

# LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA

Juan Hernández Bravo de Laguna  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

Este artículo estudia las relaciones constitucionales y legales entre el Estado y los partidos políticos en España a partir del modelo de Triepel sobre la cuestión. Para ello analiza la regulación de los partidos en el ordenamiento histórico español, elabora una propuesta teórica respecto a las funciones básicas partidistas y al concepto de partido en la Constitución española, y concluye con un estudio sobre su regulación legal.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución española, constitucionalismo histórico español, Derecho español, partidos políticos.

## ABSTRACT

«The Constitutional and Legal Relations Between State and Political Parties in Spain». This paper studies both the constitutional and legal relations between State and political parties in Spain by using Triepel approach with regard to this matter. In order to do it, the paper analyses the Spanish historical and present law about political parties, and it propounds a theoretical suggestion in relation to basic functions of political parties and their concept according to the Constitution of Spain.

**KEY WORDS:** Constitution of Spain, constitutional history of Spain, Spanish law, political parties.

## 1. EL ANÁLISIS DE TRIEPEL

Ha sido muy divulgado el análisis de TRIEPEL, según el cual las relaciones entre el Estado y los partidos políticos han atravesado históricamente cuatro etapas, que serían respectivamente: *Bekämpfung*, la hostilidad u oposición generalizada del Estado al fenómeno partidista; *Ignorierum*, el desconocimiento o indiferencia estatal frente a los partidos políticos; *Legalisierung*, la legalización inicial de éstos a través de una tímida normativa; e *Inkorporierung*, es decir, la constitucionalización de los mismos, su incorporación a los textos constitucionales<sup>1</sup>. Hemos de tener en cuenta, además, que, de acuerdo con este análisis, en la etapa de *Legalisierung* se disciplinan normativamente *ciertas actividades* de los partidos, no la totalidad de su acción política, y en la de *Inkorporierung* no sólo se les reconoce constitucionalmen-



te, sino que se les asignan determinadas *funciones* jurídico-políticas, sometiénolos a *controles* estatales.

En relación con estas etapas, son sumamente esclarecedores los paralelismos históricos establecidos por BISCARETTI entre ellas y el sucederse de las formas de Estado<sup>2</sup>. Y así, el autor italiano correlaciona la etapa de *Bekämpfung* con el denominado Estado policía, o sea, con la última fase evolutiva del Estado absoluto en el Antiguo Régimen, y con los primeros tiempos del Estado constitucional<sup>3</sup>. La etapa de *Ignorierum* o, como a veces se la ha denominado, el agnosticismo estatal en la cuestión partidista, sería para este autor la respuesta del sistema político liberal a la progresiva consolidación de los partidos. Cuando éstos, y también los sindicatos, al amparo de los sucesivos reconocimientos del derecho fundamental de asociación que se producen en todos los Estados constitucionales, inician un proceso de proliferación y fortalecimiento, se hace absolutamente necesaria una inicial normativa estatal sobre ellos —*Legalisierung*— que los reglamente en cuanto grupos electorales y parlamentarios, dado que en cuanto asociaciones estaban ya legalmente regulados. A este respecto, señala P. DE VEGA: «La paradoja es evidente: al tiempo que se reconocen legalmente actividades políticas de los partidos (electorales y parlamentarias) se ignora su entidad política como grupo social»<sup>4</sup>. Finalmente, *Inkorporierung* es la etapa de constitucionalización de los partidos que, con algunos antecedentes anteriores, se produce plenamente después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>1</sup> Cfr. TRIEPEL, H.: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berliner Rektorade, Berlin, 1928, p. 12. Y, como advierte LUCAS VERDÚ en su trabajo «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Cátedra de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 2, Madrid, otoño 1980, p. 42: «Cada fase no debe considerarse como un esquema perfectamente lineal de progreso en línea recta, ni de un ciclo cerrado [...] Indudablemente, el esquema triepeliano es útil por su valor didáctico y sugeridor». Por lo cual, posiblemente, sería necesario matizar la afirmación de M. RAMÍREZ: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, núm. 13, Madrid, enero-febrero 1980, p. 47, cuando, al referirse a la etapa de *Inkorporierung*, afirma: «Estamos ante el último paso, ante la meta, de un largo recorrido histórico». Finalmente, en relación a las dos últimas etapas, algunos autores, entre los que se encuentra E.E. SCHATTSCHNEIDER, llegan a sostener que, por su propia naturaleza, los partidos políticos no son susceptibles de ser regulados jurídicamente. Cfr. SCHATTSCHNEIDER, E.E.: *Régimen de partidos*, trad., Editorial Tecnos, S.A., Colección de Ciencias Sociales Semilla y Surco, Madrid, 1973, pp. 33-34.

<sup>2</sup> Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Prólogo, notas y traducción de P. LUCAS VERDÚ, Editorial Tecnos, S.A., Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1973, pp. 720-729.

<sup>3</sup> Por supuesto, en esta etapa se trata todavía de *facciones* y no de *partidos*.

<sup>4</sup> VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S.A., —EDICUSA—, Madrid, 1977, p. 22 en nota. Cfr. también ROSSANO, C.: *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, p. 257 y ss.; y VIRGA, P.: *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1948, p. 35 y ss. y 89 y ss. Un caso interesante de regulación legal partidista por vía de su financiación lo constituye la *Ministerial and Parliamentary Office Act* irlandesa de 1938.

La legalización de los partidos, es decir, la aceptación de su existencia como tales por parte del ordenamiento, implica, evidentemente y entre otros —ya lo hemos dicho—, la cuestión del control que el Estado ha de ejercitar sobre aquéllos y, además, la determinación de su condición jurídica<sup>5</sup>. Por lo que se refiere a la primera cuestión —siempre problemática—, son posibles tres clases distintas de controles estatales sobre los partidos: el ideológico-programático, de carácter eminentemente represivo-preventivo, en relación con los principios fundamentales de la Constitución y el resto del ordenamiento; el externo o negativo, en cuanto al respeto a la Ley en la actuación partidista; y el interno o estructural-funcional, referido a la salvaguarda de los principios democráticos en la estructura y el funcionamiento internos de los partidos, control que, en definitiva, y como es obvio, plantea el importante problema complementario de su difícil instrumentación operativa por parte de los poderes públicos<sup>6</sup>. Sobre la determinación de la condición jurídica de los partidos, se originan sustanciales alternativas acerca de su carácter de órganos del Estado o de elementos constitutivos del sistema de gobierno, y respecto a su personalidad jurídica<sup>7</sup>. Y la libertad de su creación se muestra con el

---

<sup>5</sup> Para la condición jurídica de los partidos es interesante consultar VIRGA, P.: *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, cit., y *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1967, pp. 245-250, que incluyen una cuidada bibliografía sobre la cuestión.

<sup>6</sup> Respecto a los controles estatales sobre los partidos, Cfr., por ejemplo, FERRANDO BADÍA, J.: *Democracia frente a autocracia. Hacia una democracia económica, social y política*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1980, pp. 126-127. Para J. FERRANDO BADÍA, el control ideológico-programático es una reacción defensiva frente a los partidos antidemocráticos, y el estructural-funcional tropezaría con los importantes obstáculos de la que él denomina *partidocracia* y del mandato imperativo. Cfr. también BOFILL ABEILHE, P.: «La estructura interna», y GUERRERO SALOM, E.: «Democracia de partidos. Partidos democráticos. Democracia en los partidos», ambos en MORODO LEONCIO, R. *et al.*: *Los partidos políticos en España*, Editorial Labor, S.A., Colección Politeia, Barcelona, 1979, pp. 187-223 y 224-260, respectivamente.

<sup>7</sup> Cfr. VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 23. Como nos advierte J. FERRANDO BADÍA en «Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano», en VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., pp. 305-310, el análisis jurídico de los partidos puede distinguir en ellos dos aspectos principales, a saber: el asociativo y el orgánico. VIRGA, por ejemplo, en *Diritto Costituzionale*, cit., p. 250, reconoce a los partidos la cualidad de órganos exclusivamente en cuanto se presentan como grupos electorales y grupos parlamentarios. En la calificación de órganos coinciden también autores como RADBRUCH y MANGOLDT. Pero para otros, entre los cuales se encuentra BISCARETTI DI RUFFIA, son entes auxiliares del Estado, presupuestos del ordenamiento estatal, no órganos, y sus funciones son públicas, pero no estatales (Cfr. *Derecho Constitucional*, cit., pp. 212 y 718-729). MORTATI, por su parte, los considera asociaciones de hecho, habitualmente sin personalidad jurídica, que realizan funciones de instituciones sociales y tienen relevancia constitucional (Cfr. *Instituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 1969, p. 619). Evidentemente su consideración de asociaciones no reconocidas sin personalidad jurídica es posible a tenor del ordenamiento italiano, pero no del español, como luego veremos (*Vid. infra* 3 y 4). Sobre la condición jurídica de los partidos en el ordenamiento español, Cfr., entre otros, COBREROS MENDOZA, E.: «El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional», en *Revista*



doble carácter de derecho público —que puede estar limitado, como ocurre, por ejemplo, en el ordenamiento portugués— y de institución jurídica<sup>8</sup>.

La aceptación de los partidos como órganos estatales viene a suponer, por supuesto, un planteamiento estatalizador de las relaciones entre el Estado y la sociedad, correspondiendo, por el contrario, el reconocimiento de su carácter de intermediarios privilegiados entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad a una perspectiva propia del Estado social de Derecho que se materializa en su *Inkorporierung* a los textos constitucionales. En cuanto a las limitaciones a la libertad de creación de partidos, y según acabamos de indicar, es paradigmática la contenida en los artículos 47 y 311 (Disposições finais e transitórias) de la Constitución portuguesa de 1976 en contra de los partidos de ámbito subestatal.

Por otra parte, y dentro de esta perspectiva jurídico-pública del análisis partidista que estamos considerando, es interesante destacar que, como señala VIRGA, los partidos políticos, en cuanto instituciones jurídicas, son entes sociales organizados que se diferencian de otros entes sociales y del Estado, y que reducen a unidad varios elementos: personales, patrimoniales e ideológicos. Los partidos, además, sigue diciendo VIRGA, al organizarse se dan a sí mismos su propio ordenamiento jurídico. Sus miembros se vinculan al partido a través de una relación jurídica institucional y se someten al poder del partido-institución, especificado en varias potestades: constituyente, estatutaria, finalista, administrativa —deliberante y ejecutiva—, disciplinaria y tributaria<sup>9</sup>.

---

*Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, núm. 1, Oñati (Guipúzcoa), septiembre-diciembre 1981, pp. 217-225; JIMÉNEZ CAMPO, J.: «La intervención estatal del pluralismo (Notas a una Sentencia del Tribunal Constitucional)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 1, núm. 1, Madrid, enero-abril 1981, pp. 161-183; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», en *Revista de Política Comparada*, cit., núm. 4, Madrid, primavera 1981, pp. 165-184. Lo que parece que resulta indudable es que el Estado necesita para su funcionamiento la existencia de organizaciones homogéneas —al menos en el plano donde se toman las decisiones— en ideología e intereses. Pero sobre esta cuestión estamos plenamente de acuerdo con R. COTARELO cuando en «Los partidos políticos», en R. COTARELO (comp.): *Introducción a la Teoría del Estado*, Prólogo de P. LUCAS VERDÚ, Editorial Teide, S.A., Colección de Ciencias Sociales, Barcelona, 1981, p. 165, puntualiza: «Allí donde el partido es único y claramente un órgano del Estado, cabe preguntarse hasta qué punto, verdaderamente, se trata de un partido político [...] los partidos políticos, siendo asociaciones particulares, cumplen funciones públicas o prestan servicios públicos». Vid. *infra* nota 36.

<sup>8</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 66.

<sup>9</sup> Cfr. VIRGA, P.: *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 199 y ss. Nos parece que la potestad de fijación de su orientación política bien puede ser denominada *finalista*. Hemos de tener en cuenta que, naturalmente, las potestades de los partidos han de estar en relación con los controles estatales sobre ellos.

## 2. LOS PARTIDOS EN EL ORDENAMIENTO HISTÓRICO ESPAÑOL

Los procesos de lenta y gradual, pero firme, implantación del reconocimiento de los partidos en el seno de los Estados constitucionales naturalmente también se dieron en España<sup>10</sup>, correspondiendo la primera etapa a los inicios del liberalismo y el Trienio Liberal, con la mayoritaria repulsa social y política que despiertan durante su transcurso la incipiente disciplina de voto de los grupos parlamentarios y la actuación de las denominadas sociedades patrióticas; la segunda al período comprendido entre las promulgaciones del Estatuto Real, en 1834, y de la Constitución democrática de 1869; la tercera a los años entre esta última y la Constitución de 1978; y la cuarta a la época actual. Por supuesto, el reconocimiento constitucional del derecho fundamental de asociación que se produce en España a partir de 1869 es un requisito previo para que se dé la tercera etapa. Es interesante destacar, además, la constitucionalización indirecta de los partidos que contiene la Constitución de 1931 en su artículo 62, el cual, sin aludirlos expresamente, se refiere a las fracciones políticas de las Cortes al regular la Diputación Permanente; y la institucionalización vergonzante de un partido único —Movimiento Nacional— que lleva a cabo el régimen autoritario surgido en 1936 a través de las llamadas Leyes Fundamentales del Reino.

Como ejemplo de defensa precoz de los partidos entre nosotros suele citarse la obra de A. BORREGO, publicada en Madrid en 1855, *De la organización de los partidos en España, considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la nación y de realizar las condiciones del gobierno representativo*, trabajo en el que BORREGO considera a los partidos «más como una aspiración a satisfacer que como una realidad existente en su mundo»<sup>11</sup>. Porque, si bien es cierto que las sociedades humanas siempre han estado divididas internamente por razones políticas, no lo es menos que los partidos políticos en el sentido técnico de la palabra no aparecen como tales en ningún país —y tampoco en España— hasta la progresiva consolidación del liberalismo<sup>12</sup>. En este libro el autor propugna que los partidos antes que

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión, Cfr. por todos PORTERO MOLINA, J.A.: «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, Madrid, enero-marzo 1978, pp. 255-279, cuya periodización seguimos. Para el origen de los grupos parlamentarios en España, Cfr. AGUILÓ LUCÍA, LL.: *Los grupos parlamentarios (Notas para su regulación en España)*, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, núm. 2; y RAMÍREZ, M.: «Teoría y práctica del grupo parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, núm. 11, Madrid, septiembre-octubre 1979, pp. 26-28.

<sup>11</sup> VEGA GARCÍA, P. DE: «Presentación», en VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 11. Para un análisis de esta obra, Cfr. CRUZ VILLALÓN, P.: «Teoría e ideología del partido político», en VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., pp. 34-36.

<sup>12</sup> Cfr. DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1957, p. 15.

contribuir a formar a la opinión pública la representen, y que para ello se organicen y obtengan medios económicos de sus afiliados<sup>13</sup>.

Según hemos indicado, el régimen autoritario surgido en 1936 lleva a cabo la incorporación vergonzante de un partido único —Movimiento Nacional— a través de las llamadas Leyes Fundamentales. En efecto. Aunque ese régimen se declaró siempre opuesto a los partidos —antipartido— y superador de los mismos, fue en realidad un régimen de partido único: Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (FET y de las JONS), transformada en el llamado Movimiento Nacional por la Ley Fundamental de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1957, que lo institucionalizó. Sobre el carácter de partido único del Movimiento Nacional se desarrolló, a partir de la promulgación de esa Ley y en ciertos círculos políticos del régimen, una estéril y vacua polémica acerca de la consideración del Movimiento como «organización» o «comunidad». No obstante, este partidismo único coexistió con la efectiva existencia de las que fueron llamadas «familias políticas», sostenedoras del régimen en cuanto apoyos sociales suyos, desde una común aceptación, al menos formal, del Movimiento Nacional y sus principios fundamentales<sup>14</sup>.

Poco después de iniciada la guerra civil, el Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 13 de septiembre de 1936 declaraba ilegales todos los grupos integrantes del Frente Popular, y unos días después, el 25 del mismo mes, otro Decreto prohibía todas las actuaciones políticas y sindicales de cualquier orientación. El proceso de institucionalización del partido único comienza con el denominado «Discurso de unificación», de 18 de abril de 1937, y el Decreto de «Unificación de milicias» del día siguiente, el cual declaraba «disueltas las demás organizaciones y partidos políticos»<sup>15</sup> al margen de FET y de las JONS, resultado de la unificación de Falange Española y Requetés, que era definida en el artículo 1 de este Decreto como «entidad política de carácter nacional». El Decreto de 31 de julio de 1939 aprobó sus Estatutos y la definió como «movimiento militante inspirador y base del Estado español».

Este partido único fue transformado posteriormente en el llamado Movimiento Nacional «entendido como comunión de los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada», de acuerdo con su citada Ley Fundamental de Principios y con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. El Principio VIII establecía, entre otras cosas: «La participación del pueblo en las tareas

---

<sup>13</sup> Cfr. CAZORLA PÉREZ, J. y MONTABES PEREIRA, J.: «El sistema de partidos en España», en MELLA MÁRQUEZ, M. (ed.): *Curso de partidos políticos*, Ediciones Akal, S.A., Madrid, 1997, p. 268.

<sup>14</sup> Cfr., por ejemplo, LINZ, J.J.: «From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime», en HUNTINGTON, S.P. and MOORE, C.H. (eds.): *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, Basic Books, New York, 1970. Cfr. también LINDE PANIAGUA, E.: «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en MORODO LEONCIO, R. et al.: *Los partidos políticos en España*, cit., pp. 76-155.

<sup>15</sup> La cursiva es nuestra.

legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole al margen de este sistema representativo será considerada ilegal». Lo cual corroboraban los artículos 173 a 176 del Código Penal de 1944, entonces vigente. Por otra parte, los artículos 21.c) de la citada Ley Orgánica del Estado y 7.e) de la Ley de 28 de junio de 1967, Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, señalaban entre los fines del Consejo Nacional del Movimiento: «Encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política».

El asociacionismo político en el seno del Movimiento Nacional, de conformidad con el citado artículo 4 de la Ley Orgánica del Estado y el artículo 1 de la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, promovía «la vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios». La Ley de Asociaciones, de 24 de diciembre de 1964, no contemplaba las de carácter político y, después del fracaso de los intentos de 1969 y 1970, el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política, promulgado por Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1974, institucionalizaba ese asociacionismo. El artículo 1 de este Estatuto establecía: «El carácter orgánico de la representación política informa el orden institucional. Toda organización política de cualquier índole al margen de este sistema representativo será considerada ilegal».

Finalmente, la Ley sobre el derecho de asociación política, de 14 de junio de 1976, en los inicios de la transición, suprimió toda mención a los Principios del Movimiento Nacional y al «carácter orgánico de la representación política», y, de hecho, significó un punto de inflexión entre los esfuerzos para institucionalizar el asociacionismo político desde la perspectiva y bajo los presupuestos del régimen que terminaba, y el pleno reconocimiento de los partidos políticos en cuanto consustanciales a la democracia.

El régimen autoritario del general Franco supuso una solución de continuidad decisiva respecto a los partidos políticos anteriores. De hecho, la mayoría de los actuales partidos españoles son de creación posterior o nacieron en la clandestinidad o el exilio. Las excepciones son escasas: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Comunista de España (PCE), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC). Por esta razón, es importante conocer la situación jurídica previa a la transición política que posibilitó, entre otras cosas, la existencia irrestricta de los partidos políticos en la democracia.

### 3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: FUNCIONES PARTIDISTAS Y DEFINICIÓN DE PARTIDO EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española de 1978, en su artículo 6, constitucionaliza y regula los partidos políticos, siguiendo los lejanos precedentes de las Constituciones mexicana de Querétaro y uruguayana, ambas de 1917, alemana de Weimar de 1919 y austriaca de 1920, y la tendencia general de los textos constitucionales de-



mocráticos contemporáneos, a partir de la Constitución italiana de 1947, la *Representation of the People Act* británica de 1949 y la *Grundgesetz*, la Ley Fundamental de Bonn, del mismo año. Y la primera cuestión a destacar es el lugar de nuestro texto constitucional en donde se produce la *Inkorporierung*, la propia ubicación del precepto en el Título Preliminar del texto constitucional español, en relación con su contenido. Esta ubicación implica que forma parte de los principios fundantes y rectores de la Constitución, y le proporciona una especial protección frente a la reforma constitucional. Además, la garantía agravada de los derechos fundamentales y las libertades públicas contenida en el artículo constitucional 53 le alcanza de manera indirecta, a través de los derechos de asociación y de participación política, reconocidos a los ciudadanos en los artículos 22 y 23.

O. ALZAGA llama la atención sobre este hecho de la ubicación constitucional del artículo 6, lo que, a su juicio, no solamente le confiere la citada especial protección frente a la reforma constitucional, sino, además, «a diferencia, por ejemplo, del artículo 49 de la Constitución italiana, no hace referencia a los partidos por la vía de un derecho subjetivo de los ciudadanos a afiliarse a los mismos, sino en su condición de protagonistas colectivos de nuestra vida comunitaria»<sup>16</sup>. En la misma

---

<sup>16</sup> ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 121. Para una información exhaustiva de los debates parlamentarios sobre el artículo 6 de la Constitución española, Cfr. SÁINZ MORENO, F. (ed.): *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, tomo IV, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Serie Trabajos Parlamentarios, Madrid, 1980. Para un análisis del Anteproyecto y de sus antecedentes, Cfr. MORLINO, L.: «Dal pluralismo limitado al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati», en VERGOTTINI, G. (A cura di): *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Scienza Politica e Relazioni Internazionali, Milano, 1978, pp. 89-120; y SANTAMARÍA OSSORIO, J.: «Partidos políticos y pluralismo democrático», en AA.VV.: *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Università degli Studi di Bologna, Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative, Arnaldo Forni Editore (Quaderni Universitari Diritto Pubblico), Bologna, 1978, pp. 21-30. Para el análisis de dicho artículo, Cfr., entre otros, y además de la citada obra de O. ALZAGA, AA.VV.: *Constitución española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979 (el comentario correspondiente es de L. SÁNCHEZ AGESTA); ÁLVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, Prólogo de P. LUCAS VERDÚ, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1983; GARRIDO FALLA, F. et al.: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1980; LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit.; MORODO LEONCIO, R.: «Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española», en MORODO LEONCIO, R. et al.: *Los partidos políticos en España*, cit., pp. 5-16; RAMÍREZ, M.: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», cit., pp. 45-60; y SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980. Con carácter general y comparado en los primeros tiempos de vigencia constitucional, Cfr. MARTÍN MERCHAN, D.: *Partidos políticos. Regulación legal. Derecho comparado. Derecho español y jurisprudencia*, Presidencia del Gobierno, Servicio Central de Publicaciones, Colección Informe, Madrid, 1981. Para el régimen jurídico de los partidos políticos inmediatamente anterior a la Constitución, Cfr. LINDE PANIAGUA, E.: «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», cit. En este trabajo también se incluye una amplia información sobre el proceso de elaboración del artículo 6 de la Constitución española y sobre la regulación de los partidos políticos en otros ordenamientos de aquella época.





línea, añadimos nosotros, se muestra la Constitución portuguesa de 1976, que contiene una muy amplia regulación de los partidos políticos. Y así, establece expresamente en su artículo 47.1: «A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos». Si bien esto, por supuesto, y tal como acabamos de señalar, no significa que la Constitución española no reconozca el derecho fundamental de asociación en su artículo 22, derecho en el que hemos de incluir el de asociarse en partidos políticos —y que aparece modulado en los artículos 127.1 y 136.3 en cuanto a la propia asociación, y en el artículo 159.4 respecto al desempeño de funciones directivas partidistas—; y que el propio artículo 6 no disponga que la creación de los partidos y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.

Ha sido destacado, asimismo, por J.A. SANTAMARÍA que el artículo constitucional 6 encabeza una tríada de artículos que regulan explícitamente tres categorías de instituciones y organizaciones de trascendental importancia en la dinámica política de cualquier sociedad y también de la nuestra: los partidos políticos, las centrales sindicales y las patronales, y las fuerzas armadas: «La situación de la norma [...], encabezando una serie de tres artículos dedicados explícitamente a las tres categorías de organizaciones sociales con una influencia capital en la dinámica política: los partidos políticos, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios y las Fuerzas Armadas. [...] Los artículos 6º, 7º y 8º de la Constitución, bastante insólitos en su conjunto total, parecen entrañar una descalificación apriorística del resto del texto constitucional, indicando cuáles son los auténticos centros de poder y de animación de la vida política, en contraposición a la tríada de poderes clásicos, que tras esta primera exposición parecen relegados a la condición de meros canales de las corrientes del poder político, que no residen en ellos, sino en la nueva trinidad de ‘poderes fácticos’»<sup>17</sup>. En todo caso, es evidente que el artículo 6 le confiere a los partidos una condición protagonista de la vida política, más allá del mero reconocimiento del derecho de los ciudadanos a crear, a afiliarse, a darse de baja y a actuar a través de los mismos.

Lo que no contiene este artículo constitucional 6 es una definición expresa de los partidos, definición que tampoco contiene la Ley de Partidos Políticos, de 4 de diciembre de 1978, ni la Ley Orgánica de Partidos Políticos, de 27 de junio de 2002, que la derogó. Y esto a diferencia de la *Gesetz über die politischen Parteien*, la ley alemana de partidos, de 24 de julio de 1967, que, a partir de su primitivo texto, ha sufrido numerosas modificaciones, y que incluye una extensa relación de funciones partidistas en su artículo 1.ii y un concepto de partido en su artículo 2<sup>18</sup>.

Es decir, ni la Constitución española ni la Ley Orgánica de Partidos Políticos definen a los partidos, a menos que tomemos como tal la declaración del artícu-

<sup>17</sup> SANTAMARÍA, J.A.: en GARRIDO FALLA, F. *et al.*: *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 73.

<sup>18</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 54.

lo constitucional 6 de que los partidos son «instrumento fundamental para la participación política». No parece que sea así, primero porque, a pesar del empleo constitucional de la forma verbal «son», tal declaración es manifiestamente insuficiente a efectos definitorios y, además, no concordante con el resto del propio artículo, en cuanto no comprendería los supuestos de «expresión del pluralismo político» y de «conurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular» que incluye. En segundo lugar, porque el propio tenor literal del texto constitucional así lo indica, en cuanto no dice: «los partidos políticos son», sino «los partidos políticos expresan [...], concurren [...] y son». Hemos de concluir, entonces, que no se trata de una «definición», sino de un enunciado de funciones de los partidos. Y precisamente nos parece que por vía de estas funciones, que sí vienen expresamente recogidas en el texto, sería posible llegar a la definición constitucional española de los partidos políticos y al concepto de partido político que acoge la Constitución<sup>19</sup>. En este sentido, por medio de estas funciones los partidos devienen en instrumentos fundamentales de participación política democrática y, al superar así los *cleavages* presentes en la sociedad, institucionalizan y asumen satisfactoriamente el pluralismo social y político<sup>20</sup>. Analicemos cada una de estas funciones de los partidos que contiene el artículo constitucional 6.

La primera de ellas es la expresión del pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español, a tenor del artículo 1.1 de la Constitución. Como puntualiza HERNÁNDEZ GIL: «Frente a la justicia, que es valor por excelencia, el pluralismo político tiene, a mi juicio, un significado más bien estructural que valorativo. Lo que quiere decirse al invocarle es que las distintas ideologías convergen en el reconocimiento de unos valores esenciales. Ese reconocimiento no es un valor. Tiene, sin embargo, un valor; es la perspectiva abierta, no monolítica, desde la que se contemplan los valores»<sup>21</sup>. La expresión del pluralismo

<sup>19</sup> Es evidente que hemos de distinguir las funciones consustanciales a los partidos y definitorias de los mismos de las que comparten con otras organizaciones.

<sup>20</sup> J.A. SANTAMARÍA, en GARRIDO FALLA, F. *et al.*: *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 74, opina que la primera parte del artículo 6 «tiene un carácter predominantemente definitorio», pero en la p. 75 matiza este juicio en el sentido de que «la primera parte del artículo 6º pretendía desde un punto de vista jurídico, no tanto definir o regular a los partidos cuanto caracterizar al propio régimen político en virtud de la presencia y reconocimiento de los partidos». La literatura sobre las funciones partidistas es extensísima. Para una visión de conjunto puede consultarse la obra de M. ARTOLA GALLEGU: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. 1: *Los partidos políticos*, Aguilar, S.A. de Ediciones, Colección Cultura e Historia, y Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1974 y 1991, pp. 36-38; y también COTARELO, R.: «Los partidos políticos», cit., pp. 150-153, trabajo este último que incluye las aportaciones de APTER, EASTON, FRIEDRICH y PÉREZ SERRANO. Una visión crítica muy interesante es la contenida en COTARELO, R.: «Partidos políticos y crisis de legitimidad del capitalismo (Referencia especial al caso de la restauración de la democracia en España)», en VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., pp. 55-70. Sobre disfunciones partidistas Cfr. GARRORENA MORALES, A.: «Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos», en VEGA GARCÍA, P. DE (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., pp. 71-84. Las normas

político es una función de carácter fundamental, una de las que configuran el partidismo político, que se concreta en una representación de intereses o asunción de demandas sociales, que, a juicio de MACRIDIS, constituye la primera función del partido<sup>22</sup>, y que corresponde al papel de intermediarios entre el sistema social y los poderes públicos, o entre el Estado-comunidad y el Estado-aparato, que tienen los partidos políticos. Se identifica con la función que ARTOLA denomina «explicitación del conflicto»<sup>23</sup>. Por su parte, y en relación con esta explicitación, BURDEAU considera que «los partidos permiten medir la distribución de fuerzas en la colectividad»<sup>24</sup>. En definitiva, se trata de la función que podríamos caracterizar como de manifestación del conflicto social.

En cuanto a la función que nuestra Constitución denomina la «conurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular», es una función compuesta, en la que es posible distinguir dos funciones distintas: la conurrencia a la formación y la conurrencia a la manifestación de la voluntad popular. Este reconocimiento constitucional viene a significar, entre otras cosas, una prohibición al legislador ordinario de excluir a los partidos políticos de los procesos electorales, lo que también dificulta —o convierte en irrealizable— la representación proporcio-

---

que regulan los partidos políticos suelen recoger expresamente algunas de estas funciones, tal como veremos inmediatamente que hace la Constitución española.

<sup>21</sup> HERNÁNDEZ GIL, A.: «Sistema de valores en la Constitución», en LÓPEZ PINA, A. (ed.): *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Editorial Fondo de Cultura Económica España, S.A., Sección de Obras de Política y Derecho, Madrid, 1983, p. 119. Naturalmente, el pluralismo político, en cuanto valor constitucional, es anterior a los partidos políticos, y, además, se cumple lo que traducimos de G.U. RESCIGNO: *Corso di Diritto Pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 109: «El Estado pluralista reconocido por la Constitución se diferencia así claramente del clásico Estado liberal a causa precisamente de que el pluralismo político reconocido es la vía para que la sociedad entre en el Estado y el Estado entre en la sociedad».

<sup>22</sup> Cfr. MACRIDIS, R.C. (ed.): *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*, Harper Torchbooks & Row, New York, 1967, p. 18; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 36. En principio, y en un contexto democrático, un individuo aislado no puede influir decisivamente por sí solo en los procesos decisivos de la política. Por supuesto, en cuanto se refiere a la función partidista de representación de intereses, queda fuera de los límites del presente trabajo el análisis de las formas determinadas que puede asumir dicha representación y, concretamente, de las tan debatidas relaciones —incluso dentro del materialismo histórico— entre partidos políticos y clases sociales. Cfr., por ejemplo, CERRONI, U. et al.: *Teoría marxista del partido político*, trad., 2 vols., Ediciones Pasado y Presente, Siglo XXI Argentina Editores, S.A., Colección Cuadernos de Pasado y Presente, Córdoba/Buenos Aires, 1975; y LIPSET, S.M.: «Party Systems and the Representation of Social Groups», en *Archives Européennes de Sociologie*, 1, núm. 1, 1960, pp. 3-8. (Existe una versión italiana: «Partiti e classi sociali», en FISICHELLA, D. (A cura di): *Partiti e gruppi di pressione*, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 267-272.)

<sup>23</sup> Cfr. ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 36.

<sup>24</sup> BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*, t. III: *La dynamique politique*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1968, p. 428; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 36.



nal establecida en el artículo constitucional 68<sup>25</sup>. En todo caso, de acuerdo con los principios de la representación democrática, la voluntad popular se forma en los Parlamentos y se manifiesta a través de ellos.

La primera de estas dos funciones, la concurrencia a la formación de la voluntad popular, es otra de las funciones definitorias de los partidos políticos y la segunda de las que estamos considerando. Consiste en la racionalización del conflicto social y en la posibilidad, en virtud de esa racionalización, de alcanzar soluciones políticas del mismo por medio de la agrupación de las opiniones individuales de los ciudadanos en torno a un número limitado de opciones, representadas por los programas de los partidos y sus ofertas electorales. Es lo que Lord BRYCE llama «poner orden en el caos multitudinario de los electores»<sup>26</sup>, y BURDEAU define al afirmar que «el partido es quien introduce disciplina en el grupo»<sup>27</sup>. Por su parte, BRUNET dice de los partidos políticos que «sa fonction essentielle est de transformer les volontés individuelles isolées en une volonté collective de l'ensemble»<sup>28</sup>.

La concurrencia a la manifestación de la voluntad popular, o sea, la participación en la solución del conflicto social, es la tercera función definitoria de los partidos políticos que contiene la Constitución. Por ella se hace posible la participación de los actores individuales y los grupos sociales en la toma de decisiones políticas, las decisiones que afectan a toda la sociedad o a una parte significativa de ella. Refiriéndose a esta función, BURDEAU escribe que «los partidos son, ante todo, los medios irremplazables que permiten que el individuo ejerza una influencia sobre la gestión de los asuntos públicos»<sup>29</sup>. Y MACRIDIS, a su vez, asegura que «el partido, al movilizar y establecer un nivel de participación, integra al individuo en el sistema político»<sup>30</sup>.

Respecto a la propia noción de «concurrencia», presente en las dos últimas funciones —la *Wettbewerbsgleichheit* de la doctrina alemana—, hemos de entenderla en cuanto coexistencia y competencia con otros partidos y organizaciones (coaliciones electorales, agrupaciones de electores) en las mismas funciones y para la obtención de idénticos fines. En esa posible pluralidad de organizaciones radicaría una cautela constitucional española respecto a la disfuncionalidad de signo *partito-*

<sup>25</sup> Cfr. SANTAMARÍA, J.A., en GARRIDO FALLA, F. et al.: *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 75.

<sup>26</sup> Cfr. ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 37.

<sup>27</sup> BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*, t. III: *La dynamique politique*, cit., p. 427; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 37.

<sup>28</sup> BRUNET, R.: *La Constitution allemande du 11 août 1919*, Payot, Paris, 1921, p. 126.

<sup>29</sup> BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*, t. III: *La dynamique politique*, cit., p. 427; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 36.

<sup>30</sup> MACRIDIS, R.C. (ed.): *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*, cit., p. 18; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I: *Los partidos políticos*, cit., p. 37.

crático que sufren las democracias contemporáneas<sup>31</sup>. La concurrencia supone la igualdad de oportunidades para todos los partidos, excepto, claro está, para los ilegalizados, declarados disueltos o suspendidos por contradecir el ordenamiento o no respetar los principios democráticos y los derechos humanos. Una igualdad que hemos de interpretar a la luz de los artículos constitucionales 14 —interpretado no sólo *uti singulis*, sino también *uti soci*— y 9.2 (igualdad del individuo y de los grupos en que se integra), y que está presidida por la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico que establece el artículo 1.1<sup>32</sup>.

La última función partidista considerada por el artículo 6 de la Constitución española es la cualidad de los partidos en cuanto instrumento fundamental para la participación política. Esta función es simplemente otra perspectiva diferente desde la que puede ser contemplada la tercera función, la concurrencia a la manifestación de la voluntad popular, es decir, la participación en la solución del conflicto social: los partidos concurren porque son instrumento fundamental para la participación política. Y, además, es una formulación que, al contener la noción de concurrencia, alude también a la posible condición no exclusiva de los partidos como instrumento para la participación política, dado que el texto reconoce su condición de instrumento *fundamental*, pero, evidentemente, no *exclusivo*, para dicha participación<sup>33</sup>. Es de destacar, asimismo, que la Constitución española seguramente va más allá del constitucionalismo europeo contemporáneo cuando considera a los partidos instrumento fundamental para la participación política.

Se completa así, por medio de las tres funciones fundamentales de los partidos enunciadas en la Constitución, el diseño de la definición constitucional española de los partidos políticos y del concepto de partido político que acoge el texto constitucional. No obstante, el texto no incluye la que pudiera ser una cuarta función partidista, la solución del conflicto social, que consiste en la satisfacción de las demandas sociales por medio de medidas de gobierno, gracias a un proceso que MACRIDIS denomina «conversión» y define como «la transformación de los que pueden llamarse materiales crudos de la política (*politics*) —intereses y aspiraciones— en decisiones o medidas de gobierno (*policy*)»<sup>34</sup>. Resulta comprensible el si-

---

<sup>31</sup> Vid. *supra* nota 6.

<sup>32</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 56.

<sup>33</sup> Un caso de exclusividad partidista en «la responsabilidad de nombramiento de candidatos para los cargos públicos electivos» es el de la Ley argentina núm. 16.652 (Ley de los Partidos políticos), en su artículo 2.

<sup>34</sup> MACRIDIS, R.C. (ed.): *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*, cit., p. 18; y ARTOLA GALLEGU, M.: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. 1: *Los partidos políticos*, cit., p. 38. El recuerdo del modelo sistémico de EASTON es inevitable. Evidentemente, nuestro texto constitucional, al enumerar las funciones de los partidos políticos, no establece que esa relación sea *exhaustiva*, ni que tales funciones no puedan ser predicadas de otras organizaciones. Pero también es obvio que la constitucionalización se produce únicamente *respecto a tales funciones y precisamente en cuanto funciones partidistas*.



lencio constitucional ante esta función, ya que no corresponde a la generalidad de los partidos políticos, sino únicamente a los que gobiernan y a los que conforman mayorías parlamentarias.

Por lo que respecta a los controles del Estado sobre los partidos políticos que establece la Constitución española, en su artículo 6 se configuran las tres clases posibles de control: por una parte, el ideológico-programático, sobre sus propuestas y programas, y el externo o negativo, sobre su acción política —«su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley»—; y, por otra, el interno o estructural-funcional, de tan difícil instrumentación operativa —«su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»—. LUCAS VERDÚ destaca que esta última clase de control también lo instituye la Constitución española para los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (artículo 7), y para los Colegios profesionales (artículo 36), poniendo en relación el pluralismo político y el pluralismo social<sup>35</sup>.

Los controles ideológico-programático y externo o negativo han de ser referidos al artículo 9.1 de la Constitución, que, por supuesto, incluye también a los partidos. Por otra parte, la exigencia de democracia interna partidista se ha de entender de acuerdo con el conjunto de la propia Constitución y, en especial, con el Estado democrático de Derecho del artículo 1.1. Además, el control interno o estructural-funcional del artículo 6 ha de ser puesto en relación con el mandato del artículo 22.5 respecto a todas las asociaciones. Finalmente, el artículo constitucional 10.1 constituye un límite objetivo en el que convergen todas las anteriores consideraciones.

## 4. LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS PARTIDOS Y DE SU FINANCIACIÓN EN ESPAÑA

### 4.1. LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS PARTIDOS

La regulación legal de los partidos políticos en la actual democracia española se inicia con la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978, formalmente anterior a la Constitución, aunque debatida cuando ya era conocido el texto constitucional, en particular su artículo 6. El artículo 1 de la Ley, por ejemplo, repite la autorización constitucional de la libre creación de partidos; y el artículo 4 reitera la exigencia constitucional de que la organización y funcionamiento de los partidos deberá ajustarse a principios democráticos, es decir, abunda en el control interno o estructural-funcional. La Ley, al igual que la Constitución, tampoco contiene una

---

<sup>35</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 68: «Esto quiere decir que el pluralismo político, sancionado por la Constitución, no impide el pluralismo social, que ha de ser también democrático».

definición de los partidos, a diferencia de la citada ley alemana correspondiente, la *Gesetz über die politischen Parteien*, de 24 de julio de 1967, que la contiene en su artículo 2 (Vid. *supra* 3). Antes de la ley española, habían incidido en la cuestión normas como la Ley sobre el derecho de reunión, de 29 de mayo de 1976, y el Real Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, sustituido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), de 19 de junio de 1985. Esta Ley de Partidos Políticos, a su vez, derogó una parte sustancial de la Ley de 14 de junio de 1976 y del Real Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977; y ha sido completada durante todos estos años por la regulación sobre partidos contenida en normas como los Reglamentos parlamentarios o, en cuanto a su ilegalidad, los sucesivos Códigos Penales de 1973 y 1995, además de por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

El artículo 1 de la Ley de Partidos Políticos conecta de manera directa la libre creación de partidos por los ciudadanos con el ejercicio de su derecho fundamental de asociación; y el artículo 2, contrariamente al ordenamiento italiano, reconoce la personalidad jurídica de los partidos, reconocimiento que imposibilita su consideración como órganos del Estado, que, por definición, no poseen dicha personalidad. El papel intermediario de los partidos entre los ciudadanos y el poder impediría también su transformación en órganos estatales (Vid. *supra* 1)<sup>36</sup>.

Los requisitos de democracia interna partidista aparecen relacionados expresamente en el artículo 4.2 de la Ley. Se trata de determinadas exigencias de carácter organizativo y funcional que establecen el control estatal interno o estructural-funcional, referido a la salvaguarda de los principios democráticos en la estructura y el funcionamiento internos de los partidos. Este control, como ya advertíamos antes (Vid. *supra* 1), plantea el importante problema de su difícil instrumentación operativa por parte de los poderes públicos. Así, este precepto dispone que el órgano supremo de cada partido esté constituido por la Asamblea del conjunto de sus miembros, aunque admite su representación mediante compromisarios, que es el sistema utilizado con carácter general. Todos los miembros del partido tienen derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo, y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores han de proveerse, en todo caso, mediante sufragio libre y secreto. Y los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.

Los partidos suelen llamar Congreso a la Asamblea, que tiene plazos diferentes de reunión según cada partido y puede ser ordinaria o extraordinaria. A partir de aquí, los partidos se organizan en niveles territoriales, que incluyen los autonómicos, con órganos ejecutivos y deliberantes, colegiados y unipersonales. El

---

<sup>36</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., pp. 64-65. P. LUCAS VERDÚ afirmaba entonces que, de acuerdo con esta Ley de Partidos Políticos, los partidos en España eran «asociaciones reconocidas con personalidad jurídica», y que lo eran, además, a tenor del artículo 35 del Código Civil. Vid. *supra* nota 7.



Congreso elabora y aprueba el Programa del partido y elige a los componentes de sus órganos de dirección, incluyendo a sus máximos dirigentes. El criterio imperante suele ser el mayoritario excluyente, y constituyen excepción los partidos que reservan puestos para las candidaturas minoritarias. En general, las corrientes internas y, por supuesto, las fracciones están prohibidas de Derecho por sus Estatutos o son excluidas de hecho en la práctica totalidad de los partidos, aunque se suele admitir más o menos explícitamente la existencia de tendencias privadas de estructuras organizativas. Un ejemplo destacado de admisión de una corriente —Izquierda Socialista— es el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)<sup>37</sup>.

CAZORLA PÉREZ y MONTABES PEREIRA destacan las transformaciones organizativas de los partidos españoles, que han afectado a su práctica totalidad, salvo al PSOE y Convergència i Unió. Señalan estos autores que el proceso de regionalización o federalización de los partidos estatales se podría considerar como su adecuada respuesta a las transformaciones territoriales experimentadas por el Estado. Así, estos partidos intentan adecuar su estructura y organización a los espacios de competencia electoral diseñados por el nuevo sistema. Tales transformaciones han estado también vinculadas a las necesidades de los sucesivos liderazgos partidistas<sup>38</sup>.

La ilicitud penal del partido determina la declaración por la autoridad judicial competente de su ilegalidad, instada por el Ministerio Fiscal, según el artículo 3 de la Ley. El artículo 5 distingue dos supuestos: la suspensión provisional hasta que se dicte sentencia, de oficio o a instancia de parte, y la suspensión y disolución, es decir, la extinción no voluntaria del partido. Sólo pueden ser acordadas por decisión de la autoridad judicial competente. Y la disolución únicamente podrá declararse cuando el partido incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (de 1973), o bien cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos. Se hace preciso, entonces, distinguir los casos de ilicitud penal de los casos de estructura y funcionamiento no democráticos<sup>39</sup>. La posible actuación del Tribunal Constitucional no fue contemplada ni en la Constitución ni en la Ley, y como tampoco fue recogida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como atribución de este último, quedó claro que, a diferencia de lo que sucede en la República Federal de Alemania, la disolución de los partidos no requiere sentencia del Tribunal Constitucional sino de la jurisdicción ordinaria, lo que no se consideró aceptable por algunos autores debido a la trascendencia política de dichos actos y a la condición de intérprete supremo de la Constitución del Alto Tribunal<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. VILAS NOGUEIRA, J.: «Los partidos políticos en España», en ÁGUILA, R. DEL (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, S.A., Madrid, 1997, p. 276.

<sup>38</sup> Cfr. CAZORLA PÉREZ, J. y MONTABES PEREIRA, J.: «El sistema de partidos en España», cit., p. 307.

<sup>39</sup> Cfr. RAMÍREZ, M.: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», cit., pp. 58-60.

<sup>40</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 69.



La Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978 ha sido derogada por la Ley Orgánica de Partidos Políticos, de 27 de junio de 2002. Esta Ley, como manifiesta su Exposición de Motivos, pretende remediar las carencias legislativas existentes sobre las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación de los partidos sujeta a la Constitución y a las leyes, en relación con realidades como el terrorismo y la violencia política. Ya con ocasión de la anterior Ley de Partidos hubieron voces que señalaron que, a diferencia de Constituciones como la italiana —artículo 49: «concorrere con metodo democratico»— y la portuguesa —artículo 47: «concorrer democraticamente»—, y de modo similar a la Constitución francesa —artículo 4—, añadimos nosotros, la española no adjetiva como democrática la concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular, exigiendo que esa concurrencia sea democrática o se desarrolle de forma democrática, aunque, por supuesto, tal adjetivación viene implícita en la apelación expresa al pluralismo político que hace la Constitución<sup>41</sup>.

En esta línea, la nueva Ley establece un procedimiento judicial de ilegalización de partidos por prestar apoyo político real y efectivo a la violencia o el terrorismo diferente al previsto en el Código Penal de 1995 para disolver las asociaciones ilícitas. Paralelamente, la Ley desarrolla la libertad de creación de partidos, la libertad positiva de afiliación y la negativa de pertenencia o participación, aunque sin grandes modificaciones respecto a la situación anterior y respetando el principio de intervención mínima. Establece limitaciones para ser promotores de un partido a los autores de determinados delitos y prohíbe dar ciertas denominaciones a los partidos. Sin embargo, sus mayores novedades afectan a la concreción de los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos han de ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. Así, enumera con detalle las conductas que conculcan los principios democráticos, atendiendo no a las ideas o fines que proclama un partido, sino al conjunto de su actividad, y, al mismo tiempo, evita la ilegalización por conductas aisladas, salvo las de naturaleza penal, exigiendo una reiteración o acumulación de acciones contrarias a la democracia, a la Constitución y a los derechos de los ciudadanos.

La anterior regulación se completa en esta Ley con las garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos y de los principios democráticos ante la actuación de los partidos. Su punto de partida es la propia Constitución: sólo la autoridad judicial es competente para controlar la ilegalidad de las actuaciones de un partido o para decretar su disolución o suspensión por no respetar los principios democráticos y los derechos humanos. Y se determina que sea una Sala especial del Tribunal Supremo el órgano judicial competente para decidir esta disolución. Para que dicha Sala pueda examinar el ajuste a los principios democráticos del funciona-

---

<sup>41</sup> Cfr. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», cit., p. 56.



miento y de la actividad de un partido, se establece un proceso judicial específico, preferente, en única instancia, que compagina los principios de seguridad jurídica y derecho de defensa con el de celeridad, y que sólo podrán instar el Ministerio Fiscal y el Gobierno, por sí o a instancia del Congreso de los Diputados o del Senado. En caso de disolución, se procederá al cese inmediato de toda la actividad del partido disuelto, y se presumirá fraudulenta la constitución de una formación que le suceda. Tampoco cabe el fraude de constituir en los períodos electorales agrupaciones de electores que sucedan de hecho al partido disuelto. La Sala especial del Tribunal Supremo es también competente para conocer y resolver en estos casos de fraude. La disolución supone también la apertura de una liquidación patrimonial, destinándose el patrimonio neto resultante a actividades de interés social o humanitario.

#### 4.2. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Paralelamente a la regulación general de los partidos políticos, desde los inicios de la actual democracia española se prestó una especial atención a su financiación, aunque la norma específica al respecto es la Ley Orgánica de Financiación de Partidos, de 2 de julio de 1987. Ya el Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales, de 18 de marzo de 1977, abordaba algunos aspectos de la misma. Y la Ley de Partidos Políticos, de 4 de diciembre de 1978, trató someramente la cuestión en su artículo 6, al establecer que la Administración del Estado financiaría las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas: a) Cada partido percibiría anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura en cada una de las dos Cámaras. El régimen de distribución de estas cantidades sería determinado reglamentariamente cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones. b) En los Presupuestos Generales del Estado se consignaría la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla.

Como vemos, desde el principio, la normativa española opta por un sistema de financiación pública, compatible con la privada, sistema justificado por el carácter fundamental de los partidos en la vida democrática, reconocido en el artículo 6 de la Constitución<sup>42</sup>. Es la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos, de 2 de julio de 1987, la que, como dice su Preámbulo, establece el marco normativo básico que disciplina, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, la financiación de los partidos, que hasta entonces no contaba con una regula-

---

<sup>42</sup> R. COTARELO, en «Los partidos políticos», cit., p. 155, llama la atención sobre el hecho de que «la financiación pública de los partidos es un tipo de control *positivo* de los mismos que, de no ir acompañado de una forma suficientemente fidedigna de controles *negativos* (obligación de liquidación pública de cuentas, control judicial de las mismas [...] únicamente consiguen hacer más intensa la desigualdad real entre los partidos».

ción homogénea y completa, y contemplaba únicamente aspectos aislados y fragmentarios, sin garantizar la regularidad y transparencia de la actividad económica partidista. La nueva Ley establece una subvención pública estatal anual, no condicionada, a los partidos para atender sus gastos de funcionamiento ordinario y para sufragar sus gastos de seguridad, como apoyo a su independencia y sin perjuicio de las subvenciones establecidas en normativas específicas, como las electorales y las que reciben los grupos parlamentarios, tanto de las Cámaras estatales como autonómicas, en los términos previstos en los Reglamentos parlamentarios de las Cortes Generales y en la normativa autonómica.

El Estado otorga a los partidos con representación en el Congreso de los Diputados una subvención anual no condicionada que se distribuye en función del número de escaños y de votos obtenidos en las últimas elecciones a esa Cámara. No se computan los votos que no hayan alcanzado la barrera electoral de exclusión del tres por ciento de los votos válidos emitidos. Por otra parte, las subvenciones con motivo de las elecciones sólo se conceden a los partidos con representación en el último proceso electoral de que se trate. A estas aportaciones dinerarias hay que añadir la cesión gratuita de locales y espacios en los medios de comunicación durante las campañas electorales con finalidades propagandísticas. Esta cesión se produce a favor de todas las candidaturas, pero ha de ser proporcional a la representación obtenida en el último proceso electoral de la misma clase.

Se suprime la financiación pública de cualquier tipo o naturaleza a favor de fuerzas políticas que incurran en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de los partidos, cuando por el grado de reiteración o gravedad de las mismas no proceda iniciar el procedimiento de ilegalización. También se suprime esta financiación si incluyen o mantienen en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o políticos, o listas electorales personas condenadas por delitos de rebelión, de terrorismo o graves contra las instituciones del Estado, salvo que hubieran rechazado públicamente los fines y los medios utilizados.

En cuanto a la financiación privada, se reconoce la licitud de las aportaciones no finalistas con las limitaciones derivadas de los principios de publicidad e independencia, en especial en relación con las aportaciones anónimas. Esta financiación privada de los partidos políticos la forman las cuotas y aportaciones de sus afiliados; los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los ingresos procedentes de otras aportaciones, incluyendo las donaciones a título gratuito, anónimas o no, de personas físicas y jurídicas; los recursos procedentes de las operaciones de crédito que concierten; las herencias o legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan<sup>43</sup>. La Ley prohíbe que la cuantía total de las aportaciones

---

<sup>43</sup> Es indudable el carácter problemático, la tendencia a la opacidad y el peligro de ilegalidad de todo lo relacionado con la financiación privada de los partidos políticos, tanto en lo que se refiere a sus fuentes de ingresos como al destino de sus gastos. Sin ir más lejos, varios de los escándalos políticos de la actual democracia española han tenido ese origen. Ya redactadas estas líneas, el



anónimas en un ejercicio anual sobrepase el cinco por ciento de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado de ese ejercicio para la subvención pública a los partidos. También prohíbe que las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superen la cantidad de diez millones de las antiguas pesetas al año; y las aportaciones procedentes de empresas públicas o de empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública. En cuanto a las aportaciones no finalistas de personas extranjeras, la Ley las permite, pero prohíbe cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, excepto el Parlamento Europeo.

Por último, la Ley obliga a los partidos a llevar registros contables detallados para conocer su situación financiera y el cumplimiento de sus obligaciones, sin afectar el carácter no público de su afiliación; y, para garantizar la regularidad, transparencia y publicidad de su actividad económica, dispone un sistema de control interno y externo, este último a cargo exclusivamente del Tribunal de Cuentas.



---

Congreso de los Diputados ha aceptado por unanimidad la admisión a trámite de una Proposición no de Ley de Esquerra Republicana de Catalunya para reformar la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, en el sentido de eliminar las donaciones anónimas y de empresas y personas jurídicas a favor de los partidos. Únicamente se permitirían los donativos privados de personas físicas con un límite máximo por persona de treinta mil euros anuales o el cinco por ciento del presupuesto anual del partido. Se pretende también incrementar la financiación pública y endurecer las obligaciones contables de los partidos.