

# Partidos políticos y tribunal constitucional<sup>1</sup>

*José Ignacio Navarro Méndez*  
Profesor Asociado de Derecho Constitu-  
cional. Universidad de Extremadura  
Profesor visitante en la Universidad de La  
Laguna

## 1. Planteamiento

Es un hecho ampliamente conocido que la Constitución española de 1978, cuyo vigésimo cumpleaños está a punto de celebrarse, ha sido la primera dentro de nuestra historia constitucional que ha incorporado expresamente en su texto a los partidos políticos<sup>2</sup>, que aparecen mencionados en el artículo sexto de la Nor-

---

<sup>1</sup> El texto del presente artículo constituye una comunicación presentada a las Jornadas sobre «Justicia constitucional y principio democrático» celebradas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha, los días 17 y 18 de mayo de 1998.

<sup>2</sup> Sobre el fenómeno de la constitucionalización de los partidos políticos pueden verse los trabajos de M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1986, p. 47 y ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 71 y ss.; L.M. Díez-PICAZO, «Problemas constitucionales de relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial», en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988; J.L. GARCÍA GUERRERO, «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*,

ma Fundamental, incluido dentro de una parte tan significativa como es el Título preliminar. Esta última circunstancia, cuyas consecuencias han sido puestas de manifiesto por la doctrina<sup>3</sup>, junto al análisis de otros preceptos constitucionales (fundamentalmente, el art. 23.1), pone en evidencia la intención del constituyente de consagrar un modelo de sistema democrático cuyo funcionamiento descansa, esencialmente, en la actividad que desarrollan los partidos, a los que la misma Constitución va a encomendar unas funciones de importancia decisiva para tal fin: concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, ser instrumentos fundamentales de participación política y expresar el pluralismo político.

Por otro lado, casi el mismo lapso de tiempo ha transcurrido desde que el Tribunal Constitucional español inició su singladura, a lo largo de la cual ha ido generando una suerte de pronunciamientos que, con independencia de su valor para el caso concreto que fue objeto de resolución puntual, han destacado, sobre todo, por su trascendencia *interpretativa*, esto es, como vehículo de precisión del sentido adecuado que cabía dar en cada momento a un determinado precepto constitucional o infraconstitucional sobre cuyo sentido y alcance se mantenían distintas visiones.

Dentro de este contexto, —y con la perspectiva que los casi veinte años de actividad interpretativa permiten—, surge la posibilidad de analizar cuál es la visión que el Alto Intérprete ha mantenido acerca de esos «agentes fundamentales para la democracia» que son los partidos políticos, con el objetivo de averiguar

---

núm. 70, 1990; J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento jurídico español», en *Revista de Estudios políticos*, núm. 45, 1985; P. LUCAS VERDÚ, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980; J.L. GARCÍA RUÍZ, «Algunas reflexiones sobre la fórmula española de constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 64, 1982; R. MORODO, «Comentario al art. 6 de la Constitución Española», en O. ALZAGA (director), *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo I, EDERSA, Madrid, 1983; M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Los partidos políticos en la Constitución Española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980. Desde una perspectiva histórica puede resultar útil la consulta de J.A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978; E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en R. Morodo y otros, *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979.

<sup>3</sup> *Vid.*, P. LUCAS VERDÚ, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», *cit.*, pp. 50-51, y O. ALZAGA, *Comentario sistemático de la Constitución española de 1978*, Ediciones del foro, Madrid, 1978, p. 121.

qué modelo de partido se descubre en la jurisprudencia constitucional y cuáles son las luces que la misma ha venido a arrojar en relación con determinados aspectos debatidos del régimen jurídico de los partidos políticos en España. A dicha finalidad se dedican las líneas siguientes. En este sentido, y al objeto de proceder a un estudio sistemático, el análisis del material jurisprudencial seleccionado se ha agrupado respecto de varias cuestiones referidas a los principales «problemas» resueltos por la Jurisdicción Constitucional en los que se realizaron consideraciones de importancia referentes a los partidos. Las cuestiones que van a ser objeto de atención son las siguientes: 1) la definición de la naturaleza jurídica de los partidos políticos; 2) el significado constitucional del Registro de partidos políticos; 3) el papel de los partidos en la relación representativa; 4) el sentido y alcance de la exigencia de «democracia interna» del artículo sexto de la Constitución; y 5) el control de los partidos políticos.

## 2. La naturaleza jurídico-asociativa de los partidos políticos

Ya desde los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han tenido como protagonistas a los partidos políticos, se pudo entrever el interés del Alto Intérprete por afirmar, de forma inequívoca, la naturaleza asociativa de los partidos, zanjando de esta forma uno de los debates más apasionados, y quizás también más infructíferos, dentro de la doctrina que se ha ocupado del estudio de las organizaciones partidistas y de su papel dentro de los modernos sistemas democráticos surgidos con posterioridad a la segunda guerra mundial. Ciertamente, precisar la naturaleza jurídica de los partidos políticos no es un asunto en absoluto baladí, puesto que la determinación de su carácter público, privado o semipúblico va a traer una serie de consecuencias colaterales de suma importancia, sobre todo en lo relativo a la «respuesta» que el Estado debe dar al fenómeno partidista en relación con aspectos tan decisivos de su régimen jurídico como son el sistema de financiación, público o privado; los tipos y la intensidad de los controles que el Estado puede articular sobre los partidos; la posibilidad o no de establecer mecanismos de «democracia militante» al estilo alemán, en el sentido de que los partidos deban adecuarse a unas determinadas pautas ideológicas mínimas so pena de su disolución, etc.

La doctrina española, enmarcándose en una tendencia ya presente desde años atrás en la alemana y la italiana, también vino a ocuparse de la «espinosa» tarea de determinar la naturaleza jurídica de los partidos, pudiendo ser encontrados pronunciamientos para todos los gustos que oscilan entre los que, en un posición ciertamente minoritaria, consideran a los partidos como auténticos órganos del Estado, basándose en el papel que hoy han pasado a ejercer al haberse incrustado en el organigrama estatal (tesis *organicista*); hasta quienes, partiendo del carácter asociativo de los partidos, a lo más que llegan es a admitir el carácter público de algunas de las funciones que aquéllos desarrollan hoy en día en los sistemas de-

mocrático-representativos, fundamentalmente en sus actividades electorales o parlamentarias (tesis *privatista*)<sup>4</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional arrojó un elemento de clarificación importante dentro de esta polémica. Así, ya la STC 3/1981, de 2 de febrero, aborda abiertamente la cuestión, disponiendo de forma indubitada en su FJ 1º que «*un partido es una forma particular de asociación y el [...] artículo 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión*». Otra cuestión distinta es que nuestra norma fundamental, siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial, dedique un artículo, el 6º, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas normas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional».

Con posterioridad, la STC 10/1983, de 21 de febrero, vino a remarcar el carácter asociativo de los partidos políticos, al establecer en su FJ 3º que «son, como expresamente declara el art. 6º, creaciones libres, *producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22*». Varios años más tarde, la STC 85/1986, de 25 de junio, volvió a hacer hincapié en este aspecto, disponiendo en su FJ 2º que «la Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, *los somete al régimen privado de las asociaciones*, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos», de forma que puede hablarse de la existencia de «un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos». Finalmente, la más reciente STC 56/1995, de 6 de marzo, ha reiterado la naturaleza jurídica del fenómeno partidista, recordando en su FJ 3. c) que «*el hecho de que los partidos políticos figuren en el título preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear o participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación*», de forma que «los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente sin separaciones artificiosas».

¿Qué consecuencias trae consigo la afirmación de la conexión existente entre los artículos sexto y vigésimo segundo de la Constitución?. Sin duda, varias. En primer lugar, que el derecho a crear partidos políticos es una modalidad del derecho fundamental a constituir asociaciones, de forma que la obstaculización injus-

---

<sup>4</sup> Vid., P. GARCÍA-ESCUDERO y B. PENDÁS, «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución española*, vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, p. 1782, donde se hace un repaso de las principales posiciones doctrinales españolas.

tificada o desproporcionada a su normal desenvolvimiento supone una lesión a un derecho fundamental y, en cuanto tal, cabe la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional en amparo denunciando la vulneración del mismo. En segundo lugar, todos los límites y cargas que el art. 22 CE impone a las asociaciones en general (necesidad de inscripción registral a los sólo efectos de publicidad; prohibición de determinadas modalidades asociativas y carácter ilegal de otras) se aplicarán también a los partidos. Finalmente, el desarrollo legislativo futuro del régimen jurídico aplicable a estas modalidades asociativas que son los partidos requerirá, por imperativo del art. 81.1 CE, una Ley Orgánica.

Por tanto, los partidos son asociaciones con una finalidad política que surgen fruto del ejercicio del derecho fundamental del art. 22 CE. Sin embargo, no van a ser asociaciones cualquiera, sino asociaciones «de relevancia constitucional», en terminología del propio Tribunal Constitucional, que no ha pasado por alto «*la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas*, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que ‘hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos’ o que éstos son ‘órganos casi públicos’, o conceptos similares. También se encuentran opiniones análogas en amplios sectores de la doctrina» (STC 3/1981, FJ 1º)<sup>5</sup>.

Siendo ello así, cabe cuestionarse si esta «cualificación» de los partidos respecto del tronco común de todas las asociaciones provoca alguna consecuencia adicional en el terreno práctico para aquéllos, inexistente para otro tipo de modalidades asociativas. Efectivamente, los partidos políticos van poseer un régimen jurídico peculiar, que se concreta en la combinación de ciertos privilegios o ventajas con algunas cargas o desventajas. Entre los primeros se encuentra la posibilidad de presentar, en régimen de cuasi-monopolio, candidaturas a las elecciones públicas representativas de todo tipo, así como recibir del Estado ayuda financiera para el desarrollo de sus actividades, o la posibilidad de acceder a los medios de comunicación social de forma gratuita. Por otra parte, la principal de las *cargas* que se impone a los partidos, y que no se predica respecto del resto de asociaciones, es la exigencia de que acomoden su estructura y funcionamiento interno al principio democrático, es decir, que den cumplimiento a la exigencia constitucional de «democracia interna» que consagra el art. 6º CE, en justa contrapartida de las ventajas públicas que reciben para cumplir con sus funciones.

Por tanto, el Estado «se vale» de los partidos para lograr el correcto funcionamiento del sistema democrático, que depende en buena medida de la labor de canalización de las demandas sociales operada por aquéllos, pero esta utilización es puramente *instrumental*, o, dicho de otra forma, que los partidos realicen deter-

---

<sup>5</sup> Sobre este fenómeno, *vid.*, por todos, M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, *cit.*

minadas funciones públicas o que ocupen «un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución» (STC 31/1993, de 26 de enero, FJ 3º), no va a significar que su naturaleza jurídica varíe para convertirse en órganos del Estado. Muy al contrario, el Tribunal Constitucional recuerda en la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3º, que «*los partidos políticos [...] no son órganos del Estado*, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los Estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal y libre, forman parte del partido».

En definitiva, el Tribunal Constitucional realiza un esfuerzo por tomar posición dentro de un terreno resbaladizo, de manera que, sin negar una realidad «sociológica», —esto es, la conquista por los partidos de los principales resortes de poder del Estado (Parlamento y Gobierno, fundamentalmente)—, sí afirma expresamente que esa circunstancia no posee tal naturaleza como para considerar que aquéllos hayan pasado a formar parte de la estatalidad institucionalizada (el Estado-aparato), sino que continúan perteneciendo al ámbito de la comunidad social de donde proceden y en donde permanecen, con independencia de la naturaleza de ciertas de las funciones por ellos desarrolladas, que sí pueden calificarse de públicas. Por tanto, y a la luz de esta jurisprudencia, no se dan las circunstancias necesarias para hablar de la existencia «jurídica» de un «Estado de partidos», sino a lo sumo de una «Democracia de partidos»<sup>6</sup>, y su misión sigue siendo *auxiliar* pues el protagonismo que aquéllos poseen en los ámbitos parlamentario y electoral no se traduce en una capacidad absoluta de manejo de los resortes del poder del Estado o, cuando menos, siempre existirán mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para contrarrestar una excesiva influencia de la lógica del funcionamiento partidista en el ámbito estatal, al cual no pertenecen, pese a que en su actuación tengan siempre puestas sus miras<sup>7</sup>.

### 3. El significado constitucional del Registro de partidos políticos

El segundo bloque de aproximación a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con los partidos políticos se refiere al funcionamiento de una institución convertida en blanco de numerosas críticas por parte de cierta

---

<sup>6</sup> Vid., J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos ‘versus’ Estado de partidos», en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa universidad, Madrid, 1992, p. 17 y ss.

<sup>7</sup> Vid., J. JIMÉNEZ CAMPO, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución, Cuadernos y Debates*, núm. 51, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 34 y ss.

doctrina<sup>8</sup> que, por un lado, había propugnado la inconstitucionalidad de ciertos aspectos que de la regulación del Registro de partidos se contienen en la actual Ley de Partidos<sup>9</sup> y, sobre todo, había criticado la interpretación que la autoridad administrativa encargada del Registro venía realizando de las facultades que esa normativa «aparentemente» le atribuía en relación con la decisión de proceder o no a la inscripción de un nuevo partido político.

Por su parte, el Tribunal Constitucional viene a reinterpretar, —a la luz de la regulación que del derecho de asociación se contiene en la Constitución de 1978—, el funcionamiento de una institución cuya vocación *natural* no debía ser la de obstaculizar el proceso de formación de nuevos entes partidistas, sino la de otorgar un cierto nivel de seguridad jurídica al proceso de incorporación a la «arena política» de nuevos partidos políticos. En este sentido, el Alto Intérprete realiza un esfuerzo interpretativo considerable por adaptar a la «realidad constitucional» la regulación del Registro de partidos integrada en la Ley partidista, de forma que avala su constitucionalidad, pero siempre que su funcionamiento se ajuste a los criterios que él mismo sienta en su jurisprudencia.

En realidad, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el Registro de partidos se han referido a dos problemas distintos. Por un lado, a la determinación del significado que posee la obligación existente para los partidos de inscribirse en el Registro correspondiente derivada del art. 22.3º CE, que establece la necesidad, para todas las asociaciones, de inscribirse en un registro a los «sólos efectos de publicidad», previsión desarrollada por la Ley de Partidos en sus arts. 2 y 3<sup>10</sup>. La segunda cuestión a la que se ha referido la jurisprudencia constitucional, —y a la que se hará mención aquí—, es la relativa a la precisión de las *facultades* que el encargado del Registro de Partidos posee a la hora de decidir si procede a inscribir un nuevo partido, momento que posee una gran trascendencia, pues sólo las asociaciones con finalidad política que logran acceder al Registro van a poder, —en su condición de «partidos políticos»—, obtener las ventajas que el Estado les reserva y a las que ya se ha hecho referencia antes. De esta forma, si no existen partidos políticos al margen del Registro, la intervención del

---

<sup>8</sup> En este sentido *vid.*, J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981; I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 106; y J.A. MONTILLA MARTOS, «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, pp. 192-193.

<sup>9</sup> Ley 54/1978, de 4 de diciembre, arts. 2 y 3.

<sup>10</sup> Sobre este tema puede verse, entre otros, a G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987.

encargado de dicha institución en el proceso de inscripción reviste una importancia decisiva, ya que un «exceso de celo» por su parte se traduce en la lesión del derecho fundamental a crear partidos políticos que, en cuanto tal, daría lugar a la posibilidad de plantear, eventualmente, el recurso de amparo constitucional.

El principio básico de la argumentación mantenida por el Tribunal Constitucional consiste en advertir que el derecho a crear partidos políticos *se reconoce*, pero no se concede, de tal forma que la intervención estatal en el proceso de formación de una nueva organización partidista va a estar muy mediatizada, quedando descartado cualquier género de discrecionalidad administrativa en este ámbito. Con apoyo en esta base argumental, el Alto Tribunal procede a buscar el justo equilibrio entre dos principios constitucionales que no tienen por qué ser incompatibles entre sí: la obligación de inscripción para todas las asociaciones (art. 22.3º CE), —también para las organizaciones partidistas—, frente a derecho a la libre creación de partidos políticos (art. 6 CE).

El primero de esos pronunciamientos es la STC 3/1981, de 2 de febrero, que resolvió el recurso de amparo presentado por los promotores del *Partido Comunista de España (Marxista-Leninista)* frente a la negativa de la Administración registral a proceder a la inscripción. En el FJ 5º de esta sentencia se concreta la naturaleza jurídica de la institución registral, al disponer que «el Registro de Partidos Políticos es, por tanto, *un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada*, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a la materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios». Por tanto, no puede paralizar la inscripción de un nuevo partido basándose en cualesquiera circunstancias libremente apreciadas en sede registral, y menos aún, realizar una valoración apriorística de los fines del partido que pretende el acceso al Registro utilizando para ello información extrarregistral. El único dato que se somete a comprobación es, por tanto, la documentación que los promotores presenten en el Registro, de forma que si ésta es correcta, —en el sentido de que coincide con la exigida por la Ley de Partidos en su art. 2 (en relación con el art. 4.2 de la misma norma)—, la inscripción es obligatoria y, además, deberá producirse dentro del plazo de veinte días que marca la Ley.

Posteriormente, la STC 85/1986, de 25 de junio, —que resuelve el recurso de amparo entablado frente a la negativa de la Administración a inscribir al *Partido Comunista de Aragón*—, volvería a incidir de nuevo en este tema de forma más amplia, al señalar en su FJ 2º que «la creación de los partidos políticos no está pues sometida constitucionalmente a límites más estrictos que los de las demás asociaciones», y que «la adquisición de la calificación jurídica del partido, para respetar el precepto constitucional de libertad de fundación de partidos, no puede subordinarse a otros requisitos formales que a los ya previstos y con el alcance que establece el propio artículo 22. Del mismo se deduce con toda claridad *la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones, y que tal Registro no*



*puede controlar materialmente y decidir sobre la «legalización» o «reconocimiento» de las asociaciones y, en particular, de los partidos políticos».* En definitiva, y aún reconociendo las dificultades de integración del sistema registral previsto en la Ley 54/1978, el Tribunal Constitucional considera viable una solución «interpretativa» que sólo puede mantenerse, a su juicio, «reduciendo el papel del registro y eliminando todo tipo de control o autorización previa en la intervención administrativa en este procedimiento», pues «como ha dicho la doctrina, *la operación del registro es el presupuesto para el eventual control del partido, pero no la ocasión para el mismo*. Es decir, el sistema de previa inscripción en un Registro público que impone la Ley 54/1978, *sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa».*

Este planteamiento, sin duda, viene a someter a una interpretación restrictiva la regulación del Registro de partidos contenida en la Ley 54/1978, pues al encargado de aquel órgano no le corresponde realizar un juicio sobre la oportunidad de proceder a la inscripción de tal o cual partido, sino que su intervención pasa por ser una operación cuasi-mecánica, de mera comprobación de los documentos que han presentado los promotores. La única excepción a su obligación de proceder a la inscripción es la prevista en el art. 3.1 de la Ley 54/1978, en el caso de que de la documentación presentada pudieran deducirse indicios racionales de delito, en cuyo caso dará traslado de la misma al Ministerio Fiscal para que sea él quien decida si se ejercitan las correspondientes acciones penales. En definitiva, queda vetado cualquier género de control ideológico sobre los partidos operado en sede registral, lógica consecuencia del principio supremo del pluralismo político, que exige tolerar cualquier alternativa ideológica por extremista que pueda parecer, siempre que su puesta en práctica transcurra por los cauces formales que brinda el propio ordenamiento constitucional. De esta forma, cualquier tipo de control partidista, —al margen del control formal-registral al que se acaba de hacer referencia—, será siempre *a posteriori* y en sede judicial, con lo cual se evitan dilaciones indebidas al normal desenvolvimiento del derecho a la libre creación de partidos políticos.

Por otro lado, si el encargado del Registro descubriera defectos en la documentación presentada por los promotores, deberá señalárselos a aquéllos dentro del plazo de 20 días marcado por la Ley partidista para proceder a la inscripción *ope legis*, y sin que por tal circunstancia pueda paralizarse la inscripción, de forma que, pese a todo, el partido adquiriría personalidad jurídica y las posibles consecuencias de los defectos formales deberán solventarse en sede judicial, no en sede registral (SSTC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 5º, y 85/1986, de 25 de junio, FJ 3º).

Sin duda, la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del Registro de Partidos parece satisfactoria en sus líneas generales, pues hace compatibles los dos principios constitucionales aparentemente contrapuestos a los que antes se

hizo referencia, haciendo prevalecer el principio de libre fundación de partidos como vía «disuasoria» frente a intentos injustificados de paralizar el libre flujo de cualquier género de alternativas partidistas, esenciales para garantizar el nivel de pluralismo exigido por un sistema democrático. Sin embargo, ello no se va a traducir en una declaración de inconstitucionalidad de la institución registral, sino que ésta se ve enmarcada en su adecuada significación en tanto que instrumento necesario para dar fe pública de la existencia de nuevas organizaciones partidistas en aras del principio de seguridad jurídica. Por tanto, si la existencia del Registro de Partidos parece obvia, la única salida posible, que es la que toma el Tribunal Constitucional, consistía en dotarle de una funcionalidad distinta a la que la práctica había venido ofreciendo.

Sin embargo, cuestión distinta es afirmar que a la luz de la jurisprudencia citada queden resueltos todos los problemas que el Registro de partidos, en su configuración actual, plantea. Al contrario, aún persisten algunas «asignaturas pendientes» que deberían resolverse *pro futuro*, no ya por vía interpretativa, que parece haber ido agotando sus posibilidades, sino por mor de oportunas reformas legislativas puntuales. Entre ellas cabe citar, en primer lugar, la necesidad de permitir la suspensión de la inscripción (y, por tanto, la adquisición de personalidad jurídica) cuando hubieran sido detectados defectos formales en la documentación presentada y, pasado el plazo de subsanación dado a los promotores, éstos no la hubiesen realizado. Como se ha visto antes, la jurisprudencia constitucional veta la posibilidad de suspender la inscripción en ese caso, de forma que tendría acceso al Registro una organización que ha incumplido con los requisitos que marca la Ley, pese a que se le ha dado la oportunidad de subsanarlos dentro de un plazo de tiempo razonable. En cambio, a nuestro juicio, en ese caso debería estar permitida la «sanción» consistente en la no inscripción por el comportamiento de pasividad de los propios promotores, con lo cual no se produciría una lesión al derecho a la libre creación de partidos políticos. A nuestro juicio, mantener la obligatoriedad de proceder a la inscripción pese a los defectos formales apreciados hace perder al Registro la que debería ser su principal misión dentro de los límites de verificación reglada mantenidos por el Tribunal Constitucional, y obliga a posponer la respuesta del Estado ante dicha situación a un momento muy posterior, concretado en el oportuno proceso judicial.

En este sentido, debe señalarse que la *Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos*, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados<sup>11</sup>, plantea en su art. 4.2 una rectificación que sigue la línea desde aquí apuntada, al plantear la posibilidad, —que no obligación—, de

---

<sup>11</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie B, núm. 38-1.

rechazar la inscripción por existencia de defectos formales, lo cual sin duda supone alterar el sistema mantenido por la STC 85/1986. Por otro lado, y en la misma línea, el propio Tribunal Constitucional parece apuntar la posibilidad de rechazar la inscripción de una asociación habiéndose apreciado defectos formales, y sin entender que esa circunstancia suponga *necesariamente* la lesión del derecho fundamental del art. 22 CE. En concreto, la STC 291/1993, de 18 de octubre, dispone en su FJ 2º que la no inscripción supone «una obstaculización enteramente inmotivada del pleno ejercicio del derecho, pues es claro que el ejercicio del derecho de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente», de forma que no serían admisibles denegaciones tácitas. Pero, al mismo tiempo, continúa señalando que «no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de los posibles defectos o incluso rechazar la inscripción pedida».

En segundo lugar, queda sin resolverse qué ocurre con los llamados «partidos extrarregistrales», esto es, aquéllos que, sin someterse al trámite más riguroso de la inscripción en el Registro de partidos, han preferido inscribirse en el de asociaciones y operar en el ámbito electoral presentando sus candidaturas bajo la fórmula de las agrupaciones de electores, aunque sin recibir las ventajas que poseen los *verdaderos* partidos<sup>12</sup>. En este sentido, parece claro que en el Registro deberían estar todas las asociaciones con «vocación política», lo cual exige poner freno a los intentos de sortear el trámite registral más riguroso de la Ley de Partidos, evitándose un claro fraude de ley.

Por otro lado, tampoco queda resuelto en nuestro ordenamiento qué ocurre con los partidos hoy inscritos en el Registro correspondiente para ellos que llevan un periodo de tiempo más o menos amplio sin concurrir a elecciones. En este sentido, si el Registro de partidos posee una función básicamente informativa, de manifestación externa de los partidos existentes en un momento dado, y si una de las funciones reservadas por el art. 6 CE a los partidos, —la de concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular»—, se desenvuelve casi con exclusividad en el ámbito electoral, parece conveniente que, para evitar un cierto grado de confusión social se pueda dar salida del Registro de partidos, para pasar al de asociaciones, a los que hayan manifestado en reiteradas ocasiones su voluntad de no acudir a las citas electorales, pues éstas constituyen el *locus* por excelencia de realización de su funcionalidad dentro del Estado democrático<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> *Vid.*, I. De Otto, *op. cit.*, p. 100.

<sup>13</sup> En este sentido, debe destacarse que el art. 2, apartado 2, de la Ley Alemana de Partidos Políticos de 24 de julio de 1967 establece que: «una asociación pierde su posición jurídica

Finalmente, podría estudiarse la posibilidad de hacer depender de la Administración electoral la institución registral partidista, pues ello parece encajar mejor con su finalidad.

#### 4. El papel de los partidos en la relación representativa

Un tercer grupo de pronunciamientos lo constituyen aquéllos en los que el Tribunal Constitucional se ha referido a la función reservada a los partidos por el ordenamiento jurídico dentro de la relación representativa, forma básica de elaboración de la voluntad colectiva en los modernos Estados democráticos, así como al alcance de dos derechos fundamentales: el de participación ciudadana en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos reconocido en el art. 23.1º CE, y el de acceso y permanencia en los cargos públicos representativos del art. 23.2º CE. En definitiva, en los pronunciamientos que a continuación van a ser analizados, el Tribunal Constitucional hace su diseño del concepto de representación política.

El problema básico que dio lugar a la emisión las primeras sentencias relativas a este punto fue siempre el mismo: la entonces vigente Ley de Elecciones Locales (Ley 39/1978, de 17 de julio) establecía en su art. 11.7 que *«tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida*

---

*como partido si durante seis años no participa con sus propias propuestas electorales en unas elecciones para el Bundestag o para una Dieta de Land»*. Por su parte, el art. 22 del Decreto-Ley 595/1974, de 7 de noviembre portugués, determina que cuando un partido se abstuviera de concurrir a las elecciones generales, o los candidatos por él apoyados en las elecciones no obtuviesen, al menos, 100.000 votos, perderán los beneficios señalados en el art. 9 del mismo cuerpo legal (exenciones fiscales). La suspensión de este beneficio se levantará cuando en las nuevas elecciones generales los candidatos del partido obtuvieran como mínimo esos 100.000 votos. M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, p. 91, ha considerado que una hipotética nueva Ley de Partidos debería prever la extinción de los que hubiesen dejado de concurrir a las elecciones por sufragio universal previstas en la LOREG en los últimos seis años, en una fórmula similar a la prevista por la *Parteiengesetz*. Con ello se lograría, dice, «depurar el Registro de aquellos partidos realmente inexistentes que ahora permanecen inscritos en él». Ello no produciría la disolución del partido como asociación, sino la pérdida de su condición jurídica de partido político y de todas las ventajas que dicha situación comporta (presentación de candidaturas, financiación estatal, acceso a medios de comunicación social...).

*en el artículo anterior [esto es, al candidato siguiente de la lista del partido a la que pertenecía el cesante]. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato».*

Los problemas que planteó en su momento la aplicación de este precepto se referían, —dentro de las posibilidades que cabían dentro de la expresión «dejare de pertenecer al partido que lo presentó»—, a los supuestos de expulsión por parte de un partido de quien hasta ese momento era concejal en un ayuntamiento, circunstancia que suponía, al amparo de esa norma, que aquél debía abandonar su cargo de representación para ser sustituido por el siguiente en la lista electoral en la que hubiese concurrido. En definitiva, la Ley de Elecciones Locales (en adelante, LEL) planteaba una determinada visión de la relación representativa en la cual el partido, y no el candidato electo, pasaba a erigirse en el protagonista, situándose al lado opuesto de una línea imaginaria que le uniría con los electores. A lo largo de una serie de pronunciamientos sucesivos, todos ellos de 1983, el Tribunal Constitucional se va a encargar de darle la vuelta a esa interpretación, al considerar que la relación representativa une a los electores con sus representantes electos, y sin que el partido pueda interferir en ningún caso esa relación y menos aún disolverla, por lo cual el art. 11.7 de la LEL vulneraba el contenido del art. 23 CE, en sus dos apartados.

Así, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, el Tribunal Constitucional hace una interpretación del alcance y sentido del art. 23 CE, señalando en el FJ 4º que «los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político—, y que *la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad de un partido político*. En definitiva...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido». Por otro lado, se afirma concluyentemente que «*el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas*».

Por otro lado, un argumento adicional considerado por el Tribunal Constitucional para señalar la inadecuación del art. 11.7 LEL a las previsiones constitucionales consistió en la lesión que la aplicación de aquel precepto producía en el principio de igualdad en la permanencia en los cargos públicos pues, a juicio del Alto intérprete, se producía una desigualdad en aquellos concejales procedentes de listas presentadas por partidos, siendo afiliados a los mismos (pues en tal caso, su expulsión, —decisión más o menos libre del partido—, provocaba la pérdida del cargo público representativo), respecto de los concejales elegidos en listas presentadas por agrupaciones de electores (que no podrían cesar en sus cargos,

con independencia de la voluntad de quienes les hubiesen propuesto), y de los independientes (que, pese a ser presentados en listas partidistas, su no militancia impedía dar lugar al supuesto de hecho necesario, —la expulsión—, para producir su cese). Por tanto, a juicio del Tribunal Constitucional, someter a control al representante electo *tan sólo* cuando éste fuese militante del partido que le propuso en sus listas, establece una desigualdad en la permanencia en el cargo respecto de las otras dos modalidades de candidaturas, que estima contraria a la Constitución. Ahora bien, el Tribunal Constitucional tiene buen cuidado en limitar el contenido del fallo de esta sentencia al supuesto de expulsión de un partido, que es el que afirma no puede suponer el cese en el cargo de concejal y, por tanto, sólo ese punto del art. 11.7 LEL declara haber sido derogado por la Constitución, pero sin que quede resuelto qué ocurriría cuando el abandono del partido se produce como consecuencia de una renuncia voluntaria del cargo electo.

Con posterioridad, en la STC 10/1983, de 21 de febrero, el Tribunal Constitucional entra de lleno en la concreción del sentido de los dos apartados del art. 23 CE, y del papel que corresponde a los partidos en este ámbito. Para realizar su construcción teórica, el Alto Tribunal parte del alcance de la expresión «Estado democrático», señalando en el FJ 2º que «el sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que *la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular*», de manera que «no es...constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia [el partido político] que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese, sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí».

Por otro lado, el Tribunal Constitucional va a construir su imagen del modelo de participación política representativa con base en dos tipos de presunciones o ficciones: la primera, consiste en entender que «*la voluntad del representante es la voluntad de los representados*, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél», de forma que «el desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella» (FJ 3º). Por tanto, cuando un partido altera esa relación, vulnera no sólo el derecho de los electos a permanecer en sus cargos y a desarrollar sus funciones libres de interferencias, sino, al mismo tiempo, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante la libre elección de sus representantes.

La segunda de las ficciones apuntadas, y que el Tribunal Constitucional hace derivar de diversos preceptos constitucionales (arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140 CE), pasa por considerar que cuando un elector está depositando su papeleta en una

concreta cita electoral, *no está votando al partido, coalición o agrupación que propone a los candidatos, sino que está eligiendo a las personas concretas que componen esa lista*, y sin que determinadas previsiones legales existentes a nivel electoral para determinados sucesos (sustitución de vacantes por el suplente en la lista respectiva, por ejemplo) pueda alterar esta construcción ideal, pues se trataría de una circunstancia técnica derivada del sistema proporcional, que no permite elecciones parciales (STC 10/1983, FJ 3º). Ya se comprobará posteriormente cómo el propio Tribunal Constitucional vendría a alterar esta interpretación en una sentencia de 1993. Estas dos presunciones van a ser utilizadas por el Tribunal para concluir que *«una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado en el sentido más amplio del término»* (FJ 4º).

La importancia de estas sentencias, —a las que se unirían otras del mismo año (SSTC 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril y 29/1983, de 26 de abril, que vienen a reproducir básicamente la doctrina expresada en las dos analizadas antes), radica en haber puesto freno, quizás de forma excesivamente indiscriminada, a una determinada interpretación del modelo representativo en el que los partidos parecían haber adquirido un protagonismo inadecuado dentro de un fenómeno más amplio que se ha venido en denominar el «Estado de partidos». Así, esta jurisprudencia viene a negar una realidad sociológica acogiendo a una realidad formal, representada por ciertos preceptos constitucionales que descartarían todo lo que no sea configurar una intervención *instrumental* de los partidos en la relación representativa.

Sin embargo, este planteamiento no es en absoluto pacíficamente aceptado, ni siquiera en el seno del Tribunal Constitucional, pues tanto en la STC 5/1983 como en la 10/1983 no han faltado sendos votos particulares en los que se destaca que la funcionalidad de los partidos en los modernos Estados democráticos debería haber impedido llegar a conclusiones tan estrictas como las que se contienen en las partes dispositivas de ambos pronunciamientos. Así, en el voto particular contenido en la STC 5/1983, los dos magistrados formulantes sostienen que la interpretación mantenida de forma mayoritaria por el Tribunal Constitucional en esa sentencia viene a zanjar «en forma un tanto expeditiva problemas muy delicados relativos a la representación política de las democracias actuales», y que «la incidencia que en el sistema tradicional de la democracia representativa tiene el actual «Estado de partidos», el papel de éstos en el funcionamiento de la actual democracia, reconocido expresamente en el artículo 6º de nuestra Constitución [...] nos parecen demasiado complejos y delicados para ser resueltos por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23». Por su parte, en el voto particular a la STC 10/1983, los mismos magistrados que formularon el anterior, más un tercero, vuelen a plantear su visión del sistema democrático representativo, alegando que si bien es cierto que los partidos no pueden ser considerados



como poderes públicos, no es menos cierto que el ejercicio por su parte de determinadas funciones hacen que se sitúen en una «zona gris entre lo público y lo privado», y que el propio art. 6º les atribuye la misión de actuar como «instrumentos fundamentales para la participación política», de manera que, a su juicio, «la forma en que se ejerce esa intervención «fundamental» [...] está determinada por la Ley, en este caso, la ley de Elecciones Locales, por lo que [...] las «funciones» públicas asignadas a los partidos por a la Constitución derivan «mediatamente», a través de la Ley, de la voluntad popular». Desde este punto de vista consideran que no puede afirmarse la inconstitucionalidad del art. 11.7 LEL en lo relativo al cese del concejal por expulsión del partido. Finalmente, concluyen haciendo hincapié en la realidad *sociológica* que demuestra el peso que han adquirido los partidos en los sistemas democráticos actuales, de forma que, entienden, «no puede ignorarse, atendándose incluso al puro texto constitucional, para no hablar de la realidad política de las democracias actuales, el papel «fundamental» que tienen los partidos políticos para su funcionamiento y aún más si cabe para su consolidación».

Por si fuera poco, y para ahondar más en un debate que parece continuar si encontrar una respuesta unívoca, se puede encontrar algún pronunciamiento expreso del Alto Intérprete respecto al papel que los partidos juegan en la relación representativa que, intentando conducir el debate por terrenos más «realistas», les otorga un protagonismo mayor al que las sentencias citadas parecían tenerles reservado. Pese a todo, ello no se va a traducir en un cambio sustancial en la naturaleza de la relación representativa tal y como había sido expresada en los pronunciamientos anteriores.

Así, la STC 31/1993, de 26 de enero, caso *Alcalde de Las Palmas*<sup>14</sup> viene a resolver la cuestión de la adecuación o no al art. 196 LOREG (que regula el supuesto de elección de alcalde), de la designación como tal de quien había sido cabeza del partido con el que concurrió a las elecciones, abandonándolo posteriormente de forma voluntaria para formar parte del Grupo mixto municipal y, desde allí, lograr ser designado alcalde. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional vuelve a entrar de lleno en la funcionalidad de los partidos en los sistemas democráticos, aunque desde una perspectiva distinta a la considerada en los anteriores pronunciamientos pues, aun manteniendo básicamente el principio subyacente en las sentencias de 1983, —esto es, que no cabe alterar la voluntad de los electores manifestada en un proceso electoral concreto, y menos aún por interme-

---

<sup>14</sup> Para un comentario a esta sentencia puede verse G. ESCOBAR ROCA, «El control de la democracia de partidos a través del artículo 23.2 de la Constitución», *La Ley*, núm. 3402, noviembre de 1993.



diación de los partidos, que se configuran como sujetos ajenos a la relación representativa—, sin embargo en este caso aquéllos se van a erigir, precisamente, en los garantes de esa representatividad, esto es, de la fidelidad al pronunciamiento del electorado, recobrando con ello un protagonismo que hasta este momento no les había sido atribuido.

Para construir su doctrina, el Tribunal Constitucional parte, en primer lugar, de la distinción, respecto del caso ahora resuelto, de los supuestos de hecho que dieron lugar a los pronunciamientos de 1983 relativos al cese en el cargo de concejal por expulsión del partido. De esta forma, si el objeto de aquellas primeras sentencias fue «tratar de limitar los poderes del partido frente al electo, también para garantizar la representatividad popular obtenida por éste, evitando excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente legítimo como la del mandato imperativo» (STC 31/1993 FJ 3º), en esta ocasión el supuesto va a ser distinto, pues aquélla era una jurisprudencia elaborada para el cese en el cargo de concejal, que fue expresamente declarada inaplicable a la elección de alcaldes por la STC 5/1983, de 4 de febrero, en su FJ 5º.

En segundo lugar, el Alto Intérprete, partiendo de consideraciones parecidas a las contenidas en los votos particulares antes referidos, analiza la funcionalidad de los partidos políticos recordando que «ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución (art. 6 CE). Por ello, las SSTC 32/1985 y 119/1990 han afirmado que ‘la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y expresión de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6) *dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes*» (STC 31/1993, FJ 3º). En definitiva, tras esta referencia se encuentra una visión muy clara de la «Democracia de partidos» que impide el eclipse de unos agentes fundamentales para el funcionamiento del sistema representativo, imagen que había quedado empañada, pero no negada, por las sentencias que resolvieron el cese en los cargos de concejales por expulsión del partido correspondiente.

Partiendo de esta consideración fundamental, el Tribunal Constitucional continúa argumentando en el mismo fundamento jurídico que «aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, *los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores*, sin que sea posible determinar dentro de cada lista qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos. Como ha declarado la STC 75/1985, ‘en un sistema de lista como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados’. En consecuencia,

no cabe afirmar que la condición de cabecera de lista dote al Concejal de otros efectos jurídicos que los que la Ley le reconoce». Es decir, que si se abandona voluntariamente el grupo político con el que se concurrió en las elecciones, ya no se es cabeza de lista y, por tanto, no se produciría el supuesto de hecho exigido por la norma electoral para llegar a ser elegido alcalde.

Con independencia de que se esté de acuerdo con las consecuencias últimas a las que conduce esta interpretación, lo cierto es que alguna crítica merece esta consideración final del Tribunal Constitucional, por la incoherencia que este planteamiento viene a introducir respecto del contenido en la STC 10/1983, de 21 de febrero. En aquel momento se afirmó que «*la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado*» (FJ 3º), mientras que ahora se dice precisamente lo contrario, esto es, que no se vota a candidatos individuales, sino a partidos. En definitiva, no queda claro al hilo de las dos interpretaciones si, cuando un elector deposita su voto, está votando a un partido o a las personas que componen la lista electoral. En la sentencia de 1983 el Tribunal Constitucional parte de la segunda presunción, lo cual constituye la base para la conclusión fundamental que aquella ocasión mantuvo: que la relación de representación se produce entre los electores y los elegidos, sin intermediación de los partidos. Sin embargo, la sentencia de 1993 analizada cambia radicalmente esta interpretación, puesto que ahora se concede el protagonismo a los partidos, en detrimento de los representantes individualmente considerados. Sin duda, los elementos para la confusión están presentes y quizás demuestran un intento por parte del Tribunal Constitucional por conducir sus primeras conclusiones hacia terrenos menos radicales, aun a costa de planteamientos zigzagueantes.

En todo caso, y rescatando algo que ya ha sido apuntado con anterioridad, todos los problemas resueltos en la jurisprudencia analizada provienen del mismo origen: la dificultad de precisar con rigor la naturaleza jurídica que los partidos poseen en la actualidad, a la vista de su incorporación constitucional y de las funciones que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico les ha reservado. Indudablemente, mantener una tesis *estrictamente* asociativa como la que mantuvo el Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos impedía desarrollar una tesis paralela expansiva en relación con el papel de los partidos en ciertos órdenes, especialmente, el electoral y el representativo-parlamentario. Precisamente en este punto, el Alto Intérprete ha sufrido una evolución en sus planteamientos, pues en un primer momento puso el acento en limitar el papel de los partidos en beneficio de la mayor libertad de los representantes, pese a que éstos fuesen patrocinados gracias a la labor de los partidos políticos. Este planteamiento da lugar, sin duda, a ciertas ventajas, pues reduce el control que las oligarquías dirigentes partidistas pueden desarrollar sobre quienes están llamados a representar, no a una opción política concreta, sino al conjunto de la sociedad, o por lo menos a quienes le mostraron su confianza ofreciéndoles su voto, limitando la

eficacia de las desviaciones inoportunas de la técnica de la disciplina de voto. En definitiva, se trataba de limitar el desenvolvimiento de las exigencias que imponía de la «Democracia de partidos» en favor de una concepción «liberal» de la representación, con base en diversos preceptos constitucionales que parecen acoger esta opción de forma expresa, con independencia de la funcionalidad y el protagonismo «real» de los partidos políticos.

Sin embargo, este planteamiento junto con sus ventajas también provocaba ciertos problemas, sobre todo si se llevaba hasta sus últimas consecuencias, porque no debe olvidarse que los partidos ejercen funciones públicas, no por propia voluntad, sino porque el ordenamiento constitucional así lo ha querido, con lo cual aquella jurisprudencia vendría a limitar, quizás excesivamente, el protagonismo que los partidos desarrollan en los Estados democráticos. De esta forma, mantener de forma radical que los partidos son ajenos a la relación representativa, —salvo el momento de formación de esa relación, en la que desarrollan un cierto papel en cuanto que plantean las propuestas de quienes van a ser los futuros representantes—, parece una opción *legítima* a la luz de las bases formales sobre las que se ha construido nuestro modelo constitucional representativo, que descarta del mandato imperativo, que habla de representantes del pueblo, o que consagra el carácter representativo popular de las Cortes Generales. Pero, al mismo tiempo, se trataría de un planteamiento *insuficiente*, que no tiene en cuenta las evidentes dificultades prácticas que plantea el «apartamiento» de los partidos apuntado en las primeras sentencias, y que contrasta con una realidad sociológica que es mucho más rica, y en la que tienen cabida determinados acontecimientos auspiciados por el propio ordenamiento (presentación privilegiada de candidaturas por los partidos y, además, en listas cerradas y bloqueadas; la funcionalidad de los grupos parlamentarios dentro de un sistema de democracia parlamentaria racionalizada; o las funciones que el artículo sexto encomienda a los partidos, cuyo desarrollo práctico no puede operar, tan sólo, desde una óptica estrictamente asociativa de aquéllos).

En definitiva, el gran problema que la propia jurisprudencia analizada trasluce reside en encontrar una solución satisfactoria a la difícil misión de hacer compatible sin excesivas tensiones una realidad *sociológica*, que muestra a los partidos como los verdaderos soberanos actuales, con una realidad *formal*, que, hoy por hoy, sigue limitando esa imagen expansiva de la funcionalidad de los partidos. Por ello, y superando tesis restrictivas del papel que hoy corresponde a los partidos, no han faltado quienes dentro de una opción más «realista» hayan planteado la posibilidad de ofrecerles un mayor protagonismo dentro, eso sí, de ciertos límites estrictamente tasados por el ordenamiento, permitiendo un cierto nivel de injerencia partidista en la relación representativa que les llevaría a convertirse, incluso, en garantes del grado de representatividad de los candidatos elegidos en sus listas frente a fenómenos como el transfuguismo. Para fundamentar esta opción se recuerda la habilitación que los partidos han recibido del ordenamiento

para la realización de ciertas funciones públicas, lo cual supone de por sí una vinculación a la voluntad popular, siquiera de forma mediata<sup>15</sup>.

### **5. La exigencia de «democracia interna» en los partidos políticos: el difícil equilibrio entre el «derecho de participación democrática» de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos**

En varias ocasiones ha tenido oportunidad el Tribunal Constitucional de hacer referencia a la exigencia que para los partidos políticos impone el artículo sexto de la Constitución, al señalar que aquéllos deberán ajustar su organización y su funcionamiento a parámetros democráticos. Varias son las cuestiones que deben analizarse respecto de la exigencia constitucional de «democracia interna» y que han sido tratadas por la jurisdicción constitucional española. La primera de ellas es la relativa a la naturaleza de la misma, es decir, a las razones objetivas que justifican la imposición de esa carga para los partidos y no para otras modalidades asociativas. La segunda, hace referencia al alcance de la exigencia. Por último, también ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre los mecanismos jurídicos puestos a disposición de los afiliados para hacerla valer en caso de incumplimiento.

La primera de estas cuestiones fue abordada por el Alto Intérprete ya desde sus primeros pronunciamientos. Así, la STC 3/1981, de 2 de febrero, en su FJ 1º, tras afirmar que los partidos son *asociaciones de relevancia constitucional*, y tras recordar las importantes funciones que desarrollan en las «modernas democracias pluralistas», apunta hacia la naturaleza jurídica de aquélla exigencia constitucional, al estimar que «de acuerdo con esta corriente de ideas hay que interpretar el hecho de que el artículo 6º imponga a los partidos la condición, que no impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Con posterioridad, la STC 10/1983, FJ 3º, vuelve a remarcar la naturaleza jurídico-asociativa de los partidos, recordando que no son órganos del Estado, pero al mismo tiempo se afirma que «*la trascendencia política de sus funciones* (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política [...] *explica que respec-*

---

<sup>15</sup> En una línea a favor de un mayor protagonismo para los partidos en la relación representativa, *vid.* F.J. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987; R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, *cit.*, p. 151 y ss.; y J.A. PORTERO MOLINA, «Elecciones, partidos y representación política», en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, *cit.*, p. 141 y ss.

*to de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos».*

Por su parte, la STC 85/1986, de 25 de junio, tras reiterar la conexión existente entre el art. 6 y el 22 de la CE, señala que «es cierto que en el artículo 6º de la Constitución Española se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos en relación con el respeto al orden constitucional y a su estructuración interna de carácter democrático, pero *tales exigencias* se añaden y no sustituyen a las del artículo 22, por situarse en un nivel diferente y, en cualquier caso, no repercuten propiamente en el área del derecho a constituirlos, sino que, como ha venido señalando la doctrina científica, *están en función de los cometidos que los partidos están llamados a desempeñar institucionalmente*».

Sin embargo, el pronunciamiento que frontalmente va a hacer referencia a la naturaleza de la exigencia constitucional de la «democracia interna» es la STC 56/1995, de 6 de marzo, la cual, en su FJ 3.a) establece que «el mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, *una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado*», pues «difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos», de forma que «los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda ‘manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación’ en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985)».

Por tanto, la explicación justificativa de la imposición a los partidos de la carga de la «democracia interna» que se deriva de la jurisprudencia constitucional apuntada es puramente *funcional*: puesto que los partidos son «sujetos auxiliares del Estado» para el ejercicio de determinadas funciones conectadas con el ámbito electoral, fundamentalmente, y puesto que *a cambio* de esa colaboración reciben del Estado determinados privilegios (cuasi-monopolio en la presentación de candidaturas; obtención de subvenciones estatales para la financiación de sus actividades electorales e incluso ordinarias; y acceso privilegiado y gratuito a medios de comunicación social), es lógico pensar que, en justa contrapartida, el Estado pueda y deba conminar a los partidos para que ajusten su comportamiento a unas pautas conectadas con el desenvolvimiento del principio democrático, al objeto de impedir que un eventual déficit de democracia en el funcionamiento de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y, por ende, en el proceso de elaboración de la voluntad del Estado. A este hecho se ha referido expresamente la STC 3/1981, FJ 2º, al

señalar que los partidos «*por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados «privilegios» que han de tener como lógica contrapartida determinadas «limitaciones» no aplicables a las asociaciones en general»*, entre las que se encuentra la exigencia de «democracia interna».

En definitiva, con el sometimiento a los partidos a la obligación de comportarse de forma *democrática* se pretende reaccionar desde el primer momento, poniendo coto a determinados comportamientos partidistas que podrían poner en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático. A esa funcionalidad obedece la previsión de la exigencia de «democracia interna» y, por ello, es difícil sostener su injustificación. Otra cosa será determinar cuál es el alcance de la misma, esto es, hasta qué punto el Estado está legitimado para invadir la esfera interna de unas organizaciones que, pese a la realización de esas funciones cuasi-públicas, no han perdido su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de autoorganización.

La segunda cuestión abordada por la jurisprudencia constitucional se refiere, precisamente, al alcance de la exigencia de «democracia interna» en los partidos políticos, aspecto en absoluto concretado por el artículo sexto de la Norma Fundamental, ni tampoco por la normativa de desarrollo del mismo, Ley de Partidos Políticos y Ley de Asociaciones Políticas en los aspectos aún vigentes. A ello se refiere la STC 56/1995 en su FJ 3.a), al señalar que «la democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su *organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno* y, en suma, y esto es aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos *derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido*». Esta referencia constituye la aproximación a un concepto «mínimo» de «democracia interna» que resalta las dos manifestaciones básicas de la misma. Una primera, de tipo *procedimental*, que afecta a la forma en que está distribuido el poder dentro del partido y al grado de intervención de la militancia en la gestión y eventual control de su ejercicio. La segunda, de tipo *material*, hace referencia al respeto en el seno del partido de un conjunto mínimo de derechos fundamentales de los afiliados, aspecto que es expresamente destacado, al afirmar que, aparte de una carga impuesta a los partidos políticos, la exigencia de «democracia interna» da lugar también a «*un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos*» (FJ 3.a)).

En definitiva, la «democracia interna» en los partidos políticos atribuye a los afiliados un *derecho de participación democrática*. Ahora bien, queda todavía sin resolverse en qué atribuciones concretas para los afiliados se traduce ese derecho. A este aspecto se refiere también la STC 56/1995, en su FJ 3.b), señalando

varios puntos de importancia. El primero, que *los derechos de los afiliados dentro de un partido son «de configuración legal»* y que «la concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria, y en la realización de esta tarea goza [...] de un amplio margen de libertad de configuración», que derivaría del hecho de que «el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática»

Hasta aquí no hay mucho que oponer a la argumentación formulada por el Tribunal Constitucional. Sin duda, la noción «democracia interna» es imprecisa, pues deriva del propio concepto de «democracia» sobre el cual caben sostenerse variadas interpretaciones, todas ellas válidas, por tratarse de un concepto esencialmente dinámico y potencialmente transformativo. Sin embargo, ello no obsta para que se haga un esfuerzo interpretativo para derivar de la imprecisa exigencia constitucional una definición «de mínimos» que pueda ser admitida por todos y que configure un modelo de partido democrático, de forma que la no adecuación a ese modelo traería consigo el incumplimiento de la exigencia constitucional del artículo sexto que, sin duda, debe tener algún alcance práctico.

Tampoco resulta criticable, en la aproximación al alcance de la exigencia constitucional llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, que se encomiende al legislador la tarea de precisar qué debe entenderse por «democracia interna», máxime teniendo en cuenta los límites que el propio Tribunal Constitucional plantea a aquél a la hora de realizar dicho desarrollo, que se enmarca dentro de dos principios contrapuestos respecto de los cuales habría que encontrar el justo equilibrio, pues «el legislador deberá respetar, además naturalmente del contenido esencial del *derecho de participación democrática*, el contenido de otros derechos con los que éste guarda íntima relación, como son el derecho de libre creación y, muy especialmente, el *derecho de autoorganización del partido*, un derecho este último que tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos», ya que «el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho de autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, *en el caso de los partidos políticos, y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento*».

Así planteada la cuestión, la exigencia de «democracia interna» acarrea un conflicto de intereses: el de los afiliados, que lógicamente reclaman la mayor participación posible en la toma de decisiones internas a todos los niveles, frente



al de la propia organización por mantener su unidad de acción y su capacidad de decisión centralizada como vía para asegurar su competitividad e, incluso, su supervivencia en el mercado electoral. En este sentido, la aproximación que el Tribunal Constitucional hace al significado de esta exigencia parece correcta, porque plantea una visión *realista* del funcionamiento de estas organizaciones que se encuentran sometidas a determinados «retos» y «amenazas» que no se predicen respecto del resto de entes asociativos, y que les imponen determinadas exigencias organizativas<sup>16</sup>. Así, por ejemplo, una imagen de división interna puede traducirse en un castigo electoral y en una amenaza para la supervivencia del partido, por lo que éstos tienden siempre a reprimirlas y a dar apariencia de unidad, pese a que con ello se coarten determinados derechos de los afiliados como pueden ser el de la libre expresión tanto dentro como fuera del partido, o el de constituir corrientes internas de opinión. Además, así planteado el conflicto de intereses que subyace en la puesta en práctica de la exigencia constitucional de la «democracia interna», el objetivo de lograr el punto de equilibrio entre los dos principios en juego está más cerca, porque son más fácilmente identificables los mecanismos correctores de posibles desviaciones de aquélla que no sometan al partido a excesivas cargas.

Sin embargo, una valoración menos positiva merece, a nuestro juicio, el hecho de que para el Tribunal Constitucional el contenido esencial de la exigencia de «democracia interna», —y, por tanto, del derecho de «participación democrática» de los afiliados a un partido político—, venga marcado por la regulación (o «pseudodesarrollo») que pretendidamente llevan a cabo del artículo sexto de la Norma Fundamental, tanto la Ley de Partidos Políticos como la Ley de Asociaciones Políticas. Sin ánimos de recordar aquí la extendida posición doctrinal que niega que ambas normas constituyan un desarrollo adecuado de la exigencia de «democracia interna», por la escasez de sus previsiones garantistas<sup>17</sup> y por su carácter de normas preconstitucionales<sup>18</sup>, lo cierto es que el propio Tribunal Constitucional se hace eco de esta imagen de insuficiencia, pero no deriva de ella lo que debería haber sido la lógica consecuencia. Así, afirma que «las leyes que hoy por hoy integran el mandato establecido en el artículo 6 CE son dos disposiciones preconstitucionales [...]», y reconoce que «...el legislador ha optado por establecer unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escasos derechos de los afiliados», que aparecerían desa-

---

<sup>16</sup> Vid., A. PANEBIANCO, *Modelos de partido*, Alianza universidad, Madrid, 1990.

<sup>17</sup> Vid., I. DE OTTO, *op. cit.*, p. 63.

<sup>18</sup> En este sentido, R.L. BLANCO VALDÉS, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, *cit.*, p. 59.



rollados en el art. 4.2 de la Ley de Partidos, y en el art. 3.2., apartados *f)* y *g)* de la Ley de Asociaciones Políticas. Sin embargo, y he aquí lo criticable, sostiene que mientras que el legislador no opte por ampliarlos, los derechos constitucionales de participación democrática son *esos y sólo esos*.

Ante esta afirmación cabe manifestar una cierta sorpresa, no tanto por que el Tribunal Constitucional no haya hecho algo que no le correspondería hacer dentro del reparto de poderes operado por la Constitución, esto es, —sustituir al legislador en su función, dictándole el complemento necesario para integrar la escasa regulación legislativa de la «democracia interna»—, sino porque, habiendo afirmado expresamente la parquedad de esa regulación, el problema del alcance de la exigencia constitucional no queda resuelto por remisión al argumento de que se trata de un tema que tiene que decidir el legislador, sino que ese planteamiento provoca una suerte de problemas colaterales de importancia, sobre todo en lo relativo a las vías de protección de los derechos de los afiliados dentro del partido, como a continuación se comprobará. De esta forma, dentro de la tensión entre los dos principios fundamentales enfrentados en este ámbito, —el de *participación interna* de los afiliados y el de *autoorganización* del partido en cuanto asociación—, la balanza se decanta actualmente, a la luz de esta jurisprudencia, del lado del segundo. Otra impresión no cabe derivarse de la afirmación de que los derechos de los afiliados concedidos por la legislación son escasos, pero son sólo éstos.

A nuestro juicio, y como conclusión a la argumentación que el propio Tribunal Constitucional lleva a cabo al comienzo de esta sentencia, hubiera sido más oportuno no cerrar de forma tajante, como ha hecho en este caso, la cuestión del alcance de la «democracia interna». Por el contrario, debiera haber quedando remitida a momentos futuros y a eventuales recursos de amparo promovidos por afiliados, la concreción del alcance de *los otros derechos* de los que pueden gozar en el seno de los partidos (al margen de los dos que estaban en juego en este caso), al amparo de la exigencia constitucional de la «democracia interna». De esta forma, y por aplicación de la doctrina contenida en esta sentencia, las posibilidades impugnatorias frente a acuerdos partidistas que lesionen determinados derechos de los afiliados se restringen, cuando no son inexistentes.

En efecto, el Tribunal Constitucional en esta sentencia afirma expresamente la existencia de dos derechos de los afiliados cuya lesión, por afectar al contenido esencial del derecho fundamental a la «participación democrática» en los partidos políticos, daría lugar a la posibilidad de llegar, en su caso, ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo. Se trata tanto del derecho a no ser expulsado del partido de forma arbitraria, como del derecho a la libre expresión dentro de la organización partidista. El primero, derivaría del art. 3.2.g) de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, que exige que los Estatutos de los partidos regulen «el régimen disciplinario de los asociados y las causas por las que se pierde tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los

órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita». De esta previsión el Tribunal Constitucional concluye que «*se reconoce, pues, aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos*; [puesto que] en rigor, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática, y por ello no puede extrañar que las leyes lo incluyan en este tipo de derechos de participación» (STC 56/1995, FJ 3.b)). En relación con la libertad de expresión, el FJ 5º de la misma sentencia, —tras sostener que puede afirmarse su vigencia también en el ámbito de las relaciones entre particulares—, concluye que no hay obstáculo para permitir su aplicación en las relaciones partidos-afiliados, aunque «con los límites que puedan derivarse de las características de este tipo de asociaciones», derecho que resultaría de la previsión del art. 3.2.f) de la Ley de Asociaciones Políticas, que consagra el derecho de todo asociado/afiliado a «manifestar su opinión».

Al margen de estos dos derechos concretos de los afiliados, el Tribunal se refiere al resto de los que la legislación reconoce expresamente a aquéllos, entre ellos se encuentran el de sufragio libre y secreto para elegir a los cargos directivos del partido; el de participación directa o a través de representantes (delegados o compromisarios) en la Asamblea General del partido; el de ser elector y elegible para los cargos partidistas; el derecho de información sobre la situación económica o las actividades del partido; y el de contribuir económicamente al sostenimiento de las actividades de la organización.

Una lectura atenta a la lista de derechos que se acaba de exponer, junto con una aproximación decidida al significado de la exigencia constitucional del artículo sexto, permite fácilmente llegar a la conclusión de que estas pobres referencias no satisfacen el contenido mínimo del concepto de «democracia interna», pues no se contemplan una serie de derechos que son *imprescindibles* para asegurar el cumplimiento de esta exigencia: derecho a crear corrientes internas de opinión; derecho de revocación de los dirigentes; derecho a determinadas garantías mínimas procesales en el desarrollo de los procesos disciplinarios partidistas (audiencia al interesado, tipicidad y proporcionalidad de las infracciones, segunda instancia en vía interna); derecho a participar en la elaboración de las candidaturas que el partido presente en las elecciones; derecho a ser consultado directamente en temas de especial trascendencia, etc.

Por tanto, lo criticable del planteamiento del Tribunal Constitucional es, a nuestro juicio, la interpretación excesivamente restrictiva por él mantenida de la variante *material* de la exigencia de «democracia interna», unido al carácter excesivamente generalizado de las conclusiones de esta sentencia que provoca ciertos problemas para la protección futura de determinados derechos de los afiliados, aún en el caso de que éstos vengán reconocidos en los Estatutos partidistas que hubieran decidido superar las escasas referencias legislativas.

Precisamente a esta cuestión última se va a referir la STC 56/1995, al distinguir distintos supuestos de protección de los derechos de los afiliados dentro de un partido. La principal conclusión a este respecto es que los derechos de «participación democrática» (aquéllos que se incluyen en el catálogo recogido en la Ley de Partidos o en la de Asociaciones Políticas, junto con la concreción que de los mismos puedan haber hecho los Estatutos partidistas), forman parte del contenido esencial del derecho de asociación por la conexión existente entre el art. 6 y el 22 CE, pues «nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del artículo 22 —y en sus correspondientes concreciones legislativas— integran también el contenido del derecho constitucional de asociación proclamado en el referido artículo 22 CE», y «en consecuencia, *debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos*» (FJ 3.c)). Lógica consecuencia de ello es que una lesión de cualquiera de esos derechos de «participación democrática» deje abierta las vías para el oportuno amparo judicial de la Ley 62/1978, así como del amparo constitucional (FJ 3.c) *in fine*).

Ahora bien, a continuación, el Tribunal Constitucional pasa a referirse a aquellos otros derechos de los afiliados que no forman parte del derecho de «participación democrática», pues no están incluidos en los catálogos legales, señalando que «no forman parte de ese derecho constitucional otros derechos y facultades que esos estatutos hayan podido añadir a los anteriormente aludidos, ya que, *aunque los estatutos pueden reconocer los derechos y facultades a los asociados, estos derechos son de rango meramente estatutario o negocial*» (FJ 3.d)). Las consecuencias de esta distinción, como el propio Tribunal Constitucional reconoce, afectan fundamentalmente al ámbito de las garantías jurisdiccionales previstas por el ordenamiento para asegurar el ejercicio de cada uno de los dos grandes grupos de derechos. Así, si tratándose de algunos de los derechos de «participación democrática» la protección brindada es máxima, como se ha apuntado, para los derechos «meramente estatutarios» ésta decae, pudiendo distinguirse varias situaciones posibles al respecto:

- que la vulneración de los «derechos estatutarios» no afecte a otros derechos de los afiliados, en cuyo caso «esa garantía deberá ser dispensada *por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios*», quedando pues descartado el amparo judicial y el constitucional, aunque «nada se opone a que cuando no se vean afectados otros derechos también las infracciones referidas únicamente a los derechos estatutarios sean susceptibles de una *cierta garantía jurisdiccional*. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta, en todo caso,

que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside [...] en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones» (FJ 3.d)).

- que la vulneración de los «derechos estatutarios» afecte al mismo tiempo a otros derechos de los afiliados, en cuyo caso, cabrá acudir a la vía judicial oportuna prevista para proteger esos otros derechos, «*incluida la vía de protección de los derechos fundamentales cuando de este tipo de derechos se trate*», recordando el Tribunal Constitucional que ello suele ocurrir, sobre todo, en supuestos de expulsión de afiliados a un partido, en los que pueden ponerse en peligro otros derechos fundamentales de los afiliados como son el derecho al honor, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos u otros derechos de contenido económico (FJ 3.d)).

La conclusión es, pues, simple: siempre que un concreto acto partidista vulnere, directa o indirectamente, algún derecho fundamental de los afiliados, cabrá la posibilidad de acudir en amparo ante la jurisdicción ordinaria o constitucional en defensa de ese derecho. Ahora bien, quedarían fuera de esa *protección reforzada* otro tipo de derechos, ya apuntados, que, pese a ser imprescindibles para la verificación de la exigencia constitucional de la «democracia interna», —al no venir concretados en la escasa regulación que de esta materia se contiene en la normativa legislativa partidista, y al no ser siempre posible establecer su conexión con algún derecho fundamental de los afiliados—, deben seguir la vía judicial ordinaria, respecto de lo cual no cabría oponer reparos sino fuera porque aquélla no queda asegurada en todo caso, con lo que algunos de los derechos de los afiliados antes apuntados puedan quedar sin cobertura y la garantía de la eficacia de la exigencia constitucional de la «democracia interna» estaría comprometida.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que «la intensidad —*e incluso la posibilidad*— del control judicial [de los derechos ‘meramente estatutarios’] dependerá de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros derechos no estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación respecto de la que este Tribunal ya ha sentado algunas pautas que no es necesario reiterar ahora (SSTC 218/1988, 96/1994 y ATC 213/1991)» (FJ 3.d)). Esos criterios que van a permitir plantear o no en sede judicial la protección de los derechos «meramente estatutarios» de los afiliados a un partido político, trasladan el debate a un ámbito más amplio, relativo a la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares y a la aplicación o no de la doctrina de la *Drittwirkung* a nuestro Derecho.

Sin ánimos de entrar de lleno en este debate debido a las limitaciones que impone un trabajo de estas características<sup>19</sup>, sí resulta conveniente, cuanto menos, proceder a plantear las líneas básicas de las consideraciones contenidas en las sentencias más arriba expresamente señaladas por el Tribunal Constitucional, pues en ellas se encuentra la clave para determinar el ámbito de protección de esos *otros derechos* que pueden resultar imprescindibles para el aseguramiento de la exigencia constitucional de la «democracia interna».

Las sentencias a las que se refiere el Tribunal Constitucional han abordado el problema del alcance del control judicial de la regularidad estatutaria del proceso de expulsión de un asociado. La doctrina básica al respecto se contiene en la STC 218/1988, de 22 de noviembre, que pone el acento en señalar que el derecho de autoorganización de las asociaciones (y, por tanto, de los partidos), implica que aquéllas son libres de configurar en sus estatutos las causas y los procedimientos que conduzcan a la expulsión, pero al mismo tiempo se admite que ello no descar-

---

<sup>19</sup> En relación con esta cuestión, y entre otros, pueden citarse los trabajos de T. QUADRASALCEDO, *El recurso de amparo y los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981; J. GARCÍA TORRES y A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. La Drittwirkung en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1986; A. EMBID IRUJO, «El Tribunal Constitucional y la protección de las libertades públicas en el ámbito privado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, 1980; L. AGUIAR DE LUQUE, «Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución española», *Revista de Derecho Político*, núm. 10, 1981; «Los derechos fundamentales en las relaciones entre privados. Estado de la cuestión», *Actualidad Jurídica X*, 1981.

Desde una perspectiva más amplia, no circunscrita únicamente a la *Drittwirkung*, resulta interesante la consulta de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho Procesal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1980; J.L. CASCAJO CASTRO y V. GIMENO SENDRA, *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 1984; G. PECES-BARBA, *Derechos fundamentales*, Latina Universitaria, Madrid, 1980; L. PRIETO SANCHÍS, «El sistema de protección de los derechos fundamentales: el artículo 53 de la Constitución española», *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, 1983.

Por último, y desde posiciones cercanas a la aplicación de los derechos fundamentales a las relaciones intrapartidas puede verse J.F. CÁRDENAS GRACIA, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 232 y ss.; J.M. BILBAO UBILLOS, «Las garantías de los artículos 24 y 25 de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, y *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997; y P. SALVADOR CODERCH (coord.) y otros, *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1997.

ta toda posible intervención fiscalizadora de los jueces, que se concretaría en la verificación de que los estatutos asociativos no son contrarios a la Constitución ni a la ley, y que existió una «base razonable» para proceder a la expulsión acordada: «*la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta de control judicial*, pero los Tribunales, como todos los poderes públicos, deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, *deben respetar el «derecho de autoorganización» que forma parte del derecho de asociación*. Ello supone que las normas aplicables por el juez eran, en primer término, las contenidas en los Estatutos de la asociación, siempre que no fuesen contrarios a la Constitución. Y nada impide que esos estatutos establezcan que un socio puede perder la calidad de tal en virtud de un Acuerdo de los órganos competentes de la asociación [...]. Cuando esto ocurre, el control judicial sigue existiendo, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya hayan realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en *comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomasen la correspondiente decisión»* (FJ 1º).

Esta referencia, plantea algunas cuestiones que revisten su importancia en el ámbito del alcance de la exigencia de la «democracia interna» y que deben por ello destacarse. Los tres pronunciamientos a los que el Tribunal se ha referido en la STC 56/1995 han resuelto la impugnación de una *decisión de expulsión* asociativa, que constituye la principal represalia que un partido/asociación puede adoptar contra uno de sus miembros. Con independencia de que la expulsión, —por ser la permanencia en un partido el requisito *sine qua non* para el ejercicio de los demás derechos de los afiliados—, provoca de forma indirecta (si es que esa medida no es «legítima») la lesión de los demás derechos de ese afiliado, lo cierto es que, acogiéndonos a la letra de esos pronunciamientos, no parece que de ellos pueda derivarse que *también* (o por lo menos no, *en todo caso*) otros derechos de los afiliados afectados por una decisión partidista, —que no sean los incluidos en el «listado legal»—, puedan dar lugar a protección judicial. Es decir, ¿qué ocurriría, por ejemplo, si un grupo de afiliados a un partido quisiera constituir una corriente interna de opinión en el seno de su partido pero los órganos directivos del mismo se lo impidieran, llegando incluso a sancionarles por tal iniciativa, y la sanción no consistiera en la expulsión, sino en la suspensión de militancia?. ¿Tendrían abierta la posibilidad de plantear ante los jueces el conflicto interno y reclamar contra el acuerdo sancionador?. A nuestro juicio no, salvo que esa decisión pudiera conectarse con la lesión de cualquiera de los derechos que reconoce la normativa partidista, lo cual no siempre parece fácil y, en todo caso, arroja elementos de incertidumbre.

Esta conclusión parece corroborarla la STC 94/1994, de 21 de marzo, cuando, tras reiterar la doctrina básica de la STC 218/1988, añade en su FJ 2 B) que «la potestad de organización que comprende el derecho de asociación ha de entenderse «en el marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido

esencial de tal derecho, lo desarrollen o regulen (art. 53.1)» como se ha dicho en la mencionada STC 218/1988. Por lo que aun debiendo respetar los Tribunales dicha potestad —y, consiguientemente, aplicar en primer término los Estatutos de la Asociación—, *el alcance del control judicial habrá de modularse, en cada caso, según lo previsto en la legislación específica que regule cada modalidad asociativa*. Pero es que, según se ha dicho antes, la legislación específica de los partidos mantiene una regulación muy escasa de los derechos de los afiliados, no contemplando algunos *imprescindibles* para un cumplimiento mínimo de la exigencia de «democracia interna», tal y como ha reconocido en propio Tribunal Constitucional en su STC 56/1995 y ha denunciado en reiteradas ocasiones la doctrina.

En definitiva, la crítica que cabe oponer encuentra su fundamento en el inadecuado «cierre de la cuestión» operado por el Alto Intérprete en su sentencia de 1995, —conectándola con las conclusiones contenidas en las SSTC 218/1988 y 96/1994—, pues parece avalar el *excesivamente restrictivo* contenido esencial del derecho de «participación democrática» de los afiliados a un partido llevado a cabo por el legislador, o lo que es igual, del derecho de éstos a que se cumpla la exigencia de «democracia interna» en los partidos a los que pertenecen.

A nuestro juicio, el Tribunal Constitucional habría obviado que de la previsión del art. 6 de la Constitución relativa a la organización y funcionamiento democrático de los partidos, derivan *otros derechos* que, a nuestro juicio, —y junto con los que prevé la legislación partidista—, *también* forman parte del *contenido esencial* del derecho a la «participación democrática» de los afiliados. Por tanto, y a la luz de las conclusiones que se desprenden de estas sentencias, tan sólo una ampliación del catálogo legal de los derechos reconocidos por los afiliados operada por una eventual reforma legislativa que incluyera los hoy no previstos, garantizaría su protección judicial y, en su caso, constitucional, lo cual añade un elemento más para propugnar la aprobación de una nueva Ley de Partidos políticos que sustituya y mejore el marco establecido por la actualmente vigente.

## 6. El control de la «constitucionalidad» de los partidos políticos

Una última cuestión analizada por la jurisprudencia constitucional merece la pena destacarse, pues resuelve lo que constituyó uno de las más debatidas cuestiones en sede constituyente en relación con el contenido del texto que iba a incorporar a los partidos políticos a la Norma Fundamental<sup>20</sup>. Se trata de la determina-

---

<sup>20</sup> Sobre el alcance de los debates constituyentes en este punto, *vid.*, E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en MORODO, R. y otros,



ción de qué órgano debe ser el competente para entrar a enjuiciar la *constitucionalidad* de un partido político, esto es, para afirmar la compatibilidad de una organización partidista concreta con el ideal democrático, cuestión siempre conflictiva por los tintes políticos que reviste un enjuiciamiento de esa naturaleza y, sobre todo, por la inexistencia en España de un sistema genuino de «democracia militante» al estilo alemán.

En este sentido, la Constitución no resuelve el problema, pues el artículo sexto nada dice al respecto, mientras que el art. 22.4º tan sólo prevé que «las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de *resolución judicial* motivada». Pero tampoco lo hace la Ley de Partidos, la cual en su art. 5.2.b) articula un control sobre los partidos en virtud del cual se puede llegar a decretar su suspensión o disolución, «cuando su organización o actividades sean contrarias a los *principios democráticos*», mientras que el párrafo 1º del mismo precepto dispone que corresponderá tomar esa decisión a «*la autoridad judicial competente*».

Dejando de lado los evidentes problemas de «encaje constitucional» de las posibilidades controladoras que plantea el citado precepto de la Ley de Partidos, especialmente cuando se pretenda realizar a su amparo un control de la ideología del partido<sup>21</sup>, y centrándonos en el alcance de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al órgano competente para la realización de un control de constitucionalidad sobre los partidos, hay que señalar que ya la temprana STC 3/1981, de 2 de febrero, sostuvo de forma concluyente en su FJ 9º que «*el Tribunal Constitucional no tiene competencia directa para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político*. Con arreglo al artículo 22.4 de la Constitución, las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en virtud de resolución judicial motivada. La misma Ley de Partidos Políticos aplicada por el Ministerio del Interior establece, en su art. 5, que la suspensión o disolución de los partidos políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente [...]. Resulta, por tanto, que *al Poder Judicial, y sólo a éste, encomienda la Constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político*».

---

*Los partidos políticos en España, cit.*, p. 132 y ss.; así como R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos, cit.*, pp. 125-126.

<sup>21</sup> La doctrina ha venido, incluso, a tacharlo de inconstitucional y ha evidenciado los problemas de diverso tipo que su eventual puesta en práctica traería consigo (marco de enjuiciamiento, jurisdicción competente, procedimiento, etc). Al respecto puede verse J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *cit.*, pp. 175 y ss.; y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 6 de la Constitución», en GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985. p. 96.



Por su parte, cierta doctrina<sup>22</sup> se ha manifestado favorable a la atribución de esta competencia al Tribunal Constitucional, tal y como propugnaron sin éxito los profesores Tierno Galván, Ollero y Morodo en sede constituyente, configurando un sistema de control de corte alemán<sup>23</sup>. Las razones que sostendrían esta tesis pasan, fundamentalmente, por destacar el carácter político que inevitablemente tiene la puesta en marcha de este tipo de control, y porque si de lo que se trata es de averiguar qué grado de compatibilidad o respeto a la Constitución presenta la actividad de un partido concreto, el sujeto idóneo para dicha tarea, en su condición de Intérprete Supremo de la Norma Fundamental, debe ser el Tribunal Constitucional, para lo cual podría utilizarse la cláusula ampliatoria del art. 161.1.d) CE. No hacerlo así, se dice, obliga a los jueces ordinarios a decidir con base en un concepto jurídico impreciso (organización o actividades partidistas contrarias a los «principios democráticos»), lo cual provoca una serie de dificultades prácticas casi insalvables para su puesta en marcha, como demuestra el hecho de que hasta la fecha no haya sido utilizado en ninguna ocasión.

Al margen de estas consideraciones de *lege ferenda* cuya aceptación o rechazo requeriría un análisis más profundo que no puede abordarse en este momento, lo cierto es que hoy por hoy este control existe y que corresponde a la jurisdicción ordinaria, pudiendo desarrollarse en varios frentes: por un lado, a través del control de los actos concretos partidistas que pudieran haber provocado la lesión de algún derecho de los afiliados, cabiendo en este caso la posibilidad de llegar, en su caso, ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo si estaba en juego un derecho fundamental; por otro lado, mediante el control estructural-registral en los términos ya señalados, existiendo la posibilidad de revisar la decisión de la autoridad administrativa encargada del registro en sede contencioso-administrativa cuando, por ejemplo, se hubiese producido una negativa a inscribir de forma injustificada.

---

<sup>22</sup> En este sentido, *vid.*, P. LUCAS MURILLO, «Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», *Revista de Política Comparada*, núm. 4, 1981, p. 180 y ss.; P. LUCAS VERDÚ, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», *cit.*, p. 69; J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *cit.*, p. 170; A.S. DE VEGA GARCÍA, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, 1989, p. 90; E. LINDE PANIAGUA, *op. cit.*, pp. 120-121; R. MORODO, «Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española», en ob. col., *Los partidos políticos en España*, *cit.*, p. 14; y M. RAMÍREZ, «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, p. 59.

<sup>23</sup> En virtud de las previsiones del art. 21.1 de la LFB y del art. 32 de la *Parteiengesetz*, la declaración de inconstitucionalidad de un partido político es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional Federal.

En cuanto a la eventual aplicación de las previsiones del art. 5.2.b) de la Ley de Partidos a los efectos que ahora se estudian, lo cierto es que no deja de presentar problemas por el carácter *incompleto* que, sin duda, posee este precepto que, a nuestro entender, lleva a dejarle si eficacia práctica alguna. Por un lado, parece claro que la expresión «actividades» no permite fundamentar un control *ideológico-programático* sobre los fines o el programa de los partidos, pues vendría vetado por el principio del pluralismo político que exige la tolerancia de todo proyecto político siempre y cuando no trapasase la línea que marca la frontera entre lo admisible y lo inadmisibles que viene determinada por el Código Penal. En caso contrario, sería de aplicación el art. 5.2.a) de la Ley partidista, que establece la posibilidad de disolver los partidos que «incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal».

Respecto de la mención «organización» incluida ese mismo precepto, cabría la posibilidad de plantearse si con base en ella puede construirse un control de la «democracia interna» en su vertiente organizativa. Sin embargo, son varias las objeciones que cabe oponer a ese intento, lo cual lleva a descartarlo: en primer lugar, el problema de quién tendría legitimación para iniciarlo, pues parece que un afiliado difícilmente estaría legitimado para entablar una acción *abstracta* encaminada a obtener la disolución o suspensión de un partido cuya organización fuese contraria a los «principios democráticos». En todo caso, a lo más que podría llegar sería a impugnar en sede ordinaria un acto concreto partidista que, habiendo afectado alguno de sus derechos en cuanto afiliado, dejase traslucir un componente organizativo antidemocrático en el partido en cuestión. Otra dificultad reside en la indeterminación de la expresión «principios democráticos», que puede revestir diversas concrecciones, más o menos amplias, aunque este obstáculo podría salvarse por remisión a las previsiones organizativas contenidas en la propia Ley de Partidos y en la Ley de Asociaciones Políticas.

## 7. Conclusiones finales

A la vista de lo expuesto, las conclusiones a las que se ha llegado son las siguientes:

- El carácter asociativo de los partidos políticos está fuera de duda, puesto que, con independencia de algunas de las funciones por ellos realizadas en el ámbito de la «Democracia de partidos», su incrustación en la esfera del Estado-aparato resulta jurídicamente inviable, y su carácter instrumental persiste en la configuración de la jurisdicción constitucional.
- El Tribunal Constitucional ha solventado el grave problema que planteaba la interpretación expansiva de las funciones de un órgano administrativo como es el Registro de Partidos, cuya misión debe ser, exclusivamente, la de otor-

gar seguridad jurídica al proceso de constitución de nuevos partidos, y no ser un obstáculo para su creación. Quedan sin resolverse, empero, algunas cuestiones que de cara al futuro deberían solventarse con el objeto de mejorar su funcionamiento y de otorgarle el papel que, en realidad, debería corresponderle. Esta responsabilidad, sin duda, corresponde asumirla al legislador a través de una futura Ley de Partidos.

- En relación con la definición del papel que han de jugar los partidos en la relación representativa, los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, aun partiendo de una base argumental correcta que afirma la relación directa entre electores y elegidos, lo cierto es que no expresaban de forma adecuada la funcionalidad actual de estos agentes fundamentales para la democracia, restándole un protagonismo que sin duda poseen, circunstancia que parece haberse resuelto en sentencias más recientes que, sin modificar las bases argumentales iniciales, dan lugar a una panorámica más precisa del fenómeno. En todo caso, debe reconocerse las dificultades de encajar, por un lado, la realidad *constitucional*, construida al amparo de principios heredados del Estado liberal, frente a, por otro lado, la realidad *material*, que demuestra el protagonismo creciente que han ido adquiriendo los partidos.
- Respecto de la exigencia constitucional de la «democracia interna», la jurisprudencia constitucional ha acertado, por un lado, al hacerla derivar de la funcionalidad que la Constitución ha otorgado a los partidos y, por otro, a enmarcarla en una visión *realista* del fenómeno partidista, que demuestra la evidente tensión entre la necesidad de que los partidos actúen con arreglo a unos parámetros mínimos, pero sin que ello se traduzca en una lesión injustificada del principio de autoorganización del que gozan en cuanto asociaciones que son. No obstante, también se han encontrado algunas carencias en esa misma jurisprudencia, sobre todo al carácter excesivamente restrictivo con el que se ha entendido el contenido esencial del derecho a la «participación democrática» de los afiliados en el seno de los partidos, lo cual puede poner en peligro la protección eficaz de ciertos de esos derechos.
- Por último, la competencia de la jurisdicción ordinaria para controlar la constitucionalidad de los partidos es innegable, y la atribución de esta misión al Tribunal Constitucional, como han planteado algunos, es una posibilidad que debería analizarse con sosiego por las dificultades que encerraría su puesta en marcha. Por otro lado, la aplicación práctica del mecanismo de control previsto en el art. 5.2.b) de la Ley de Partidos parece inviable, por las razones apuntadas.