

CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,

CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO EL INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PARTIDOS POLITICOS, SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR LITERAL:

I

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 25 de marzo de 2002 ha tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial la siguiente comunicación del Ministerio de Justicia:

“En virtud de lo acordado por el Consejo de Ministros del día 22 de marzo de 2002, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108.1 e) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, tengo a bien solicitar a V.E. la emisión del preceptivo informe en relación con el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Asimismo, a efectos de lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 108, hago constar a V.E. la urgencia del mencionado informe, para que pueda ser emitido en el plazo legalmente previsto de quince días”.

Segundo.- La Comisión de Estudios e Informes, en su reunión de 3 de abril de 2002, acordó designar Ponentes a los Excmos. Sres. D. Adolfo Prego de Oliver y Tolivar y D. Luis Aguiar de Luque, procediendo al estudio del Anteproyecto y aprobando, en su sesión de 11 de abril de 2002, el presente Informe para su remisión al Pleno.

II

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CAPACIDAD INFORMANTE DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El Anteproyecto de Ley Orgánica que se remite a este Consejo General del Poder Judicial para informe tiene por objeto la regulación legal de los partidos políticos.

El informe se solicita con cita expresa del artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye a este Órgano constitucional la facultad de informar los Anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el resto del artículo 108.1 de esta Ley, a “normas procesales o que afecten a aspectos jurídico constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”. A la luz de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad de informe que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial, el parecer que le

corresponde emitir al Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

A este respecto, es oportuno destacar que el Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un ámbito ampliado que se deriva la posición del Consejo como órgano constitucional del gobierno del Poder Judicial. Por tanto, dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse habrá de referirse, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del Anteproyecto en todas las cuestiones no incluidas en citado artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al ámbito ampliado cabe decir que el Consejo General del Poder Judicial debe expresar su parecer también sobre los aspectos del Anteproyecto que afecten derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de eficacia inmediata que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales. Además de lo anterior, de acuerdo con el principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha

venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas tanto a cuestiones de pura técnica legislativa, o terminológicas, con el ánimo de contribuir tanto a mejorar la corrección de los textos normativos, como a su efectiva aplicabilidad e incidencia sobre los procesos jurisdiccionales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes han de aplicar posteriormente en la práctica las normas correspondientes.

Delimitado de la manera que se ha expuesto el ámbito objetivo de la potestad de informe del Consejo General, debe abordarse ya el estudio del texto remitido.

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PARTIDOS POLITICOS.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos va precedido de una Exposición de Motivos y consta de doce artículos, distribuidos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I ("De la creación de los partidos políticos") se ocupa sucesivamente del reconocimiento de la libertad de creación de partidos políticos y de afiliación a los mismos (artículo 1); de los requisitos de capacidad para la constitución de un partido (artículo 2), y del procedimiento para la efectiva constitución del partido y adquisición de personalidad jurídica por éste,

a través de la oportuna inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior (artículos 3 a 5)

El capítulo II (“De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos”) contiene una declaración inicial sobre la necesidad de que los partidos políticos se ajusten en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes (artículo 6). Seguidamente establece determinadas reglas esenciales de organización interna y funcionamiento de los partidos, que deberán responder a los principios democráticos (artículo 7). El mismo deber de respeto de los principios democráticos y de los valores constitucionales se impone a los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades, regulándose de modo pormenorizado cuándo un partido político podrá ser declarado ilegal por no ajustarse su actividad a dichos principios de forma reiterada y grave (artículo 8).

El capítulo III (“De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos”) establece los supuestos de disolución o de suspensión judicial de un partido político, el procedimiento y los efectos de la disolución (artículos 9 a 11).

El capítulo IV (“De la financiación de los partidos políticos”) contiene una norma de remisión a las disposiciones vigentes en esta materia, en particular, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.

Las dos disposiciones adicionales modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del

Régimen Electoral General, con objeto de adecuar -estas Leyes- a las previsiones del Anteproyecto objeto de este informe.

La disposición derogatoria deroga las Leyes 54/1978, de 4 de diciembre, y 21/1976, de 14 de junio.

Por último, las dos disposiciones finales contienen una habilitación expresa al Gobierno para el desarrollo reglamentario y la previsión sobre la entrada en vigor de la norma.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos se acompaña de una Memoria Justificativa e Informe elaborado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. No se acompaña de Memoria Económica por entender el Gobierno que dicho Anteproyecto no implica ningún coste económico

IV

LA REGULACION PRE Y POSTCONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

La regulación más reciente de los partidos políticos, en España, arranca de la Ley 21/1976, de 14 de junio, estando recogida, en la actualidad, en los aspectos estructurales y de funcionamiento en Ley 54/1978, de Partidos Políticos, norma preconstitucional (publicada un día antes de la propia Constitución Española) que ha servido primordialmente para asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos,

objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundacional en que vino a dictarse.

La regulación vigente, como se decía, con exclusión de los aspectos de financiación que han sido abordados posteriormente, está contenida en una norma preconstitucional concebida en un contexto ciertamente influido y, por tanto, tributario del proceso constituyente y de transición política a la que estaba sometido España en dicho momento. Esto supuso que se pusiera especial énfasis en los aspectos ligados al reconocimiento de los mismos frente a los puramente estructurales y de funcionamiento cuyas exigencias o disfuncionalidades, desde una perspectiva constitucional, no habían podido ser detectados por su falta de implantación real.

El resto de las previsiones que hoy conforman su estatuto jurídico en España se ha derivado de lo contenido en la propia Constitución, de normas que, como los Reglamentos parlamentarios o la Ley Electoral concretan su función y su papel esencial en nuestro sistema democrático, de reformas legislativas posteriores como las contenidas en el Código Penal sobre la ilegalidad de determinadas asociaciones o las relacionadas con la financiación de los partidos, y de un trabajo interpretativo intenso del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional.

El Anteproyecto sometido a informe desarrolla las previsiones esenciales contenidas en los artículos 1, 6, 22 y 23 de nuestra Constitución. El artículo 1 consagra el pluralismo político, al que contribuyen decisivamente los partidos políticos (STC 85/1986, de 25 de junio), como uno de los valores superiores del

ordenamiento jurídico (de sabor academicista, profesoral e incluso filosófico - Max Scheler y otros)-. El artículo 6 configura los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política que expresan el pluralismo político y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Existe así un reconocimiento expreso en nuestra norma fundamental de la relevancia constitucional de los mismos, en tanto son expresión del pluralismo, y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. El artículo 22 sienta el derecho de asociación, recientemente regulada, de Eopuld363L.O. 1/2002reguígumarzicos como

Estadística

organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados..." (STC 56/1995, de 6 de marzo).

Se trata, en primer lugar, de recoger con claridad y sistema la experiencia acumulada en los años precedentes.

Se trata, también, de renovar normas ancladas en las preocupaciones prioritarias del pasado, que resultan inadecuadas e insuficientes para disciplinar las nuevas realidades del presente. Especialmente si se tiene en cuenta el vigor con que la sociedad complementa hoy la acción de las instituciones y abre vías nuevas de participación o de relación con las mismas a través de instrumentos que, como las asociaciones, las fundaciones o los propios partidos políticos, están siendo objeto de la correspondiente modernización legislativa.

Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales, sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución. Desde uno u otro punto de vista, el tiempo presente reclama el fortalecimiento y la mejora de su estatuto jurídico con un régimen más perfilado, garantista y completo. Si ello es así para toda asociación, con más motivo ha de serlo para las asociaciones políticas, cuya finalidad es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político.

Pero también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos, que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto, por relevante que este sea en la estructura constitucional. Puede decirse incluso que cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico.

Igualmente, se pretende con el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos lograr concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes. Tanto en lo que se refiere al entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna o en su actividad externa, como en lo que afecta a los procedimientos para hacerlos efectivos.

La carencia de la concreción de las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes se ha mostrado negativa en el desarrollo del proceso constitucional español de estas dos décadas y reclama ahora un esfuerzo añadido para completar las disposiciones vigentes con una legislación que incida especialmente en la vertiente democrática de los partidos y de su actividad, como condición inexcusable para el funcionamiento del sistema democrático y el respeto de las libertades y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Especialmente si se tiene en cuenta que, por razón de la actividad del terrorismo, resulta indispensable identificar y diferenciar con toda nitidez aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas,

cualesquiera que estas sean, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la convivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades.

VI

DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES (SUPREMO, CONSTITUCIONAL Y EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS) DE INTERES A LOS EFECTOS DEL PRESENTE INFORME.

La consideración de los partidos políticos como Asociaciones privadas que pueden ejercer funciones públicas se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional al señalar que: "... Los partidos políticos son, como expresamente declara el artículo 6 de la CE creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22. 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 libre, forman parte del partido ..." (STC. 10/1983, de 21 de febrero). En parecido sentido se han manifestado el Tribunal Supremo (Ss.TS de 26 de julio de 1993 –RJ 6483- y 12 de mayo de 1998 –RJ 3571- y TEDH (Ss. de 30 de enero de 1998, caso Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía, y de 10 de julio de 1998, Caso Sideiropoulos y otros contra Grecia).

La naturaleza jurídica de los partidos políticos, antes indicada, no excluye que tengan una finalidad política, ni haya base alguna en él

(artículo 22 CE) para deducir tal exclusión (*cf.*: STC. 3/1981, de 2 de febrero), estando llamados a desempeñar cierta función pública en las modernas democracias, lo que les permite gozar legalmente de determinados “privilegios” que han de tener como lógica contrapartida ciertas “limitaciones” no aplicables a las asociaciones en general (*cf.*: STC 3/1981, de 3 de febrero); el ejercicio de las aludidas funciones públicas impone a los partidos políticos un plus de sujeción a la Constitución (*cf.*: Ss. TC. 101/1983, de 21 de febrero; 51/1985, de 10 de abril).

Asimismo el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de poner de relieve **la función institucional en que sitúa la Constitución Española a los partidos políticos** -en un contexto similar al reconocido en el artículo 49 de la Constitución italiana, el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 4 de la Constitución de la República Francesa-. Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha resaltado dicha función al poner de manifiesto que «... un partido es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 de la CE no excluye las asociaciones que tengan finalidad política...» (STC. 56/1995, de 6 de marzo). Tal configuración como fórmulas asociativas no impide que su tratamiento actual sea y deba ser diferenciado y específico respecto del asociativo general, tal y como ha dejado recientemente establecido la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.

En este sentido se pronuncian las Ss. TC 3/1981 de 2 de febrero y 56/1995, de 6 de marzo, entre otras, cuando recuerdan el papel constitucional de los mismos e indica que: «... . En el caso de los partidos, que es el que aquí interesa, tal relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas

asociaciones 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...». Esta singularidad está directamente vinculada a que los mismos constituyen la base esencial para la actuación del pluralismo político (*cf.*: STC 85/1986, de 25 de junio), concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular y siendo instrumento para la participación política (*cf.*: Ss. TC. 5/1983, de 4 de febrero, 10/1983, de 21 de febrero y 75/1985, de 21 de junio; Ss. TEDH de 25 de mayo de 1998, caso Partido socialista y Otros contra Turquía y de 9 de junio de 1998, caso Incal contra Turquía).

El reconocimiento de la capacidad jurídica para organizarse de los partidos políticos ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional al señalar que: "... La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de los partidos y se garantiza su existencia y su subsistencia. El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines ..." (STC. 85/1986, de 25 de junio).

La aludida capacidad jurídica para organizarse comprende, igualmente, la de establecer la propia organización del ente creado por

el acto asociativo, dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (*cfr.*: STC 218/1988, de 22 de noviembre), tendiendo el derecho de autoorganización del partido político a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos (*cfr.*: STC. 56/1995, de 6 de marzo).

En otro orden de cosas, concretamente, en lo relativo a **la inscripción en el Registro de partidos políticos ha sido considerada por el Tribunal Constitucional** que cumplía "... El objetivo implícito de la Ley de 1976 fue el de asegurar la 'legalización' de ciertas 'asociaciones políticas', permitiéndoles pasar de la ilegalidad a la legalidad, pero también trato de evitar, aun sin conseguirlo, la no 'legalización' de determinados partidos de un cierto signo. A tales fines se estableció un régimen de control preventivo que aseguraba a la Administración un margen de discrecionalidad, muy amplio, control administrativo que el Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977 intentó transformar en judicial, aunque el Tribunal Supremo le negó validez al respecto. En el contexto de aquellos años, esta disciplina y este sistema de control de los partidos podía ser explicable, pues se trataba de 'legalizar' lo hasta entonces ilegal, pero la función de ese control cambia en el momento en que el sistema de partidos se consolida y las reticencias hacia ciertas formaciones políticas desaparecen tácita y, luego, constitucionalmente..." (STC 85/1986, de 25 de junio).

El control del encargado del Registro ha de tener un carácter reglado tal y como se deduce de la doctrina del Tribunal Constitucional y

Tribunal Supremo (*cfr.*: STC. 85/1986, de 25 de junio; Ss. TS de 2 de noviembre de 1983 –RJ 6527- y 3 de mayo de 1986 –RJ 7293-) por lo que del artículo 22 CE se deduce que el Registro de Partidos Políticos cumple una función de mera publicidad, no pudiendo realizarse un control material y decidir sobre la ‘legalización’ o ‘reconocimiento’ de las asociaciones y, en particular, de los partidos políticos, lo que no impide el posible control jurisdiccional posterior (*cfr.*: STS de 24 de marzo de 1992 –RJ 2283- y STEDH de 10 de junio de 1998, caso Sidiropoulos y otros contra Grecia). En esta dirección el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de afirmar que: “... como puede suceder en cualquier asociación registrada, si luego de inscrita no desarrollara sus actividades dentro de los límites lícitos estatutarios, sino que actuara fuera de ellos, por desbordar inadecuada e ilegalmente los principios o declaraciones contenidas en la manifestación de voluntad estatutaria que permitió su inscripción, dirigiéndose a la realización de fines que fueran contrarios a la Constitución o a la Ley, o manifestando una estructura y funcionamiento no democrático todo lo que está prohibido a ‘sensu’ contrario en el artículo 6 de la Ley Fundamental, es evidente que podría incurrir en la causa de disolución de la entidad política que en abstracto determina el artículo 22.4 de la Constitución y que en concreto delimita el artículo 5.2 de la Ley 54/78, en sus apartados a) y b)” (STS -Sala 1^a- de 31 de mayo de 1986).

El derecho al nombre como forma de identificación y la denominación del partido como instrumento al servicio de la formación de la voluntad política del ciudadano ha sido puesta de relieve por el Tribunal Constitucional al señalar que “... ciertamente, un derecho de toda asociación y muy particular del partido político, es el derecho al nombre

que le permite cumplir una finalidad tan esencial como la propia identificación del grupo. ... (STC. 85/1986, de 25 de junio), estando "La denominación del partido al servicio de una identificación clara y distinta de quien presente la candidatura para que la voluntad política que los sufragios expresen se corresponda, con la mayor fidelidad posible, a la entidad real de quien, a lo largo de la campaña electoral, así los recabe... " (STC. 69/1986, de 28 de mayo).

En otro orden de cuestiones, **la exigencia constitucional de democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos viene impuesta por la Constitución** (*cfr.*: STC. 3/1981, de 2 de febrero) dirigida a asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que los partidos tienen constitucional y legalmente reconocidos (*cfr.*: STC. 56/1995, de 25 de junio), cuya plasmación supone "... 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 lo 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 ..." (STC. 56/1995, de 25 de junio), constituyendo la mencionada exigencia constitucional un derecho de "configuración legal" (*cfr.*: STC. 56/1995, de 25 de junio).

En materia de suspensión y disolución judicial de los partidos políticos, se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional la falta de competencia directa del Tribunal Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de un partido político (*cfr.*: ATC. 83/1980, de

5 de noviembre y Ss. TC 3/1981, de 2 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero), correspondiendo las mismas a la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria (*cf.*: STC. 3/1981, de 2 de febrero; STEDH de 10 de julio de 1998, caso Sidiropoulos contra Grecia).

Efectivamente, ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional que: "... Este Tribunal Constitucional no tiene competencia directa para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político. Con arreglo al art. 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 artículo 5º que la suspensión o disolución de los partidos políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente, y entre las causas que justifican tal decisión figuran que la organización o actividades de aquéllos sean contrarios a los principios democráticos. 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. ... " (STC. 3/1981, de 2 de febrero).

En este sentido, el propio órgano constitucional ha señalado que: "... Ni el artículo 161 de la Constitución, ni los arts. 2, 10 y 11 de la LOTC, ni ninguna otra Ley Orgánica atribuyen al Tribunal Constitucional el conocimiento sobre la disolución de los Partidos Políticos. En este punto, nuestro Ordenamiento Constitucional difiere de algún otro, como es el de la República Federal de Alemania ...". (ATC. 83/1980, de 5 de noviembre).

Y, por último, **en lo relativo a la federación de partidos el Tribunal Constitucional**, con aparente contradicción, ha puesto de manifiesto que: "... La regulación de la inscripción de los partidos políticos en el Registro correspondiente llevada a cabo por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, desconoce totalmente la figura de la 'federación de partidos'...", añadiendo seguidamente que: "... Ello no significa que la federación de partidos sea una figura jurídicamente inexistente o irrelevante; por el contrario, la legislación posterior identifica, a diversos efectos, la figura de la 'federación de partidos' que, por ejemplo, si cita en el artículo 20 de la LOREG entre las legitimadas para elevar consultas a las Juntas Electorales, en el 73 de la misma Ley, como legitimada para concurrir a las elecciones, etc.". (STC 168/1989, de 16 de octubre).

VII

ANALISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PARTIDOS POLITICOS.

1.- La consagración del principio de libertad de creación y afiliación a los partidos políticos y la inscripción de éstos en el Registro de Partidos Políticos.

El Capítulo primero consagra el principio de libertad, en su triple vertiente de libertad positiva de creación, libertad positiva de afiliación y libertad

negativa de pertenencia o participación, y perfecciona los procedimientos para la creación de los partidos políticos (*cf.*: STC. 56/1995, de 6 de marzo), completando las previsiones actualmente existentes, aclarando algunas dudas y superando algunos vacíos. No introduce, por tanto, el Anteproyecto de Ley Orgánica en este apartado grandes modificaciones de fondo en relación con la normativa vigente, respetando el principio de intervención mínima que se deduce de la propia Constitución.

La inscripción en el Registro de Partidos Políticos del acta fundacional y de los Estatutos confiere al partido personalidad jurídica, hace pública la constitución y los Estatutos del mismo, vincula a los poderes públicos, y es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido como para sus propios miembros. Dicha inscripción debe llevarse a cabo por el responsable del Registro en un plazo tasado y breve, transcurrido el cual se entiende producida la inscripción.

Como datos más destacados del Capítulo Primero del Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos cabe mencionar la limitación del artículo 2 para ser promotor a quien haya sido autor de determinados delitos, las prohibiciones sobre denominación de los partidos contenidas en el apartado 1 del artículo 3, la responsabilidad de los promotores prevista en el apartado 1 del artículo 3, la previsión de un trámite de subsanación de defectos formales o la suspensión del plazo de inscripción cuando se produzca una de las distintas circunstancias descritas en el artículo 5 del Anteproyecto.

La previsión, contenida en el artículo 2.1 del Anteproyecto de privar de capacidad para constituir partidos políticos a “quienes hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal” aconsejaría, quizás, su matización en orden a fijar una limitación de dicha prohibición que atendiera a: la concreción de los tipos penales (habida cuenta de que en los Títulos XXI a XXIV se regulan tipos penales diferentes, de muy diversa gravedad y entidad), al momento de comisión del delito (en atención a que su comisión se haya producido en períodos pre o postdemocrático), a la necesidad de contemplar la posibilidad de rehabilitación del condenado que excluiría el supuesto de incapacidad.

El artículo 3.II del Anteproyecto, relativo a la denominación de los partidos políticos, teniendo en cuenta la relevancia de la misma conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (*cfr.*: S. 103/1991, de 13 de mayo), dispone que “no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contraria a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrá coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas”, ajustándose, lo dispuesto, en definitiva a la doctrina del T.C. (*cfr.*: Ss. TC /1981, de 2 de febrero; 69/1986, de 28 de mayo).

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos mantiene la inscripción obligatoria establecida por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, pero sustituye el control puramente administrativo que había establecido la Ley de 1976, por un control en el que se mezclan elementos administrativos y judiciales, aunque con claro predominio de estos últimos. Deberá ser exclusivamente a la luz de los principios constitucionales como habrá de examinarse e interpretarse este peculiar sistema de registro de partidos políticos que mantiene el Anteproyecto a fin de resolverse las dificultades que ya había planteado la jurisprudencia y la doctrina en relación con la regulación anterior, para integrar el régimen legal de previa inscripción con los principios constitucionales de libertad de creación y afiliación (*cf.*: STC. 85/1986, de 25 de junio).

Convendría, quizás, recordar la doctrina plasmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 3/1981, de 2 de febrero, *"... 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 materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios ... La verificación ha de hacerse al presentarse la documentación que es cuando se inicia el expediente. Si se encontrasen defectos formales, éstos deben comunicarse a los solicitantes señalando en forma concreta cuáles son y en qué plazo han de subsanarse, sin que pueda la Administración señalar tales defectos pasado el plazo de veinte días, en que ha de proceder a la inscripción, plazo que es preclusivo, pues, a su expiración, el partido adquiere la personalidad jurídica 'ex lege'".*

En relación con las funciones del registrador el Tribunal Supremo (Sala 3ª), en sentencia de 23 de mayo de 1984 resumió las hipótesis que pueden producirse: a) Que no hallando defectos formales, ni reparos de proyección ilícito penal, el Registro acuerde por acto expreso, dentro de los veinte días siguientes, la inscripción, lo que le confiere personalidad jurídica de inmediato, b) Que no pronunciándose el Registro en ningún sentido, transcurran los veinte días desde la presentación a inscripción del partido político, en cuyo caso, por silencio positivo, adquiere personalidad jurídica "ex lege", al transcurso de esos veinte días con ajena obligación de inscribirse en el Registro por parte de la Administración, c) Que se hallen reparos de tipo penal en cuyo supuesto deberá remitirse la documentación al Ministerio fiscal y d) Que por encontrarse o entender que existen defectos formales deniegue la Administración su inscripción hasta que se subsanen, señalando tales defectos concretamente y plazo de subsanación. En sentido similar se manifiesta el Tribunal Constitucional (*cf.*: 86/1986, de 25 de junio).

Los principios esenciales en materia de reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos políticos se ajustan a la doctrina establecida por los tribunales en el sentido de partir de la base de 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 competente exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios. La verificación ha de hacerse al presentarse la documentación, que es cuando se inicia el expediente ...» (STC 3/1981, de 2 de febrero).

En el artículo 5 del Anteproyecto de la Ley Orgánica de Partidos Políticos se mantiene la previsión ya contenida en la Ley anterior de que la apreciación de la existencia de causas sustanciales o materiales o de indicios de ilicitud penal de un partido en el momento de su constitución e inscripción en el Registro pueden llevar a una declaración por el Juez penal, promovida por el Ministerio Fiscal, previa comunicación del Ministerio del Interior, de la ilegalidad del partido y la consecuente improcedencia de su inscripción.

2.- La exigencia constitucional de democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

Es en el **Capítulo segundo** en el que se concretan los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes, desarrollando, como señala el artículo 8, "las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo".

El artículo 7 del Anteproyecto de Ley Orgánica persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus Estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el

funcionamiento de los mismos. Con ello se atiende, en primer término, a los derechos de sus afiliados, pero se persigue también "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" (STC 56/1995, de 6 de marzo).

Desde esta doble perspectiva, se prevé un órgano asambleario de carácter participativo general al que se reservan las competencias más relevantes en la vida del partido, se establece el sufragio libre y secreto como medio ordinario de cobertura de los puestos directivos, se prevé la censura democrática de los mismos, se reconocen algunos derechos que se consideran básicos dentro de cualquier ámbito asociativo y que deben disfrutarse por igual, como el de participar en la elección y ser elegibles en los órganos, o los de información de las actividades, de la situación económica y de las personas que configuran los órganos directivos, y se determinan algunas reglas básicas de funcionamiento y régimen de las reuniones de los órganos colegiados.

Por su parte, **el artículo 8 del Anteproyecto de Ley Orgánica persigue asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y al orden constitucional.** Para ello, frente al enunciado genérico de la Ley que ahora se deroga, el Anteproyecto de Ley Orgánica enumera con detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios, sobre la base de dos fundamentos en los que conviene detenerse brevemente.

A/. La Ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto del orden constitucional, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad. De este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal.

Es bien conocido que no es ésta la única opción que ofrecen los modelos de Derecho comparado. La necesidad de defender la democracia de determinados fines odiosos y de determinados métodos, de preservar sus cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, la obligación de los poderes públicos de hacer respetar los derechos básicos de los ciudadanos, o la propia consideración de los partidos como sujetos obligados a realizar concretas funciones constitucionales, para lo cual reciben un estatuto privilegiado, han llevado a algunos ordenamientos a formular categóricamente un deber estricto de acatamiento y una sujeción aún mayor al orden constitucional y a reclamar un deber positivo de realización de defensa activa de la democracia. Deberes cuyo incumplimiento los excluye del orden jurídico y del sistema democrático.

Cabe concluir por ello que, a diferencia de otros modelos, la presente normativa se sitúa en una posición de equilibrio, conciliando con extrema prudencia la libertad inherente al máximo grado de pluralismo con el respeto a la Constitución y la protección de la democracia.

B/. Esta línea se confirma con el segundo de los principios tomados en consideración como es el de evitar la ¡legalización por conductas aisladas -nuevamente salvo las de naturaleza penal-, exigiéndose por el contrario una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los principios constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos.

El alcance del artículo 8 del Anteproyecto descansa en dos premisas básicas, a saber:

- ?? Serán los comportamientos antidemocráticos puestos de manifiesto por acción u omisión, y no las ideas políticas, las que posibiliten la ilegalización de un partido político.
- ?? El terrorismo es la realidad sobre la que se articula la estructura del párrafo 3 del artículo 8 (como lo evidencia el dato de que en doce ocasiones se menciona), de lo que cabe inferir que, desaparecido el terrorismo de la realidad social por la que, lamentablemente, atraviesa la sociedad española, el artículo 8 del Anteproyecto de Ley Orgánica que se informa carecería de sentido y alcance.

La libertad de partidos se representa constitucionalmente bajo al forma de libertad de fundación o creación. Esto implica que la fundación de un partido no está sujeta a autorización estatal alguno y que tampoco debe ajustarse a una determinada forma jurídica, como ya ha quedado expresado. La libertad de fundación se continúa en la libertad de acción. Los partidos, en su cualidad de

mediadores entre las convicciones y los intereses del pueblo al Estado, no tienen como los órganos del Estado competencias, sino que gozan, como la Sociedad, de libertad de acción. Para sus actividades no existe, fuera de las leyes generales, ninguna limitación específica en el derecho de partidos. El estatuto de los partidos depende, por supuesto, de que se mantenga su función constitucional. Dicha función consiste en el concurso a la formación de la voluntad del pueblo y, dado que ésta culmina en las elecciones, es la participación en las elecciones algo intrínseco a los partidos. Una participación en la formación de la voluntad del pueblo en otras formas resulta de los derechos fundamentales.

Aunque la prohibición de un partido político no se acomoda con las exigencias de libertad de fundación y acción política, sin embargo, cabe excepcionar dicho principio respecto de los partidos políticos que se propongan eliminar el orden democrático. Se contribuye con ello, sin duda alguna, a integrar en el ordenamiento jurídico un elemento esencial de la llamada democracia dispuesta a y capaz de defenderse. **El Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos introduce medios de defensa frente a los radicales enemigos del sistema democrático, permitiendo la expulsión del proceso político de aquellos partidos políticos que se hayan propuesto suprimir el propio proceso político.**

Entrando en **el análisis más detallado del artículo 8 del Anteproyecto de Ley Orgánica**, cabe realizar las consideraciones siguientes:

- ?? **El apartado 1 supone una reiteración de la exigencia constitucional del respeto de los partidos políticos, en sus actividades, a los principios democráticos y los valores constitucionales**, exigencia que, como anteriormente, se ha puesto de manifiesto se deriva directamente de la Constitución (*cf.*: STC. 3/1981, de 2 de febrero).
- ?? **El apartado 2 permite la ilegalización de un partido político cuando, teniendo en cuenta su actividad de forma reiterada y grave persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o cuando persiga imposibilitar o eliminar el sistema democrático**. En definitiva, pues, permite la ilegalización de un partido político que desarrolle actividades contrarias al ejercicio de las funciones que están constitucionalmente llamados a realizar los partidos políticos (*cf.*: Ss.TC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 75/1985, de 21 de junio; Ss.TEDH de 30 de enero de 1998, 25 de mayo de 1998 y 9 de junio de 1998) y cuyo cumplimiento concede, por otro parte, relevancia constitucional a los partidos de naturaleza jurídica similar a las asociaciones (*cf.*: Ss.TC 18/1994, de 20 de enero; 23/1984, de 20 de febrero; 56/1995, de 6 de marzo).

En atención a la idea anteriormente indicada –que en ningún caso son las ideas políticas, sino los comportamientos antidemocráticos los que posibilitarán la ilegalización de un partido político- sería oportuno precisar que motivaría la ilegalización el que la actividad llevada a cabo por un partido político “persiga deteriorar o destruir el régimen de

libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”, sugiriéndose, en consecuencia intercalar el pronombre “aquella” entre los términos “cuando” y “persiga”, quedando, en consecuencia redactado el apartado 2 del artículo 8 de la forma siguiente:

“Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad no se ajuste, de forma reiterada y grave, a lo dispuesto en el apartado anterior o cuando aquella persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”.

?? El apartado 3 comprende todo un conjunto de supuestos concretos que evidencian la concurrencia en un partido político de circunstancias que reflejan la falta de respeto de los principios democráticos y los valores constitucionales: el apartado a) viene referido a actuaciones que en sí mismas pueden considerarse como antidemocráticas (“vulnerar sistemáticamente o promover, defender o exculpar la vulneración de las libertades y derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos”); el apartado b) viene referido a aquellos partidos políticos que utilizan como método para la consecución de objetivos políticos, fomentar o propiciar el odio, la violencia y la confrontación social con el fin de lograr, bien la desaparición de las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas, bien la creación de un clima social degradado de enfrentamiento y exclusión; el apartado c) contempla en su primer párrafo tres hipótesis (complementar la acción de organizaciones terroristas,

obtener beneficio político, contribuir a multiplicar sus efectos) relativas a la actividad terrorista, cada una de las cuales se viene a completar con la necesidad de que se realicen las concretas y singulares acciones previstas en los números 1 a 9; acciones a través de las cuales vendrían a hacerse relevantes, a efectos de una ilegalización, esas tres hipótesis anteriormente citadas.

En relación con este último apartado 3 del artículo 8 quizás conviniera introducir algunas matizaciones o pequeñas correcciones que podrían aclarar su alcance normativo o mejorar su construcción gramatical.

Así en relación con el subapartado 3 b) la expresión "confrontación social" no resulta adecuada por sus connotaciones en el orden laboral, por lo que se propone su supresión o su sustitución por otra expresión más idónea.

De otra parte, el segundo párrafo de este mismo subapartado 8.3 b) no contiene verbo principal. Se sugiere, dado el sentido que parece deducirse del texto, en su redacción actual, añadir o iniciar el párrafo con la fórmula: *"El párrafo anterior se aplicará tanto cuando ..."*.

Igualmente, en el apartado c) se proponen otras dos correcciones menores:

Primera.- Suprimir la expresión “beneficio político” que es un concepto impreciso, de imposible medición y, por tanto, de prueba. Su mantenimiento en el texto significa una exigencia que innecesariamente dificulta la apreciación del supuesto de hecho de ilegalización. Se sugiere, por ello, que los supuestos de ilegalización previstos en los números 1 a 9 no se conecten con este ambiguo requisito.

Segunda.- Sería, igualmente, necesario precisar que el listado de supuestos contemplados en los números 1 a 9 de este artículo 8. 3 c) constituye una enumeración tasada y no meramente ejemplificativa a cuyos efectos sería conveniente la supresión de la proposición “como”, de manera que el final de este párrafo quedaría redactado en los siguientes términos:

“... mediante la repetición o acumulación de cualquiera de las conductas siguientes”.

?? El apartado 4, referido a los criterios utilizables para la ponderación y valoración de los supuestos, en ningún caso supone una situación de retroacción de la Ley. La retroacción únicamente se produciría si, para proceder a la ilegalización, se valorase negativamente la trayectoria pasada de un partido político que, en el momento presente, hubiera asumido ya los valores constitucionales y principios democráticos. No obstante, un adecuado entendimiento del indicado apartado 4, permite sostener que la trayectoria pretérita de un partido político (deducida de las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos

y de sus Grupos parlamentarios y municipales) habrá de tenerse en cuenta (aunque haya cambiado de denominación) si, en el momento de proceder a su ilegalización, puede constatarse (deducida de las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas y de las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos) que permanece hoy al margen del sistema democrático.

En definitiva, el presupuesto fáctico de la ilegalización no es el de su pretérito carácter inconstitucional sino el de su inconstitucionalidad presente o actual siendo su trayectoria pasada el elemento para la determinación de su actual carácter.

Este Consejo General del Poder Judicial valora favorablemente la formulación del artículo 8 del Anteproyecto por contribuir a la seguridad jurídica en relación a los comportamientos que única y exclusivamente permitirán la ilegalización de un partido político, evitando generalidades o ambigüedades contrarias al mencionado valor jurídico. Supone, en definitiva, el artículo 8 del Anteproyecto una mejora técnica de los distintos supuestos que permiten la ilegalización de un partido político, en aras a su mayor precisión, claridad y concreción.

3.- Disolución o suspensión judiciales de los partidos políticos.

Una vez enunciados por la Ley el deber de respeto de los partidos políticos a los principios democráticos y los valores constitucionales y desarrollados los elementos de valoración que permiten conocer cuándo un partido no se ajusta a los mismos y debe, por consecuencia, ser declarado ilegal, **el siguiente Capítulo, tercero en la numeración, establece las garantías jurisdiccionales existentes para la defensa de los derechos y de los principios constitucionales ante la actuación de los partidos.**

3.1.- Competencia.

El punto de partida es el establecido por la propia Constitución: sólo la autoridad judicial es competente para controlar la ilegalidad de sus actuaciones o para decretar, ante violaciones repetidas y graves, la disolución o suspensión del propio partido político (artículo 22.4).

La jurisprudencia ha clarificado ya los supuestos en que procede el acceso al orden jurisdiccional civil en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de los partidos o formuladas por los afiliados sobre su funcionamiento interno, así como aquellos otros en los que es competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en relación con las cuestiones que se susciten en los procedimientos administrativos derivados de la Ley. Del

mismo modo, el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal aclaran hoy los supuestos en que procede la disolución o suspensión de un partido por el orden jurisdiccional penal y el procedimiento a seguir para que una decisión tan relevante se produzca con todas las garantías.

Por consiguiente, **la principal novedad que ahora se introduce es la regulación de la competencia y el procedimiento para la disolución judicial de un partido por no respetar los principios democráticos y el orden constitucional, procedimiento ya anunciado en la Ley de Partidos Políticos que ahora se deroga, pero nunca desarrollado anteriormente.**

El Anteproyecto de Ley Orgánica resuelve esta grave situación con el criterio general que preside el marco constitucional de funcionamiento de los partidos, esto es, señalando que sólo pueda realizarse mediante resolución judicial. Como indica la STC 3/1981 de 2 de febrero **"al Poder Judicial y sólo a este encomienda la Constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político. Precisamente la apelación al Poder Judicial, que puede decretar, como se acaba de decir, su suspensión provisional, y, en último término, su disolución, constituye el medio con que cuenta el Estado para su defensa en el caso de que sea atacado por medio de un partido que por el contenido de sus Estatutos o por su actuación al margen de estos atente contra su seguridad"**.

El texto establece, por razón de la importancia y relevancia constitucional de los partidos políticos y, por añadidura, de las decisiones que afectan a su declaración de ilegalidad o que justifican su disolución, que sea la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el órgano competente para poder disolver un partido político, cuando éste desarrolle graves conductas contrarias a la Constitución. La mencionada Sala Especial, como señala el Auto de 9 de julio de 1999 de la propia Sala, "simboliza por su composición al Pleno del Tribunal Supremo".

A diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, en nuestro sistema constitucional no existe un "fuero jurisdiccional" específico a propósito de la suspensión o disolución de los partidos políticos. Ni la Constitución ni la LOTC, ni ninguna otra Ley Orgánica atribuyen al Tribunal Constitucional el conocimiento sobre la disolución de los partidos. En este punto, nuestro ordenamiento difiere de algún otro, como es el de la República Federal de Alemania, cuya Ley Fundamental (artículo 21.2) confiere el control de la inconstitucionalidad de los partidos por causa de sus fines antidemocráticos o por la actitud de sus miembros contraria al régimen fundamental de libertad y democracia, a la Corte Constitucional Federal.

Resulta, por tanto, que al Poder Judicial, y sólo a éste, encomienda la Constitución la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político. Precisamente, la apelación al Poder Judicial, que puede decretar la suspensión provisional y, en último término, su disolución, constituye el medio con que cuenta el Estado para su defensa en el caso de que sea atacado por medio de

un partido que, por el contenido de sus estatutos o por su actuación al margen de éstos atente contra su seguridad (STC 3/1981, de 2 de febrero).

Ha de valorarse favorablemente que, entre las distintas opciones posibles, sea la Sala Especial del Alto Tribunal la competente para la suspensión provisional o disolución de un partido político. Es, de alguna manera, el Pleno, un pleno "reducido", valga la expresión, por paradójica que pueda parecer, ya que en su composición esta presente el propio Presidente del Tribunal Supremo y lo están también todas las Salas relacionadas en el artículo 55 de la LOPJ que integran en su conjunto el Tribunal Supremo, a través de sus respectivos Presidentes y de dos de sus Magistrados, el más antiguo y el más moderno de cada una de ellas (art. 61. 3 LOPJ). Se resalta esto para poner de relieve que la Sala del artículo 61 de la LOPJ, por su significativa composición, goza de un "estatus" de supremacía respecto a las Salas ordinarias en orden a la definición de sus competencias y de las recíprocas de aquellas.

La atribución a la Sala Especial del Tribunal Supremo, prevista en el art. 61 de la LOPJ, de la competencia para el conocimiento de las pretensiones de ilegalización o suspensión de un partido político viene a reforzar la garantía del Juez ordinario predeterminado por la ley en su doble perspectiva: 1) negativa, acotable en el art. 117.6 CE y 2) positiva, referida en el art. 24.2 CE. Dicho parecer se ve plenamente confirmado a la luz de la lectura de las sentencias del TC 47/1983, de 16 de mayo, 55/1990, de 28 de marzo. Según reiterada jurisprudencia el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley exige, fundamentalmente, que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador

de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita clasificarlo de órgano especial o excepcional (*Cfr.* STC. 193/1996, de 26 de noviembre). Esta garantía no supone el derecho a un Juez determinado en concreto y no excluye, en principio la posibilidad de establecer reglas especiales de competencia en la distribución de los asuntos entre los distintos órganos judiciales. La noción constitucional de Juez ordinario predeterminado por la Ley no se concreta en el establecimiento legislativo de unas competencias en general, sino que se integra normalmente por aquellas disposiciones legales que derogan o alteran esa competencia general.

3.2. - Legitimación.

La doctrina y la jurisprudencia (*cfr.*: STC. 257/1988, de 22 de diciembre) definen el concepto de legitimación como la cualidad de quien aparece como demandante que consiste en hallarse en una específica relación con el objeto de las pretensiones que pueden deducirse en el proceso, ya consista tal relación en la titularidad propia de un derecho o, incluso, en la titularidad de un mero interés legítimo que pueda resultar afectado.

El Derecho administrativo contempla situaciones en las que el ciudadano es titular de un derecho subjetivo propiamente dicho, pero también otras en las que resulta afectado por la actuación de la Administración en su esfera de actuación o de influencia. En estos casos, es unánime la idea de que el ciudadano tiene derecho a reaccionar contra la actividad administrativa ilegal. En consecuencia, es obligado –hoy, con arreglo a la Constitución- reconocerle legitimación.

Con la sustitución del concepto de derecho por el de interés, este concepto capital es uno de los que mejor reflejan el paso del centro de gravedad social de lo "individual" a lo "grupala", como afirmaba la Exposición de Motivos de la derogada LJCA. El reconocimiento de la titularidad de intereses, entendidos cada vez más en un sentido amplio e indirecto, como posición jurídica que faculta para acudir a los tribunales de justicia –sostiene SALA SANCHEZ- es una consecuencia de la estrecha relación que existe entre la legitimación y el mundo social.

Diputados o 50 Senadores en la evolución que se ha experimentado en materia de legitimación al socaire de la jurisprudencia en orden a la ampliación de dicho requisito procesal como instrumento útil para una pluralidad de fines –en este sentido tuvo ocasión de manifestarse el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su Informe al Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción contencio-administrativo, aprobado el 22 de febrero de 1995-. Constituye, en último extremo, la prescripción legal de la legitimación activa a favor de los representantes populares un reconocimiento del interés legítimo de los mismos en una cuestión esencial en el desarrollo del sistema democrático, abriéndose, pues, a las nuevas perspectivas que presenta la legitimación frente a posicionamientos tradicionales, conservadores y restrictivos cuya superación resulta imprescindible. **El enunciado del artículo 10 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos supone, pues, el reconocimiento legal del interés legítimo y, por ende, susceptible de protección, que, indudablemente, tienen los representantes populares en la defensa del sistema democrático frente aquellos que pretenden su aniquilamiento.**

Se enmarca, pues, el reconocimiento de la legitimación en favor de 50 Diputados y 50 Senadores en el proceso de ampliación de dicho requisito procesal –para un sector de la doctrina considerado como “un requisito de admisión de la pretensión en cuanto al fondo” y para otro sector “como elemento de eficacia de la pretensión”- que se inicia con el establecimiento en el contencioso francés del control del exceso de poder.

3.3. - Procedimiento.

El procedimiento específico, de única instancia, a seguir para la suspensión provisional o la disolución de un partido político se conforma sobre la base de la escritura con una serie de trámites convencionales (alegaciones, prueba, nuevas alegaciones y sentencia) que, por los plazos y la forma de su articulación compaginan el principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa con el principio de celeridad, procurando que la incertidumbre que puede provocar la iniciación de aquél no se incremente con una tramitación dilatada.

La sentencia dictada por la Sala Especial no será objeto de recurso jurisdiccional alguno, sin perjuicio en su caso del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y será ejecutiva desde el momento de su notificación.

Quizás **resultaría oportuno realizar algunas mejoras técnicas** en algunos apartados del artículo 10 del Anteproyecto, concretamente en los aspectos siguientes:

- a) En materia de postulación procesal, las menciones contenidas en el párrafo II del apartado 1 al conceder, utilizando la conjuntiva “y” entre postulación y defensa procesal “de los Diputados o de los Senadores” al miembro o miembros que designen o a un comisionado designado al efecto induce al error de entender que la postulación procesal es algo distinto de la defensa procesal y, sin embargo, la postulación procesal comprende tanto la representación procesal

mediante Procurador como la defensa procesal. Dicha confusión pudiera, quizás también evitarse si, al referirse a la falta de representación o postulación procesal como una de las causas de inadmisión de la demanda (artículo 10.3. del Anteproyecto), se concretara que la mención a la representación viene referida a la necesaria.

- b) El apartado 2 del artículo 10 precisaría también de una clarificación, sustituyendo el término "*acción*" por el de "*pretensión*" y subsanando la mención a la demanda como medio de ejercicio de la acción habida cuenta de que la misma es única y exclusivamente un instrumento de inicio del procedimiento, con lo que se evitaría la confusión entre los conceptos de "*acción*" (derecho subjetivo público), "*pretensión*" (declaración de voluntad) y "*demanda*" (acto de iniciación del procedimiento).
- c) A fin de permitir al partido político la posible alegación de causas de inadmisión de la demanda convendría incluir en el apartado 3 del artículo 10, una referencia a que el emplazamiento del partido político se realizara con traslado de la demanda.
- d) La expresión "*termino*" en el apartado 4 del artículo 10 debería sustituirse por la de "*plazo*" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2º de la L. 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil.
- e) La remisión, en materia de período probatorio, en cuanto a los plazos y sustanciación, a las normas contenidas en la L.E.Cv., referida en el apartado 5 del artículo 10, resultaría oportuna una mayor concreción

–quizás, con la mención a los Capítulos V y VI del Libro II de dicha norma procesal-.

- f) La mención, en el apartado 7 del artículo 10 del Anteproyecto a la irrecurribilidad de la sentencia dictada por la Sala Especial del Tribunal Supremo, para, seguidamente, señalar la posibilidad de interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, debería eliminarse, habida cuenta de su obviedad en atención a lo dispuesto por la LOTC y en atención a la consideración del Tribunal Supremo como el más Alto Tribunal en el ámbito de la jurisdicción ordinaria. Inducción, quizás, a una posible confusión del recurso de amparo como recurso jurisdiccional al incluirse la sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo como irrecurrible, para seguidamente, sin embargo, mencionar la posibilidad de recurrirse en amparo.
- g) Y, por último, en atención a la trascendencia jurídico-política de la ilegalización de un partido político, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.2 de la C.E. resultaría oportuno la referencia al carácter preferente de la tramitación del procedimiento.

El artículo 11 del Anteproyecto detalla finalmente los efectos de la disolución judicial de un partido político. Tras la notificación de la sentencia, se procederá al cese inmediato de toda la actividad del partido político en cuestión y se presumirá fraudulenta y, por tanto, no podrá prosperar la constitución de una formación que continúe o suceda al declarado ilegal y disuelto. La disolución supondrá también la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, destinándose el patrimonio neto resultante a actividades de interés social o humanitario.

No puede entenderse, en ningún caso, la liquidación del patrimonio de un partido político cuya declaración de ilegalidad se ha producido como una medida confiscatoria en la medida en que constituye la única solución posible de disponibilidad del patrimonio de un partido ilegal excluida la entrega a una asociación declarada ilícita o a los integrantes de la misma cuyos comportamientos han contribuido a la propia declaración de ilegalidad del partido político. Por otro parte el destino del proceso de liquidación patrimonial no es el Tesoro, sino que éste actúa a modo de depositario provisional hasta que se destine el patrimonio neto resultante de la liquidación a actividades de interés social o humanitario.

4.- La financiación de los partidos políticos.

La regulación contenida en el Anteproyecto de Ley Orgánica se completa con la remisión a otras normas legales de las cuestiones atinentes a la financiación de los partidos (Capítulo cuarto). En lo que se refiere a la financiación, es de destacar que la remisión se produce a la Ley de Financiación de Partidos, pero también al régimen de acreditación y responsabilidades que se establece en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

En lo que atañe a la competencia de la Sala Especial, la Ley acumula la garantía de que sea ésta la competente para conocer y resolver en los casos de fraude, bien en su condición de Sala sentenciadora (apartados 2 y 3 del artículo

12), bien por la llamada expresa que ahora se introduce en la legislación electoral para la resolución de recursos contra la proclamación o no de agrupaciones de electores (disposición adicional segunda), bien por la previsión del apartado 2 de la disposición transitoria única, sobre la sucesión de partidos para soslayar los efectos de la presente Ley.

En definitiva, las previsiones del texto propuesto vienen a acoger la doctrina constitucional en la materia en el sentido de que es el cumplimiento de las funciones públicas, antes mencionadas, la que permite recibir a los partidos políticos ayuda financiera del Estado (*cf.*: STC. 3/1981, de 2 de febrero; STS de 28 de octubre de 1997 –RJ 7843-).

5.- Otras disposiciones.

El Anteproyecto contempla varias disposiciones adicionales que, entre otras cosas, permiten ajustar a la nueva Ley las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial (así la Disposición Adicional primera, para que la Sala Especial del Tribunal Supremo entienda de la declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos conforme), y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (Disposición Adicional segunda, para precisar que tampoco cabe el fraude de constituir, en los períodos electorales, agrupaciones de electores que vengan a suceder, de facto, a un partido político disuelto o suspendido).

La redacción dada, por la Disposición Adicional segunda del Anteproyecto al párrafo 4 del artículo 44 de la L.O. 5/1985, de 19 de junio, constituye una novedad destacada, el introducir, para evitar el fraude de que un partido ilegalizado y disuelto soslaye la resolución judicial por el simple trámite de constituir un nuevo partido de nombre distinto, pero continuador en lo demás del anterior, o mediante la utilización, a efectos electorales, la prohibición de la presentación de una agrupación electoral que “de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido, teniendo en cuenta la similitud sustancial de ambos proyectos políticos, de su estructura, organización y funcionamiento, de las personas que componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias que permitan considerar dicha continuación o sucesión”.

Contiene también una única Disposición Derogatoria en virtud de la cual se derogan cuantas normas se opongan a la regulación contenida en el Anteproyecto y, específicamente, la L. 54/1978, de 4 de diciembre y artículos vigentes de la L. 21/1976, de 14 de junio.

Por último, contiene dos Disposiciones finales, la primera facultando al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley y conteniendo una mención a la aplicación supletoria de la L. 30/1992, de 26 de noviembre en lo relativo al procedimiento de inscripción de partidos y todas las cuestiones no reguladas en el Anteproyecto y normas de desarrollo. Con relación a dicha Disposición resulta preciso señalar, en primer lugar que la habilitación concedida al Gobierno para el desarrollo reglamentario

de la Ley se ajustará al ordenamiento jurídico en la medida en que ello no suponga la regulación de aspectos sustanciales o fundamentales del propio texto legal, y, en segundo lugar que la ubicación sistemática de la mención a la aplicación supletoria de la L. 30/1992 no parece acertada habida cuenta del rótulo dado a la Disposición Final Primera, por lo que se sugiere el traslado de dicha prescripción a una nueva Disposición Final (la segunda), pasando a una Disposición Final tercera la que aparece como segunda en el Anteproyecto.

Y la segunda Disposición Final dispone la entrada en vigor del texto al día siguiente de su publicación en el B.O.E.

VIII

CONCLUSION

Para concluir, **este Consejo General del Poder Judicial valora favorablemente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos por tratarse de un texto dirigido básicamente a la protección del sistema democrático**, excluyendo del mismo aquellos partidos políticos que voluntariamente se sitúan fuera de él, al no respetar los principios democráticos y los valores constitucionales y, en último extremo, beneficiándose, en las distintas formas que acoge el artículo 8 del Anteproyecto, de las actividades vinculadas con el terrorismo.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Político supone, en definitiva, **un reforzamiento del actual Estado de Derecho** en la medida en que:

- ?? Se asegura la libertad de creación y afiliación a los partidos políticos.
- ?? Se refuerza la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos.
- ?? Se articula, de forma clara, precisa y exhaustiva, las actividades que permitirán la suspensión e ilegalización de un partido político. La práctica de las actividades, recogidas en el artículo 8 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, ponen en evidencia que el partido político que se ilegalice ha hecho utilización de los instrumentos que proporciona el Estado de Derecho en contra de los valores constitucionales y principios democráticos.
- ?? Se confirma el “fuero jurisdiccional” en materia de suspensión e ilegalización de un partido político, atribuyéndose a la Sala Especial, prevista en el artículo 61 de la LOPJ, la competencia para proceder a la suspensión e ilegalización de un partido político.
- ?? Se dispone un procedimiento de tramitación de la pretensión de ilegalización de un partido político que se acomoda a las exigencias constitucionales derivadas básicamente del artículo 24 CE.
- ?? Se articulan mecanismos que evitan el fraude de ley.

Constituye, en definitiva, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos una norma de defensa del propio Estado social y democrático de Derecho.

Todo ello, sin perjuicio de las observaciones que se han expresado a lo largo del presente Informe.

Y para que conste, extiendo y firmo la presente en Madrid, a quince de abril de dos mil dos.