el Tribunal de Cuentas a los partidos o a terceros, y de infracción muy grave la vulneración de las obligaciones, requisitos, límites y prohibiciones acerca de la financiación de los partidos establecidos en la ley.

Además, deberían establecerse reglas complementarias como las siguientes:

a) Si la infracción consistiera en el incumplimiento de los límites y requisitos de la financiación privada, se obligará además, a la restitución de la aportación ilegal. Si la restitución fuera imposible, por desconocimiento de la identidad del causante o por renuncia del mismo, el Tribunal de Cuentas ordenará la entrega de la aportación ilegal a una entidad benéfica.

b) Si un partido hubiese incumplido la ley reiteradamente, por haber cometido, por ejemplo, tres o cuatro infracciones graves o muy graves en los últimos doce meses, el Tribunal de Cuentas ordenará, además, la suspensión, durante el siguiente ejercicio, de las ventajas fiscales de dicho partido,

(38) El Tribunal de Cuentas debe poder delegar este control adicional en los órganos fiscalizadores de cuentas de las Comunidades Autónomas, para el caso de partidos que sólo desarrollen su actividad en alguna de ellas o que sólo hubieran recibido subvenciones de las Asambleas Autonómicas, para atender los gastos de sus respectivos grupos parlamentarios en dichas instituciones.

incluyendo entre ellas la posibilidad de deducir de la cuota del IRPF las aportaciones realizadas al mismo.

c) Si la infracción consistiera en una desviación del destino de las subvenciones recibidas, el Tribunal de Cuentas, considerando la importancia de los recursos ilícitamente desviados, podrá disponer, además, que no se libre al partido infractor una parte o la totalidad de la subvención anual para gastos de funcionamiento que le correspondería en el ejercicio siguiente.

Por otra parte, sería necesario complementar los tipos delictivos establecidos en los artículos 149 y 150 de la Ley Electoral, para equiparar penalmente la conducta de los administradores ordinarios de los partidos con la de sus administradores electorales.

Consideración aparte merece la posibilidad de introducir, siguiendo el precedente de la legislación francesa, la sanción de inelegibilidad por un año, o de nulidad de la elección, de los candidatos que hubieran superado el límite legal de los gastos electorales (39). Sin embargo, esta medida en ningún caso podría figurar en la ley de partidos. Su lugar, si acaso, sería la ley electoral, y habría que considerar detenidamente si resulta adecuada en un contexto como el español, donde el control de la campaña corresponde a los partidos, a cuyos gastos la ley se refiere al establecer los límites cuantitativos (en definitiva, los candidatos tienen a este respecto un papel que no puede compararse con el protagonismo que les otorga el sistema electoral francés).

IX. APOSTILLA

La reforma de los partidos, para conseguir que sean percibidos por los ciudadanos «como algo distinto a foros para la práctica de las artes marciales, modernas órdenes mendicantes y/o instrumentos de expolio social» es una tarea vital y acuciante en el momento presente (40). Es también una tarea difícil, que requerirá el concurso de muchos factores y el jurídico será tan sólo uno de ellos. Pero no puede quedar fuera del bagaje necesario para emprenderla, porque las reformas se han de reflejar no sólo en la conducta y en las actitudes, sino también en el Derecho. Ese convencimiento y no una ingenua ilusión en la capacidad de la ley para cambiar mecánicamente la realidad, es lo que sustenta

(39) En favor de introducir esta medida se pronuncia S. GONZÁLEZ VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, 1995.

(40) J. I. WERT: «La vida de los partidos», *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Fundación Foesa, Madrid, 1994, pág. 649.

las propuestas que quedan hilvanadas en este trabajo. No se pretende con ellas ningún ideal imposible, sino avanzar de forma realista y acorde con la Constitución en un proceso de cambio organizativo y funcional de los partidos políticos que ya está apuntando en algunos países europeos (y también, aunque con menos claridad, en España). Un proceso de cuya suerte depende, seguramente, la viabilidad del propio sistema de partidos.

