

Del estatuto constitucional de los partidos políticos a su régimen legal (el caso español)

From the constitutional statute of political parties to their legal regime (the Spanish case)

María SALVADOR MARTÍNEZ*

RESUMEN: Este trabajo analiza, de un lado, el régimen jurídico constitucional de los partidos en España, es decir, el estatuto que la constitución atribuye a estas organizaciones esenciales en el Estado democrático; y, de otro, el régimen legal, aquel que debe desarrollar el legislador, a pesar de las resistencias que puedan oponer los propios partidos en el parlamento, y que ha de respetar y concretar el estatuto constitucional de los partidos.

PALABRAS CLAVE: estatuto constitucional de los partidos; regulación legal de los partidos; derecho de partidos español.

ABSTRACT: This study analyzes, on one hand, the constitutional status of political parties in Spain (the status that the constitution gives to these essential organizations in a democratic state); and, on the other hand, the legal regulation of political parties that, despite the resistance that parties may oppose in

* Profesora Titular de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España, y Directora del Centro de Estudios de Partidos de la UNED. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación DER2017-84733-R (“Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional”). Contacto: <msalvador@der.uned.es>. Fecha de recepción: 25/08/2021. Fecha de aprobación: 15/02/2022.

parliament, the legislator have to approve developing, respecting and specifying the constitutional status of parties.

KEYWORDS: constitutional status of political parties; legal regulation of political parties; Spanish party law.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto realizar una exposición general sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en España diferenciando entre el régimen jurídico constitucional, es decir, el estatuto que la constitución atribuye a estas organizaciones esenciales en el Estado democrático, y el régimen legal, aquel que debe desarrollar el legislador, a pesar de las resistencias que puedan oponer los propios partidos en el parlamento, y que ha de respetar y concretar el estatuto constitucional de los partidos. Un estudio de este tipo permite determinar el parámetro constitucional con el que valorar y enjuiciar el régimen jurídico que el legislador establezca para los partidos políticos.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CONSTITUCIÓN

A) LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA

Como en el resto de los estados europeos, en España el origen y evolución histórica de los partidos y de su relación con el Estado y el derecho pasaron por las tres conocidas etapas definidas por Triepel (oposición, desconocimiento y legalización)¹, culminando con la Constitución de la II República de 1931, en la que se produjo una cuasi-constitucionalización de los partidos. Pero esa trayectoria constitucional se quebró con la dictadura franquista (1939-1978), que sumió a España en un régimen sin libertades caracterizado por un partido único portador de la ideología única.

¹ Cfr. TRIEPEL, H., *Die Staatsverfassung und die politische Parteien*, Otto Liebmann Berlin, 1930. Existen varias versiones en castellano; entre ellas destaca la traducción *La constitución y los partidos políticos*, con estudio preliminar de R. Punset, Madrid, Tecnos, 2015.

La constitucionalización de los partidos políticos no se produjo, por tanto, hasta la Constitución aprobada en 1978, como culminación del proceso de Transición Política que llevó de la dictadura a un orden constitucional democrático. Esta norma dedica a los partidos políticos su art. 6, una disposición en cuya redacción tuvieron una gran influencia las constituciones redactadas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial (en Italia, Alemania y Francia) y la entonces recién aprobada Constitución portuguesa de 1976. Tanto la experiencia de la dictadura franquista como la influencia del constitucionalismo de posguerra llevaron a la decisión de incluir un artículo dedicado a los partidos políticos, ubicado además en el título preliminar, en el que se recogen los elementos esenciales y definitorios del nuevo orden constitucional.

En cuanto al contenido de dicho artículo, en las cortes constituyentes se produjo un interesante debate sobre los elementos del régimen de los partidos que se debían constitucionalizar. En la primera redacción se recogía solo la función de los partidos y su libertad de creación y actuación. Sin embargo, a través de enmiendas se propuso añadir tres elementos más: la exigencia de organización y funcionamiento democrático, la financiación pública y el control de los partidos por parte del Tribunal Constitucional.

En relación con la propuesta de incluir la exigencia de democracia interna, algún grupo manifestó su temor a que dicha exigencia se pudiese utilizar para prohibir partidos, como se había hecho ya en otros países europeos (en referencia clara al régimen de democracia militante de la constitución alemana); sin embargo, el grupo que defendía la propuesta explicó que la exigencia de democracia interna respondía a la necesidad de asegurar la coherencia que debe existir entre la ideología general democrática establecida en la constitución y la organización y el funcionamiento interno de los partidos. La propuesta fue finalmente aprobada. En cuanto a la financiación pública y el control de los partidos, se entendió que ambas cuestiones podían ser reguladas por ley sin necesidad de previsión constitucional. De esta forma, el texto del

art. 6 constitucionalizó la función de los partidos, su libertad, y la exigencia de democracia interna en los siguientes términos: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y el funcionamiento deberán ser democráticos.”²

Así, el régimen constitucional de los partidos viene determinado por el art. 6 CE, pero también por otras normas constitucionales, como, por ejemplo, el art. 1.1 CE, que define al Estado como social y democrático de Derecho, establece que el pluralismo político es uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico, recoge el principio de la soberanía nacional y define la forma de gobierno como una monarquía parlamentaria; el art. 9.2 CE, que recoge el mandato general dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; o cualquiera de las disposiciones que consagran derechos fundamentales relacionados con el funcionamiento democrático del Estado.

Como en los restantes países europeos en los que se ha incorporado a los partidos al texto constitucional, la relevancia de la función que los partidos cumplen en el Estado democrático es lo que ha motivado su constitucionalización, porque la finalidad de dedicar una disposición específica a estas organizaciones no es otra que la de recoger a nivel constitucional los elementos necesarios que deben determinar su régimen jurídico y garantizar así que podrán desempeñar correctamente su función.

Así, la función actúa como el elemento determinante del régimen constitucional de los partidos, y, más concretamente, la función que estos deben cumplir exige dotarles de un determinado

². Sobre los debates constituyentes en torno al art. 6 CE, entre otros: MORODO, R, MURILLO DE LA CUEVA, Lucas P., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001.

estatuto constitucional, esto es, una posición definida por ciertos derechos y obligaciones que podría explicarse como la suma de las condiciones jurídicas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha función (Hesse, 1959: 15). Esta idea de que la función de los partidos es la que determina su régimen jurídico y estatuto constitucional ha sido constante en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional: “la Constitución, en su título preliminar, otorga una particular posición y relieve constitucional a los partidos políticos por la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas, por la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y por servir de cauce fundamental para la participación política” (STC 226/2016); y “por razón de la esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados privilegios que han de tener como lógica contrapartida determinadas limitaciones” (STC 3/1981).

La incorporación de los partidos a la constitución ha significado, por tanto, que esta norma asume la tarea de garantizar el marco y la posición jurídica necesarios para que los partidos puedan cumplir el papel esencial que les corresponde en el funcionamiento democrático del Estado; y, además, que atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de desarrollar ese marco y esa posición jurídico constitucional, obligación que vincula a todos los poderes públicos, pero especialmente al legislador, que es quien debe desarrollar y concretizar las decisiones constitucionales.³

³ Esta idea en SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 46-50.

B) EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La constitucionalización de los partidos significa, como se ha visto, que esta norma ha asumido la responsabilidad de dotarles del “estatuto constitucional” que les permita cumplir correctamente la función que tienen atribuida. La labor de determinar ese estatuto constitucional de los partidos se ha ido desarrollando con desigual dedicación y resultado de unos países europeos a otros, aunque es cierto que esta tarea se ha intensificado con carácter general en las últimas décadas al tiempo que se producía un acercamiento entre sus ordenamientos jurídicos. En ello ha influido la creciente interconexión producida por los procesos de integración supranacional; la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y su jurisprudencia sobre la libertad de asociación política; y los estudios realizados por ciertos organismos internacionales dedicados al fortalecimiento de las instituciones democráticas, y de forma destacada la Comisión de Venecia con sus “Lineamientos sobre la regulación de los partidos”, aprobados en 2010, que expresan unos mínimos comunes en relación con el estatuto constitucional de los partidos elaborados a partir de la jurisprudencia del TEDH, y de la interpretación y desarrollo que se ha hecho en los Estados europeos del estatuto constitucional de los partidos.

Como consecuencia de los procesos antes citados se puede afirmar que existe un alto consenso en torno a los elementos que definen el estatuto constitucional de los partidos. No obstante, en ese contexto europeo, el modelo más acabado de teoría que explica el estatuto constitucional de los partidos se ha construido en Alemania, donde el Tribunal Constitucional y la doctrina han colaborado a la hora de identificar los cuatro principios constitucionales que lo definen: la libertad, la igualdad, la democracia interna y la publicidad y rendición de cuentas.⁴

⁴. Cfr. MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

En España, el reconocimiento y concreción de los citados principios ha sido bastante desigual, lo cual obedece a cierta lógica⁵.

a) El principio de libertad de los partidos fue el primero en afirmarse y el que dominó la interpretación del régimen jurídico de los partidos durante las dos primeras décadas de nuestra democracia. Tras la dictadura, la primera necesidad que había que satisfacer era, obviamente, la libertad de los partidos frente al Estado, frente a las posibles intromisiones o interferencias de los poderes públicos.

Jurídicamente, la libertad de los partidos se protege como principio jurídico objetivo recogido en el art. 6 CE y a través de los derechos fundamentales de libertad que ejercen los partidos: libertad de asociación, ideológica, de expresión... Pero sobre esos derechos se proyecta el art. 6 CE dándoles una configuración específica debido a la función que desempeñan los partidos. Así, por ejemplo, la libertad de asociación política, en la que se residencia la garantía básica de libertad de los partidos, se diferencia de la libertad de asociación general en algunos aspectos: los derechos democráticos de participación de los afiliados forman parte del derecho de asociación política (STC 56/1995); el alcance del control judicial de las decisiones internas del partido, especialmente de las sancionadoras, puede ser mayor que en el caso de las asociaciones generales (STC 226/2016); la libertad de autoorganización del partido está limitada por la exigencia de democracia interna; y, por último, se ha entendido que el legislador puede establecer causas específicas de disolución para los partidos cuya actividad sea contraria a la función que tienen constitucionalmente atribuida porque ponga en peligro el orden pluralista democrático (STC 48/2003).

⁵ Sobre este estatuto en España, con más detalle: SALVADOR MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, pp. 69-125.

b) El principio de la democracia interna se recoge expresamente en el art. 6 CE, por lo que su reconocimiento no ha planteado mayores problemas, pero sí su interpretación y, sobre todo, su desarrollo, que ha sido más tardío. El Tribunal Constitucional ha interpretado que la exigencia de democracia interna se concreta en dos elementos: un principio de organización y funcionamiento internos democráticos y unos derechos de los afiliados cuyo fin es asegurar la participación de estos en la voluntad del partido (STC 56/1997). La doctrina, por su parte, ha tratado de concretar cuáles serían los elementos mínimos que la ley tendría que recoger para garantizar ambos elementos, lo que ha generado un interesante e intenso debate doctrinal.⁶ Las demandas doctrinales y sociales en esta materia son las que han motivado las reformas legales recientes que recogen algunos de esos elementos mínimos.

c) El principio de igualdad de oportunidades de los partidos se ha deducido de varios preceptos constitucionales: el principio del pluralismo político (art. 1.1 CE), el principio de igualdad (art. 9.2 CE) y el derecho de participación política (art. 9.3 CE). La igualdad de oportunidades se ha entendido como una igualdad de condiciones en el inicio de la competición política y en el desarrollo de esa competición. Y se ha proyectado en el derecho electoral, en materia de financiación y de acceso a los medios de comunicación social. Sin embargo, el desarrollo que el legislador ha hecho de este principio ha tendido claramente a favorecer el mantenimiento del status quo, es decir, ha beneficiado a los grandes partidos con representación parlamentaria y ha dificultado la aparición de nuevos actores políticos, porque fundamentalmente se ha basado en

⁶ Sobre este tema, ver: CONTRERAS, GARRIDO (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Zaragoza Comuniter, 2015; NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, CEPC, 1999; FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

una aplicación de la igualdad graduada en función de los últimos resultados electorales. La doctrina entendió justificado ese desarrollo en los primeros años de nuestra democracia, porque los partidos eran numerosos y débiles, y había que promover partidos fuertes que sostuvieran la nueva democracia; pero actualmente se considera que algunos de esos desarrollos deberían modificarse para favorecer a los partidos nuevos o pequeños.⁷

d) Por último, el principio de publicidad y rendición de cuentas no está recogido expresamente en nuestra constitución, aunque se deduce de los principios generales del Estado democrático y del Estado de derecho. Su desarrollo legislativo, sin embargo, ha sido muy limitado hasta hace unos años, en los que se han producido importantes reformas, tanto en materia de financiación y control económico-financiero como en materia de transparencia en la organización, funcionamiento y actividades de los partidos.

Es importante destacar la relevancia del papel que desempeñan estos principios, ya que sirven de parámetro con el que valorar la constitucionalidad del régimen jurídico de los partidos que establezca el legislador. El derecho de partidos tiene, por tanto, un primer nivel constitucional, en el que se fijan los principios que deben definir el régimen jurídico de los partidos, y un segundo nivel, de rango legal, en el que el legislador debe desarrollar y concretar dichos principios en un régimen jurídico específicamente diseñado para los partidos. Y esto significa que las decisiones legislativas que se tomen en esta materia deben responder a tales principios y podrán ser declaradas inconstitucionales en la medida en que

⁷ Sobre este principio: FERNÁNDEZ VIVAS, Y., *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007; SÁNCHEZ MUÑOZ, O., *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, CEPC, 2007.

no lo hagan.⁸ Esta es la principal consecuencia de la constitucionalización de los partidos políticos: los elementos definitorios de su régimen jurídico se establecen en el nivel constitucional y se garantizan desde dicho nivel.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA LEY

A) LA NECESARIA INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, la intervención del legislador en materia de partidos resulta absolutamente necesaria, porque en él recae la responsabilidad de desarrollar el estatuto constitucional de estos, estableciendo un régimen jurídico que sea desarrollo y garantía de los principios y derechos que integran dicho estatuto, y, en última instancia, que les permita desarrollar el papel que les corresponde en el Estado democrático. En el desempeño de esta tarea el legislador debe respetar los citados principios, buscar el mejor modo de hacerlos reales y efectivos, y encontrar el equilibrio adecuado entre todos ellos, algo que no siempre resulta técnicamente sencillo⁹ y a lo que hay que sumar, además, los condicionamientos del propio legislador.

Así es. El legislador que ha de desarrollar el régimen legal de los partidos políticos está dominado por los propios partidos. Es

⁸ En efecto, estos principios han sido utilizados por el Tribunal Constitucional alemán para enjuiciar numerosos aspectos del sistema electoral y de la regulación de los instrumentos de financiación de los partidos, entre otros, y le han servido para declarar la inconstitucionalidad de concretas decisiones tomadas por el legislador en estas materias. Puede encontrarse una explicación de algunos de estos casos en trabajos como los de Fernández Vivas del 2007 y Morlok del 2018.

⁹ Entre otros, FLORES GIMÉNEZ, F., “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, la búsqueda del equilibrio”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 355-381.

indiscutible que las leyes que el órgano legislativo apruebe serán expresión de la voluntad política del Estado por haberse elaborado democráticamente. Sin embargo, en cuando a su contenido, no se puede dejar de tener en cuenta que son los partidos, aunque por procedimientos democráticos, los que van a decidir sobre su propio régimen jurídico y, conociendo su naturaleza, es lógico que puedan resistirse a una regulación que no les beneficie en la competición política y a anteponer sus intereses al cumplimiento de las exigencias constitucionales. No podemos olvidar que los partidos son organizaciones que están permanentemente orientadas a la lucha por conquistar el poder y que esto puede condicionarles a la hora de tomar decisiones que podrían influir decisivamente en sus posibilidades de alcanzar el éxito político.¹⁰

Pero tal constatación no puede llevar a la conclusión de que hay que admitir dicha realidad sin más, sino a la de que hay que hacerle frente y reforzar de algún modo la vigilancia sobre estas leyes en las que el legislador decide “sobre sus propios asuntos”. Por eso, en primer lugar, las decisiones relevantes en materia de partidos deben tener un amplio respaldo parlamentario y social, deben adoptarse con el acuerdo del mayor número posible de grupos parlamentarios y deben contar también con un sólido apoyo ciudadano.¹¹ En segundo lugar, en materia de derecho de partidos

¹⁰ En este sentido, por ejemplo, la doctrina alemana explica que cuando el legislador adopta decisiones en materia de partidos está decidiendo sobre “sus propios asuntos” y que, por eso, estas decisiones exigen un mayor control, porque es comprensible que los partidos puedan no tener la suficiente voluntad para adoptar las decisiones constitucionalmente más correctas. MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 66.

¹¹ Así, por ejemplo, en Alemania el derecho de partidos se considera un derecho cuyo contenido es materialmente constitucional, aunque formalmente no lo sea, y que, por tanto, debe adoptarse a través de una mayoría cualificada en el parlamento. MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 176-177. También en este sentido, la Comisión de Venecia recomienda que las leyes de partidos se aprueban después de un debate abierto

el contexto constitucional debe ser especialmente vinculante; por eso la actividad y actitud de la doctrina científica resultan determinantes a la hora de construir un sólido estatuto constitucional de los partidos que pueda resultar realmente vinculante para el legislador. Por último, también son relevancia ciertos factores que pueden actuar como impulsos o incentivos para el legislador y pueden reforzar su vinculación a los principios constitucionales; entre ellos se cuentan, especialmente, la presión que pueden ejercer los ciudadanos y la que puede ejercerse desde instancias internacionales.¹²

B) EL LEGISLADOR DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA

En el desempeño de la tarea de desarrollar el estatuto constitucional de los partidos el legislador español ha evolucionado claramente de unas primeras leyes de mínimos a una regulación de mayor intensidad y extensión.

a) La primera Ley de Partidos (LPP), la Ley 54/1978, fue aprobada por las cortes constituyentes al tiempo que elaboraban la constitución y se publicó solo unos días antes que el texto constitucional. Esta ley contenía unas disposiciones absolutamente mínimas y extraordinariamente concisas, pues entonces se entendía que el legislador debía limitarse a respetar la libertad de los partidos sin apenas intervenir en la determinación de su régimen jurídico. En aquel momento, tras la dictadura, el objetivo prioritario y casi único era la le-

y público, en el que se tome en consideración la postura de todos los interesados, incluyendo a los propios partidos y a los ciudadanos (Lineamientos sobre regulación de partidos, 6 y 16).

¹² GRIMM, D., “Los partidos políticos”, en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 442. También, SALVADOR MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, pp. 130-134.

galización de los partidos políticos y su fortalecimiento en un sistema democrático incipiente.

Del proceso de elaboración de la LPP se pueden destacar dos aspectos: esta ley se redactó teniendo en cuenta los trabajos constituyentes y específicamente el art. 6 que el proyecto de constitución dedicaría a los partidos políticos; durante su tramitación y aprobación se alcanzó un alto consenso, en la línea del consenso que caracterizó el proceso constituyente, ya que apenas se discutió el régimen transitorio (si se exigía a los partidos ya existentes adaptarse a la nueva ley) y un cambio muy concreto en la brevísima referencia que la ley contenía a la financiación pública electoral.

La LPP fue una ley breve y clara en los aspectos que regulaba, porque quedaron fuera de ella temas muy relevantes (otras vías de financiación, el control económico-financiero, una regulación más amplia del contenido básico de los estatutos y de la democracia interna...). En cuanto a la valoración del contenido de la ley, en un primer momento la doctrina criticó el procedimiento de registro, que presentaba similitudes con el establecido en el régimen franquista, porque pensó que podría coartar la libertad de creación de partidos; no obstante, esta posibilidad quedó claramente descartada desde un principio por el Tribunal Constitucional, que dejó claro que el sistema de registro previo no podía suponer ningún tipo de control material o ideológico de los partidos políticos (STC 3/1981 y STC 85/1986).

Esta fue fruto de un proceso de transición en el que el principal objetivo era garantizar la libertad y evitar las interferencias del Estado, como reacción a la realidad política que se había vivido en el régimen inmediatamente anterior. Sin embargo, a medida que transcurrían los años se fueron acumulando razones y argumentos a favor de una regulación más intensa.¹³

¹³ Entre otros: Satrustegui Gil-Delgado, M., “La reforma legal de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996,

b) En 2002 el legislador aprobó la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP), que derogó la anterior LPP. Con ella se quería dar respuesta a las dos principales demandas en la materia entonces existentes: especificar en la ley las exigencias mínimas de democracia interna y establecer un régimen de suspensión y disolución de partidos que garantizase que la actuación de estos fuese conforme con la constitución. Ciertamente la ley trató de dar respuesta a las críticas doctrinales que exigían un mayor desarrollo legislativo de la exigencia de democracia interna, pero sobre todo se redactó con el objetivo de hacer frente al problema de la violencia terrorista que se apoyaba en determinados partidos políticos vascos, cuya coacción a ciertos grupos sociales impedía el normal funcionamiento del orden democrático en el País Vasco. Así pues, la LOPP responde a un momento histórico distinto del de la LPP, a una etapa de mayor intervención del legislador en la que este asume la responsabilidad de establecer un régimen de los partidos con los límites y garantías necesarios para garantizar el cumplimiento de la función que les corresponde en el Estado democrático.

Las novedades que introdujo la ley en materia de suspensión y disolución de partidos generaron un intenso debate doctrinal y político, de modo que la tramitación y aprobación final de la ley no gozaron del alto consenso que sí se produjo en el caso de la Ley de 1978. El proyecto de ley había sido pactado entre los dos grandes partidos mayoritarios (PP y PSOE) y, aunque se presentaron 6 enmiendas a la totalidad y 197 enmiendas al

p. 81 y ss.; MORODO, R., Lucas MURILLO DE LA CUEVA, P., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001; RAMÍREZ, M., JIMÉNEZ CAMPO, J., et al., *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, Madrid, CEPC, 1994; Blanco Valdés, R., “Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación”, en TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA, GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, 2000, p. 97-125.

articulado en el Congreso, el texto finalmente aprobado no difirió apenas del inicialmente acordado.

La constitucionalidad de la nueva LOPP fue rápidamente cuestionada y el gobierno vasco presentó un recurso de inconstitucionalidad contra ella. El Tribunal Constitucional, en una extensa sentencia (la STC 48/2003), dictada en menos tiempo del que el Tribunal suele necesitar, y por unanimidad, declaró la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, aunque indicando en ciertos aspectos cuál debía ser la interpretación que había que darles. La STC 48/2003, se convirtió en la decisión que recoge la interpretación más acabada y sistemática del estatuto constitucional de los partidos, y la que refleja la evolución de un derecho de partidos de mínimos centrado en la libertad a un derecho más intervencionista cuyo eje es la garantía de la función de los partidos.

c) La regulación de la LOPP era en algunos aspectos técnicamente mejorable y ciertas materias seguían exigiendo una regulación más profunda. Por ello, en los siguientes años se aprobaron nuevas leyes y reformas de las existentes: la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, reformada posteriormente por la Ley Orgánica 5/2012, que trataba de corregir alguna de las muchas insuficiencias de esta; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece ciertas obligaciones de publicidad para los partidos políticos; y, finalmente, la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, que introduce una profunda y relevante reforma en materia de publicidad y democracia interna, intensifica la regulación de las fuentes de financiación y fortalece los mecanismos de control económico-financiero.

Lo relevante de estas últimas reformas legislativas es que se han producido, a pesar de las resistencias de los propios partidos, debido a la presión social en el contexto de una cierta crisis del modelo tradicional de partido y de un claro des-

contenido con la actuación de estos, así como también por la presión de las recomendaciones de organismos internacionales especializados (los informes del GRECO, del Consejo de Europa).

C) EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A la hora de regular los partidos políticos existen ciertas materias sobre las que el legislador debe necesariamente pronunciarse: la forma de creación, organización y funcionamiento interno, financiación y posible suspensión o disolución. Veamos a continuación las principales decisiones que el legislador español ha tomado al respecto, y que permiten valorar en qué medida ha desarrollado correctamente el estatuto constitucional de los partidos.

Creación

a) Conforme al principio de libertad de los partidos, la ley reconoce la creación libre de partidos, la afiliación a un partido libre y voluntaria, y establece que nadie pueda ser obligado a crear un partido, a ingresar o a permanecer en el mismo (art. 1 LOPP). En relación con estas libertades cabe destacar que desde la reforma introducida por la LO 3/2015, pueden ser promotores de un partido los ciudadanos de la Unión Europea, ya que anteriormente la ley limitaba la facultad de creación a los ciudadanos españoles, debido a la función de los partidos y su relación con la soberanía de los ciudadanos españoles (STC 48/2003 FJ 18); los menores no pueden afiliarse a partidos, pero sí a las organizaciones juveniles de estos (art. 2.2 LOPP); y varias leyes han recogido las previsiones constitucionales que limitan el derecho de asociación política de ciertos cargos y funciones públicas (los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, del Tribunal de Cuentas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el Defensor del Pueblo no pueden pertenecer a partidos y los magistrados del Tribunal Constitucional). Además, la ley impide ser pro-

motores a quienes hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal (delitos contra la constitución, el orden público, delitos de traición y contra la comunidad internacional), salvo que hayan sido judicialmente rehabilitados, para impedir, con ello, la promoción de partidos políticos por parte de personas condenadas por delitos terroristas; esta limitación fue avalada por el Tribunal Constitucional, que entendió que no resulta desproporcionada para quien ha sido condenado por delitos graves dirigidos a atacar contra la pacífica convivencia en que los partidos deben desenvolverse (STC 48/2003, FJ 19).

b) Como se dijo ya, desde un principio el legislador español optó por establecer un sistema de inscripción registral del que depende que la creación del partido se formalice y este adquiera personalidad jurídica. La doctrina lo criticó en un principio, porque mantenía cierta similitud con el sistema de control previo franquista y se temió que el Registro pudiese efectuar un control preventivo de los fines del partido¹⁴. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha mantenido desde el primer momento una interpretación clara que resultó además decisiva en los primeros años del nuevo régimen democrático: la libertad de asociación excluye cualquier tipo de control administrativo sobre la creación de un partido que suponga un sistema de autorización previa; la obligación general de inscripción en un registro solo tiene como objetivo la publicidad; y los responsables del registro en el que se inscriban los partidos no pueden decidir discrecionalmente sobre una solicitud de inscripción, ya que su única función es la “verifica-

¹⁴ JIMÉNEZ CAMPO, J., “La intervención estatal del pluralismo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 171-184; DE OTTO y PARDO, I., *Defensa de la constitución y partidos políticos*, Madrid, CEC, 1985, p. 105; BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 184.

ción reglada”, es decir, comprobar si los documentos cumplen los requisitos formales necesarios (STC 3/1981 y 85/1986).

Así, para crear un partido el acuerdo se debe formalizarse en un acta fundacional que tiene que contener ciertos datos y debe presentarse ante el Registro de Partidos. Respecto al control previo que puede realizar el Registro, la ley prevé que se podrán comprobar dos extremos.

- El primero, si se cumplen los requisitos formales, de manera que si se advierte algún defecto de ese tipo se solicitará a los promotores que los subsanen. Los únicos conflictos que han surgido al respecto se produjeron por la iniciativa de inscribir un nuevo partido con una denominación similar a la de uno ya existente. En estos casos, el Tribunal Constitucional aclaró que, aunque es evidente que la denominación de dos partidos no puede coincidir o asemejarse hasta el punto de producir confusiones, el Registro no puede denegar la inscripción porque la denominación del solicitante sea similar a la de otro, salvo en supuestos de plena identidad de denominación entre dos partidos y en los de contradicción palmaria, manifiesta o patente de la denominación con las leyes o los derechos fundamentales (STC 85/1986; luego en STC 48/2003).
- En segundo lugar, si de la documentación presentada se deducen indicios racionales de una posible ilicitud penal, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, se suspendería el plazo de inscripción y se iniciaría un proceso judicial para determinar si el partido incurre en algún ilícito penal. Se trata de un control judicial preventivo, pero de muy escasa eficacia: es difícil imaginar que en la documentación que se debe presentar los promotores pongan de manifiesto de algún modo su voluntad de cometer delitos, y resulta también difícil deducir esa voluntad de una organización que aún no se ha creado ni ha actuado. La doctrina ha cuestionado la posibilidad de suspender la inscripción en caso

de que se inicie un proceso judicial por indicios de ilicitud, porque en la práctica se está impidiendo la libre creación,¹⁵ y también ha discutido otros aspectos del registro previo, señalando algunos elementos que podrían mejorarse, tanto desde el punto de vista técnico, como constitucional¹⁶.

Organización y funcionamiento interno

La primera LPP contenía unas indicaciones absolutamente mínimas sobre la democracia interna, que apenas servían para garantizar que la organización y el funcionamiento de los partidos fuesen democráticos. La posterior LOPP se aprobó con la intención de desarrollar la exigencia de democracia interna e introdujo nuevas exigencias, pero estas seguían siendo insuficientes. La reforma introducida por la LO 3/2015 es la que ha introducido los últimos avances en esta materia.

La ley establece algunos aspectos de organización y funcionamiento internos como obligatorios, aunque no son muchos, por eso no puede decirse que la ley predefina el orden interno de los partidos. Lo que hace la ley es exigir que sean los estatutos de los partidos los que regulen obligatoriamente ciertos elementos inter-

¹⁵ VÍRGALA FORURIA, E., “La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España”, en Gutiérrez Gutiérrez, I. (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 42; BASTIDA FREIJEDO, F., “Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos”, en *Debates Constitucionales*, núm. 5, 2003, p. 10; DE OTTO, *op. cit.*, p. 100.

¹⁶ Por ejemplo, que el Registro dependa de la administración electoral y no del Ministerio del Interior, lo que le rodearía de mayores garantías de independencia; eliminar la posibilidad de suspensión de la inscripción en caso de que se considere que hay indicios de ilicitud, porque supone una limitación muy relevante de la libertad de creación; y cuidar la coherencia técnica con lo establecido en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y en los arts. 6 y 22 CE, en todo lo que se refiere a la ilegalidad e ilicitud de asociaciones y partidos. BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, p. 9 y ss.

nos, a veces indicando la dirección de dicha regulación, pero dejando que sea el partido quien libremente decida cómo diseña ese concreto aspecto organizativo. Con esto se quiere garantizar que los principales elementos que definen el orden interno del partido estén previstos en los estatutos (algo que no sucedía con la LPP), respetando la libertad de autoorganización del partido.

Las exigencias que establece la ley o que la ley exige que regulen los estatutos son las siguientes.

a) En relación con la organización interna del partido:

- Los partidos deben tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que pueden actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponde la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución (art. 7.2 LOPP).
- Los órganos directivos de los partidos deben proveerse mediante sufragio libre y secreto (art. 7.3 LOPP). Los estatutos deben recoger el procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto (art. 3.2.j LOPP) y establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido (art. 7.1 LOPP).
- Sobre el funcionamiento de los órganos colegiados, la ley exige que los estatutos fijen un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados (art. 7.4 LOPP). Los estatutos deben también prever la composición de los órganos de gobierno y representación, los plazos para su renovación (como

máximo cada cuatro años), sus competencias, los órganos competentes para la convocatoria de sesiones de los órganos colegiados, el plazo mínimo de convocatoria, duración, la forma de elaboración del orden del día, incluyendo el número de miembros exigidos para proponer puntos a incluir en el mismo, así como las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, debe ser la mayoría simple de los presentes, sean éstos miembros de pleno derecho o compromisarios (art. 3.2.i LOPP).

- Los estatutos deben prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos (art. 7.5 y art. 3.2.j LOPP) y el procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido (art. 3.2.q LOPP).

b) En cuanto a los derechos de los socios:

- Los estatutos deben incluir los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados (art. 3.2.g LOPP), además, pueden establecer diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido, que se corresponderán con diferentes derechos y deberes.

- Los derechos de los afiliados (los de mayor vinculación al partido político, si existen diferentes modalidades) deben ser al menos los siguientes: a) a participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos; b) a ser electores y elegibles para los cargos del mismo; c) a ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica; d) a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos; y e) a acudir al órgano

encargado de la defensa de los derechos del afiliado (art. 8.4 LOPP).

- Sobre los deberes, los afiliados cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes: a) compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas; b) respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes; c) acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido; y d) abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno de acuerdo con la modalidad de afiliación (art. 8.5 LOPP).
- Los estatutos deben determinar el cargo u órgano encargado de la defensa y garantía de los derechos del afiliado (art. 3.2.r LOPP), y deben regular el régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que queda a la libre disposición del partido, salvo dos supuestos que la propia ley exige que se tipifiquen y sancionen: con suspensión cautelar automática, los afiliados incurso en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción; y con expulsión, aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos (ar. 3.2.s LOPP). En relación con los derechos procesales de los afiliados, la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno (art. 8.3 LOPP).

Financiación

La primera regulación del sistema de financiación, en los inicios del sistema democrático, fue escasísima e insuficiente. A los pocos años, los primeros casos de corrupción condujeron a la elaboración de leyes específicas en la materia (la LO 5/1985 de régimen electoral general y la LO 3/1987 de financiación de los partidos) que establecieron un sistema mixto con un fuerte predominio de la financiación pública. A pesar de la generosa financiación pública, los partidos experimentaron un crecimiento exponencial de sus gastos y terminaron recurriendo a fuentes irregulares de financiación privada. Esto unido a la presión de la opinión pública ante un sistema de fiscalización y control de los partidos prácticamente ineficaz provocó la aprobación de una nueva ley en la materia (la LO 8/2007 de financiación de partidos políticos), que ha sido reformada en los últimos años para reducir las subvenciones estatales, pero sobre todo para garantizar una mayor transparencia y control.

El sistema de financiación de los partidos políticos en España combina, desde el principio, ingresos públicos y privados:

- a) Las subvenciones públicas por gastos electorales, que se adjudican atendiendo a los criterios de escaños y votos obtenidos por cada partido, y cuya finalidad es compensar los gastos que realizan los partidos durante la campaña electoral.
- b) La subvención pública por actividad ordinaria: una ayuda anual dirigida a sufragar las actividades ordinarias de los partidos con representación en el Congreso, que se adjudica en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones.
- c) La subvención pública a los grupos parlamentarios, para contribuir a los gastos derivados de su actividad, conforme a la cual les corresponde una cantidad fija igual para todos y otra variable en función del número de miembros de cada uno.

d) La financiación pública indirecta: concesión de espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios de comunicación públicos; subvenciones para el envío a los electores de sobres, papeletas, propaganda; cesión de espacios para colocación de carteles y otras formas de publicidad electoral, etc.

e) Las fuentes privadas son las cuotas de afiliados, donaciones, patrimonio propio, etc... La primera regulación de estas fuentes fue también escasa, mientras que la actual es más completa y detallada: existe un tratamiento jurídico diferente para las cuotas y las donaciones, distintos límites aplicables a las donaciones, requisitos para garantizar mejor su control, disposiciones sobre los créditos, incentivos fiscales a las donaciones, un límite a las condonaciones de deuda, etc.

El sistema de financiación reposa fundamentalmente sobre fuentes de ingresos públicos, algo que tenía sentido en 1978, cuando los partidos tenían estructuras débiles, pero no ahora. Las vías de financiación pública son amplias y variadas (cubren la actividad electoral, parlamentaria y ordinaria de los partidos) y hace a los partidos muy dependientes del dinero público. Por otro lado, los criterios de adjudicación, que favorecen a los partidos mayoritarios y parlamentarios, podían justificarse en un principio con el objetivo de fortalecer el incipiente sistema democrático de partidos, pero cuarenta años después resultan distorsionadores y perjudiciales para los partidos pequeños o nuevos. La financiación privada se ha regulado con desconfianza y los mecanismos para controlarla apenas han sido suficiente hasta hace unos años. Por último, también se ha criticado la actitud del legislador, que no ha mostrado intención de modificar el modelo y ha intervenido solo para reformarlo puntualmente como respuesta a la corrupción o a situaciones de crisis política y económica.¹⁷

¹⁷ IGLESIAS BÁREZ, M., “La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo”, en GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2015,

En cuanto al control económico-financiero, se ejerce sobre todo a través del Tribunal de Cuentas, aunque también participan en él otros organismos, pero ha sido muy limitado hasta hace pocos años. Los partidos han demostrado una resistencia notable a imponerse obligaciones y límites en esta materia. En un principio, el control económico-financiero establecido por el legislador era tan insuficiente y defectuoso que no permitió en modo alguno un control efectivo ni de la legalidad de las vías de financiación ni de la gestión económica de los partidos. A partir de 2007, y sobre todo en la última década, se han aprobado algunas medidas legislativas al respecto, debido a la presión social y la intervención de instancias internacionales, como el grupo GRECO del Consejo de Europa.

Disolución

La vigente LOPP contiene una regulación muy detallada del régimen de disolución, ya que uno de sus objetivos fue el de hacer frente a los partidos que servían de apoyo a la violencia terrorista. En concreto, la disolución de un partido es posible en tres supuestos¹⁸:

p. 87-107; PAJARES MONTOLÍO, E., *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998; SANTANO, A. C., *La financiación de los partidos políticos en España*, Madrid, CEPC, 2016; SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, p. 161-200.

¹⁸ IGLESIAS BÁREZ, M., *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Granada, Comares, 2008; MONTILLA MARTOS, J. A. (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, 2004; PÉREZ-MONEO, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Valladolid, Lex Nova, 2007; VÍRGALA FORURIA, E., “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2003, p. 203-262; VÍRGALA FORURIA, E., *op. cit.*

a) Disolución por causas penales: es el supuesto establecido con carácter general para todo tipo de asociaciones, incluidos los partidos, que incurran en los supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (art. 515¹⁹). La disolución de partidos por causa penal, sin embargo, resulta muy complicada en la práctica, y solo se ha utilizado una vez, para disolver al Partido Comunista de España Reconstituido, vinculado al grupo terrorista GRAPO (ST Audiencia Nacional 31/2006, de 30 de junio, ratificada por STC 655/2007).

b) La disolución por causas no penales se puede producir en dos supuestos distintos:

“Cuando un partido vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la LOPP”. Se trata de un supuesto de hecho que actualmente parece difícil que pueda darse en algún momento.

“Cuando de forma reiterada y grave la actividad de un partido vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9” de la ley. En este caso la ley precisa con mucho detalle los elementos, conductas y hechos que permitirían determinar cuándo un partido incurre en tal supuesto,²⁰ de

¹⁹ Se consideran ilícitas: 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 3.º Las organizaciones de carácter paramilitar. 4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

²⁰ Así, la ley describe minuciosamente los tres tipos conductas que pueden dar lugar a este supuesto (art. 9.2): vulneración sistemática de las libertades y

modo que no basta con la comisión de uno solo de los hechos recogidos en la ley de forma esporádica y por un único militante, sino que ha de producirse una reiteración de conductas continuadas en el tiempo con la participación de sus órganos dirigentes o de un número importante de sus militantes.

Para la tramitación de los procedimientos de disolución por causas no penales la LOPP ha introducido un procedimiento judicial específico, preferente y en una única instancia. En cuanto a los efectos de la disolución, la ley prevé el cese inmediato de toda la actividad y la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, y, además, establece que “se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto”. Con esto se quería evitar el problema que supondría, desde el punto de vista de la eficacia de la disolución, la creación de un nuevo partido que de hecho sustituyera a la formación disuelta. Si se diera este caso, se podrá instar a la Sala Especial del Tribunal Supremo para que, como algo que forma parte de la ejecución de la sentencia de disolución, declare la improcedencia de la continuidad o sucesión del partido disuelto (art. 12 LOPP).

derechos fundamentales, vinculada con atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por distintas razones; fomentar, propiciar o legitimar la violencia para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer el orden democrático; y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas en determinadas condiciones. La ley especifica aún más señalando, a título ejemplificativo, que se darán las conductas anteriores cuando se produzca la repetición o acumulación de una lista de nueve supuestos, que son una concreción o especificación de los supuestos básicos del apartado 2, (art. 9.3). Y finalmente señala una serie de hechos que podrán tenerse en cuenta para apreciar y valorar las actividades antes mencionadas, así como la continuidad o repetición de las mismas (art. 9.4).

La introducción de este tercer supuesto de disolución generó un intenso debate jurídico y político. La mayoría de la doctrina entendió que el establecimiento de causas de disolución no penales era conforme con la constitución, aunque se criticaron algunos aspectos de la forma concreta en que la ley había definido este tercer supuesto no penal.²¹ El Tribunal Constitucional, por su parte, la avaló, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entendió que el legislador podía prever causas de disolución no penales y reconoció que la existencia de un partido que con su actividad colabore o apoye la violencia terrorista pone en peligro la subsistencia del orden democrático pluralista proclamado por la Constitución, y admitió que, frente a ese peligro, no parece que pueda aplicarse otra sanción reparadora del orden jurídico perturbado que la disolución. Añadió que no se trataba de ilegalizar partidos por razón de los fines, proyectos u objetivos que persigan, que sería contrario a la libertad de asociación política, sino de ilegalizarlos a causa de los medios que utilizan para alcanzar dichos fines, y que resultan contrarios a los principios democráticos y a los derechos fundamentales. En cuanto a la forma de definir el supuesto de hecho, el Tribunal consideró que estaba previsto de forma suficientemente

²¹ Para unos, el régimen establecido merecía un juicio global positivo, aunque reconocían ciertas deficiencias que, sin embargo, se podían salvar con una interpretación conforme con la constitución; así lo entienden TAJADURA TEJADA, J., *Partidos políticos y constitución*, Madrid Civitas, 2004; o VÍRGALA FORURIA, *op. cit.* Para otros autores, había elementos de la ley cuya constitucionalidad resultaba muy cuestionable: BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*; MONTILLA MARTOS, J. A., “Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la LO 6/2002 de partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003, p. 559-586. Es cierto que el diseño técnico jurídico de la ley es mejorable en numerosos aspectos, pero también lo es que la mayoría de los defectos pueden salvarse con una interpretación absolutamente restrictiva y garantista a favor de la libertad, que es la que finalmente se le ha dado.

estricta: la disolución no cabe cuando se dé simplemente alguna de las conductas tipificadas, sino solo cuando estas se realicen de forma reiterada y grave, por repetición o acumulación, con continuidad en el tiempo, de forma que evidencien una decidida incompatibilidad con los medios pacíficos y legales inherentes a los procesos de participación política. En este sentido hizo algunas indicaciones sobre cómo debían interpretarse algunos apartados del art. 9 de la ley.

Como cabía esperar, después de aprobarse la ley se inició el primer proceso de ilegalización de los partidos HB, EH y Batasuna, que se cerró con la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003, en la que consideró probada la participación de ETA en esas formaciones y la actuación de estas como complemento político, consciente y reiterado, a la actividad terrorista. Esta decisión fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional y mediante las SSTC 5/2004 y 6/2004 el Alto Tribunal ratificó la conclusión a la que había llegado el Tribunal Supremo. Posteriormente, tales decisiones fueron recurridas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en su STEDH de 30 de junio de 2009 afirmó, por unanimidad y de forma contundente, que la decisión del Tribunal Constitucional cumplía los requisitos exigidos para entender que la disolución no lesionaba las libertades de asociación y de expresión.²²

Tras ilegalizarse Batasuna en 2003, esta se organizó e intentó inscribir en varias ocasiones como una nueva formación política. En estos casos se utilizaron los medios judiciales previstos en la ley para impedir su creación o disolver el nuevo partido, en la

²² Esta decisión del TEDH era coherente con su jurisprudencia en la materia, conforme a la cual el legislador puede establecer un régimen que permita disolver un partido que actúe contra los principios democráticos mediante el uso de la violencia, la incitación o la cobertura de esta, siempre que esto se manifieste en actividades concretas y la influencia del partido afectado sea capaz de alterar el orden público o de aterrorizar a una parte importante de la sociedad.

medida en que fuese la continuación de uno ya ilegalizado. Todas esas decisiones fueron avaladas por el Tribunal Constitucional y el TEDH (cuando se acudió hasta él). Finalmente, se solicitó la inscripción de un nuevo partido, SORTU, cuyos estatutos ya recogían el objetivo de contribuir a la definitiva y total desaparición de cualquier clase de violencia y terrorismo, en particular la de la organización ETA, y en él que ya no se apreciaron elementos objetivos suficientes que determinasen que era la continuación de un partido disuelto, por lo que se reconoció su derecho a la inscripción en el registro (STC 138/2012).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El derecho de partidos en España ha sufrido una importante evolución en los ya más de cuarenta años de democracia bajo la Constitución de 1978. En la primera etapa se produjo una cierta mistificación de los partidos, porque representaban la recién ganada democracia, y el principio indiscutible que rigió su régimen jurídico fue el de libertad. Pasados los años se comenzó a generar una postura algo más crítica hacia los partidos y su régimen jurídico, y se entendió que era necesario algo más que libertad para asegurar que estos cumpliesen su función en el sistema democrático. Los partidos, por su parte, se han resistido a tomar ciertas medidas legislativas que ellos entendían que les podían perjudicar, y solo lo han hecho finalmente debido a la presión social e internacional. En todo caso, la prueba más importante que ha tenido que superar el derecho de partidos en España ha sido la disolución de algunos partidos políticos. El legislador tuvo que tomar la complicada decisión de establecer un régimen de suspensión y disolución que pudiese hacer frente al problema de la violencia terrorista; la aplicación práctica de dicho régimen alcanzó los objetivos que se buscaban con él y resultó positiva; además, la decisión del legislador y la aplicación práctica de dicho régimen fueron avaladas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; todo ello contribuyó a fortalecer el derecho de partidos en España y, con él, al sistema democrático.

