

# CRONICAS Y DOCUMENTACION

## DEMOCRACIA INTERNA Y CONTROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

### Crónica del encuentro ítalo-español de octubre de 1983

Por F. JAVIER GARCIA ROCA y  
PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

1. Los días 28 y 29 de octubre de 1983 se celebró, organizado por el Instituto Jurídico Español de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, y en su sede romana, un encuentro académico en torno al tema «Partidos políticos y democracia: el control de la actividad y organización de los partidos políticos». Al encuentro asistieron, entre participantes e invitados, una veintena de profesores de materias conexas con el Derecho público, pertenecientes a distintas Universidades españolas e italianas.

La estructura de los trabajos se articuló en tres Mesas Redondas, que tuvieron como respectivos objetivos de estudio: «Partidos políticos y soberanía popular», «La estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos» y «El control de los partidos políticos en el Derecho comparado».

La imposibilidad de una recopilación de los textos de todas las ponencias condicionan el carácter de esta crónica, que sólo pretende ser un simple relato de las múltiples y controvertidas cuestiones apuntadas, por estar construida sobre cintas magnetofónicas transcritas (1); merced a estos condicionamientos, la crónica nace sin pretensiones de exhaustividad, y las afirmaciones que aquí se hagan deben entenderse sujetas a cualquier posible ulterior matiza-

---

(1) Queremos agradecer la cooperación en la transcripción de las cintas magnetofónicas de Pablo Santolaya.

ción de los participantes. Sin embargo, creemos que esto no disminuye (al menos hasta diluirla) la importancia de las hipótesis planteadas y justifica la validez de esta crónica.

2. La primera de las Mesas Redondas, «Partidos políticos y soberanía popular», fue moderada por el profesor Giorgio Lombardi (Derecho Constitucional, Universidad de Turín) y tuvo como ponentes, según su orden de intervención, a los profesores Pablo Lucas Verdú (Derecho Político, Universidad Complutense de Madrid), Giuseppe Ugo Rescigno (Instituciones de Derecho Público, Universidad de Modena), Miguel Martínez Cuadrado (Derecho Político español, Universidad Complutense de Madrid) y Julián Santamaría Osorio (Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid).

2.1. Pablo Lucas Verdú centró su intervención en tres grandes puntos: *a)* «La constitucionalización-formalización de los partidos políticos», ex artículo 6.º, junto a sus indudables ventajas, es un fenómeno que supone paradójicamente una «desformalización de la Constitución», pues tiende a producirse un alejamiento entre norma y realidad constitucional. fenómeno que, por su conexión con el filósofo Averroes, califica de «averroísmo constitucional»: una cosa es lo que dice el texto constitucional y otra lo que dice la realidad, porque esta realidad del «ser» es mucho más potente que el «deber ser» de la norma constitucional; *b)* Como manifestación de este fenómeno destacó la aproximación entre partidos políticos (art. 6.º) y libertad de empresa en una economía de mercado (art. 38): la peligrosa y reciente desideologización de los partidos políticos en España puede convertirlos en el marco de la concurrencia interpartidista en meras empresas devoradoras de votos, en agentes oligopólicos, y *c)* Las conclusiones para Lucas Verdú serían la necesidad de estudiar el fenómeno de los partidos políticos constitucionalizados desde una triple perspectiva: un estudio formal, un enfoque politológico y un análisis de ingeniería constitucional. Este triple enfoque debe tratar de articular reformas que impidan que el reenvío que la Constitución española realiza en su artículo 1.º2 al 6 (entendiendo los partidos políticos como forma de articulación indirecta de la soberanía popular), aunado a la prohibición de mandato imperativo de los representantes respecto de los electores (art. 67), permita sustituir el sistema democrático de soberanía popular por un oligopolio de partidos, desvinculados de todo control.

2.2. Giuseppe Ugo Rescigno interrelacionó partidos políticos y soberanía en una sugerente propuesta. En la tradición del constitucionalismo occidental, el soberano viene considerado como algo necesario para evitar la guerra civil de todos contra todos (Hobbes, p. ej.). No obstante, la misma tradición sos-

tiene que el soberano debe ser limitado y piensa que es precisamente ésta la función más importante de toda Constitución. Pero pese a lo obvio de estas dos afirmaciones, existe una contradicción (histórica antes que lógica) insalvable entre ellas: el soberano, por definición, es el que está por encima, es un concepto comparativo, y si tiene límites, ya no es tal soberano. Esta contradicción está latente en toda Constitución, produciendo una relación inestable y cambiante que se resuelve en el poder absoluto del soberano que lleva hasta el fondo su propia naturaleza o en el aumento de sus límites y controles. Sólo la segunda alternativa es deseable en un sistema democrático.

Pues bien, ¿quién es en nuestros días el soberano? La soberanía popular es una afirmación ideológica gloriosa, pero que, según Rescigno, esconde tras su fachada al verdadero soberano. La soberanía popular supone una identidad inmediata entre gobernantes y gobernados que en la realidad no existe. Utilizando un enfoque histórico y realista, la soberanía no es una identidad indiferenciada entre gobernantes y gobernados, sino un sistema de poder y toma de decisiones en el que participan distintos sujetos, y que podemos encontrar en concretas instituciones. En las democracias pluralistas, el verdadero soberano es el sistema de partidos, pues éstos tienen en sus manos la selección de los candidatos a las elecciones, y mediante este mecanismo, el control de las asambleas legislativas y, a través de éstas, el control de los demás poderes (así, por ejemplo, el ejecutivo y todo lo que el ejecutivo controla: Banca...) en una tendencia al infinito. Y frente a esta consideración no es un verdadero obstáculo el que los partidos sean asociaciones privadas, pues lo importante no es su naturaleza jurídica, sino su papel en la realidad constitucional.

Identificado el soberano en el sistema de partidos, Rescigno afirma que el soberano no está suficientemente limitado, y no porque auspicie su supresión, sino precisamente para aumentar su legitimidad ante la opinión pública. Sin participar de las críticas a la partidocracia (que considera ambiguas), Rescigno sostiene la necesidad de controlar a los partidos para tutelar la soberanía y evitar su deslegitimación.

Rescigno entiende este control basado en procedimientos *formales* y mediante mecanismos no necesariamente estatales, sino «*público-sociales*». Es decir, un control externo de los partidos, por autoridades externas a los mismos. Si las Sociedades Anónimas encuentran reglas de procedimiento severas para su toma de decisiones y nadie considera esto una intromisión pública intolerable en la libertad de iniciativa económica, no se ve por qué no pueda hacerse otro tanto con los partidos políticos.

Entre otros controles formales, Rescigno propone (sin entrar en matizaciones): formas de contabilidad de los partidos susceptibles de intervención

o auditorías por sociedades imparciales, como consecuencia ineludible de su financiación pública, y llevar la fe pública notarial a algunos actos y decisiones intrapartidistas.

Finalmente, sugiere que en el ordenamiento italiano, una ley de partidos políticos podría afrontar estas cuestiones y, haciendo más transparente la actividad de los partidos, devolver la legitimidad popular al sistema de partidos (algo conmovida tras acontecimientos como el de la Loggia P2), rellenando el actual vacío de soberanía.

2.3. Miguel Martínez Cuadrado destacó la conexión entre *soberanía popular*, *partidos políticos* y *elecciones*, pues la soberanía popular se ejerce en todos los sistemas políticos occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, a través del control electoral y la concurrencia interpartidista. La ley electoral viene a tener en las democracias representativas la misma importancia que la ley de sucesión en las Monarquías absolutas.

A juicio de Martínez Cuadrado, existen algunas similitudes entre el sistema político, que permite la Restauración monárquica en 1874-1876 y la transición producida entre 1975-1977: básicamente una misma preocupación por la *gobernabilidad* y la posibilidad de la *alternancia*. Esta preocupación por la estabilidad constitucional entiende condujo a una serie de pactos preconstitucionales que dieron lugar a la Ley para la Reforma Política y al todavía vigente Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, heredero de aquélla. El carácter preconstitucional de estos pactos, en gran medida condicionados por residuos del antiguo régimen autoritario, debe llevar a plantearse su validez ante la futura ley orgánica de elecciones generales.

En efecto, España (con un sistema sólo *formalmente* proporcional) se sitúa, junto a Inglaterra, Francia y Grecia, entre los sistemas de hecho mayoritarios; sistemas que ofrecen una *prima* de casi veinte puntos a la formación que se destaca en las elecciones generales, impidiendo la existencia práctica de terceros partidos que no sean de ámbito regional; frente a este modelo, el resto de los países europeos (Alemania e Italia, entre ellos) siguen *sistemas de representación proporcional* que generan normalmente Gobiernos de coalición en vez de gobiernos de alternancia o *Government by discussion*.

Consecuentemente, hay una discordancia entre voluntad popular y representación (primas, negación de pequeños partidos) que conviene plantearse en el momento de enjuiciar la bondad del actual modelo español con vistas a la nueva ley orgánica, que el artículo 81 de la Constitución exige. Martínez Cuadrado piensa que la ausencia de terceras opciones reales de poder puede producir un enquistamiento del sistema, llevando a un modelo que ya Joa-

quín Costa caricaturizó como de oligarquía en las alturas y caciquismo en las bajuras.

2.4. Julián Santamaría enfocó las relaciones entre soberanía y partidos políticos desde una perspectiva de consolidación del sistema de partidos, logrando su autonomía y la de todos los elementos democráticos del conjunto frente a los elementos no democráticos y residuales del sistema político, de especial relevancia todavía en un país como España, recién salido de una transición desde el autoritarismo.

Partiendo de esta preocupación y en torno a la dialéctica soberanía poder ilimitado/límites a la soberanía, centró su intervención en tres matizaciones.

Históricamente siempre se ha planteado la discusión sobre el sujeto de la soberanía: *soberanía nacional* en Sieyès, que conlleva una *democracia representativa*; *soberanía popular* en Condorcet y otros autores, que establecen una serie de modalidades de ejercicio *directo* de la soberanía por el pueblo. Esta eterna polémica se plantea con frecuencia a lo largo de los siglos XIX y XX, aunque, en realidad, su importancia se atenúa, pues, en nuestros días, el debate se reduce a la conveniencia o no de complementar las instituciones representativas parlamentarias con algunos mecanismos de democracia directa.

Santamaría resaltó, no obstante (mediante el comentario de diversos ejemplos), las distintas manipulaciones históricas de la democracia directa, preferentemente desde sectores conservadores.

Con referencia al tema de los límites a la soberanía, una vez aceptada la hipótesis de que el sistema de partidos constituye la pieza clave del sistema de soberanía, entiende Santamaría (puntualizando las afirmaciones de Giuseppe Ugo Rescigno) que la cuestión no puede ser planteada en términos generales, sino que requiere un análisis desde cada concreta perspectiva histórica. En este sentido, la situación italiana con unos partidos con fuerte penetración social y mayores índices de militancia (por utilizar sólo dos indicadores habituales), no es parangonable con la situación española, donde el sistema de partidos, joven y aún en construcción, constituye el único freno frente a ciertos poderes de hecho. Consecuentemente, la limitación de los partidos políticos no sería en España, en este momento, un problema capital.

Al afrontar la alternativa sistema mayoritario/modelo representativo, hay que sopesar también que un sistema electoral debe producir la posibilidad de la alternancia del partido político en el Gobierno, de no querer incurrir en graves limitaciones del mismo sistema democrático.

Tras estas matizaciones, Santamaría manifestó como conclusión sus dudas respecto de la eficacia de controles formales de índole jurídica para evitar las disfuncionalidades del sistema de partidos.

2.5. Ya dentro del coloquio, Pedro de Vega señaló cómo la idea de soberanía nace en el Estado moderno vinculada a la idea de *participación*, a la existencia de una conexión entre el pueblo y el propio poder soberano. Conexión que está clara no sólo en Bodino, sino también en Grocio y Spinoza (*maiestas personalis/maiestas realis*). Estos orígenes de la idea de soberanía sirven para entender que cuando ya en la época contemporánea se habla de soberanía, en definitiva lo que se está planteando es la dialéctica entre *democracia de identidad/democracia representativa*, que, según Martin Kriele, constituye el punto nuclear de la problemática actual de la teoría del Estado; así, la crítica actual a los partidos en cuanto que soberanos sería una crítica a la misma democracia representativa en beneficio de las distintas formas de democracia-identidad, que, conviene recordar, produjeron en su día perversiones de índole totalitaria, y podría diferenciarse sustancialmente de las críticas realizadas a los partidos en el período de entreguerras.

Por otra parte, aunque el nuevo enfoque de las relaciones entre lo público y lo privado que Rescigno manifiesta al proponer un control público social (no necesariamente estatal) de los partidos tiene antecedentes en Stuart Mill y Tocqueville y le parece a Pedro de Vega sugerente, pues abre las vías a la privatización de lo público y a la publicación de lo privado, entiende que es un control difícilmente actuable, ya que requiere de un determinado estado de la opinión pública. En efecto, la prohibición de mandato imperativo para los parlamentarios tiene como finalidad permitir que representen no sólo a sus electores, sino a toda la *opinión pública*; ahora bien, el concepto de opinión pública es hoy un concepto en crisis, pues ya no es una opinión generalizada y universal al estilo kantiano, sino una opinión socialmente controlada por determinados grupos sociales a través de los medios de comunicación.

Estas consideraciones le llevan también a manifestar su escepticismo sobre la viabilidad del modelo de controles sugerido por Rescigno.

Giuseppe de Vergottini subrayó que el problema de la regulación de los partidos políticos pasa, en primer lugar, por la necesidad de relacionar los partidos con otras estructuras subjetivas, ligadas a ellos y de carácter colateral o auxiliar, porque si nos limitamos al análisis de las asociaciones que formalmente se definen como partidos políticos, los resultados de su regulación pueden ser en gran parte ilusorios.

Ahora bien, el verdadero problema, entiende Vergottini, está en la profunda permeabilidad de las estructuras partidistas y estatal; la integración de los partidos en el Estado, en la actual fase de su constitucionalización, genera un control del aparato estatal por los partidos que puede llegar a producir una total identificación entre partido y Estado. La vía de salida para evitar esta situación estéril sería para algunos la potenciación de formas asociativas

intermedias entre el ciudadano y el Estado, distintas de los partidos y en el marco de una progresiva extensión de la participación ciudadana. En esta línea estaría la tendencia iniciada por la Constitución portuguesa de 1976, pero se trata de una tendencia quebrada, tras la experiencia de algunos años, por la reforma constitucional de 1982, que supone una recuperación del papel de los partidos frente a este otro tipo de estructuras asociativas. Algo análogo puede decirse de la experiencia italiana. Cuando en los setenta se produjo el desarrollo de las regiones de Estatuto ordinario, existía cierto cansancio de los partidos políticos, por lo que en las normas estatutarias se introdujeron fórmulas alternativas de participación. Transcurrida una década, no puede decirse que estas fórmulas hayan sido suficientemente desarrolladas ni respetadas. Además, las tentativas, en Italia, de revitalizar instituciones de democracia semi-directa, como el referéndum, han sido instrumentalizadas por movimientos espontáneos como método de contestación al sistema de partidos, pero que, paradójicamente, no han hecho sino provocar su fortalecimiento. Concluye, por tanto, Vergottini con cierto pesimismo sobre la posibilidad de mejorar la situación actual, negando la conveniencia de una nueva ley de partidos y relanzando el tipo de soberanía popular, que pasa a través de la representación por partidos.

Giorgio Lombardi, moderador de la sesión, explicó que él siempre había interpretado el artículo 2.º de la Constitución italiana, cuando dice: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo como en las *formaciones sociales* en que su personalidad se desarrolla...», como un artículo central en la regulación de todos los grupos intermedios, y en contra de la interpretación clásica sostenida en su día por el civilista Pietro Rescigno. La República debía garantizar también el pleno ejercicio de los derechos fundamentales en el seno de los partidos políticos, pues no se ve razón para impedirlo, de no ser un infundado temor al Estado de honda tradición en la cultura política italiana (tanto en su matriz católica como socialista), pero de difícil justificación desde una óptica garantista.

Entiende Lombardi además que muchas de las polémicas que en la actualidad se plantean respecto de los partidos políticos derivan de que, con la Revolución francesa, al construir la arquitectura jurídica del Estado liberal de Derecho, se elevan a la categoría de dogmas planteamientos sólo justificables por su funcionalidad y utilidad en aquel preciso momento histórico. Así, por ejemplo, el problema de la prohibición de mandato imperativo deriva (como había expuesto De Vega) del intento de conexión de los representantes con una opinión pública entonces realmente universal y de asumir su propia soberanía como asamblea. Pero hoy nos encontramos ante un neo-mandato imperativo, surgido en la realidad constitucional y ligado no a fron-

teras territoriales, sino ideológicas, fuertemente controlado por los partidos políticos.

Por otra parte, en un Estado liberal del siglo XIX, no intervencionista en economía, el poder estatal se reducía prácticamente a los vértices del Estado; por eso la soberanía del partido no podía llegar a ser abusiva, manteniéndose dentro del límite de esos vértices e incluso venía compensada por la descentralización municipal, característica del sistema administrativo francés y de los modelos construidos a su semejanza. Era un poder que apenas se veía y se justificaba por su eficiencia. Mas hoy día, con el crecimiento del aparato estatal, se produce de nuevo un problema de legitimación del soberano: la Revolución francesa supuso la consagración de la idea de que los cargos debían ocuparse por representatividad política y no por capacidad; la profesionalidad del funcionario se limitaba a la magistratura, e incluso allí a institución del jurado sustituía a los profesionales en las decisiones más graves; el jurado tenía razón, desde el punto de vista jurídico, porque era mayoría, desde el punto de vista numérico; sin embargo, hoy estas nociones están de nuevo en crisis. La gente no acepta ya que una persona ocupe un puesto en virtud del grupo al que representa y no por su competencia; se ha generado una recuperación de la *legitimidad de la capacidad*. Lombardi apunta como ejemplo los comités regionales de control de los actos de los entes locales, órganos paritarios Estado-región, formados por expertos en disciplinas administrativas, pero como nadie ha definido qué es un «experto», el Estado nombra, de hecho, funcionarios cualificados, y, en cambio, las regiones, representantes políticos.

Togliatti había dicho que la propiedad o es privada o no es propiedad. Pues bien, la soberanía o es absoluta o no es soberanía. Pero ninguna soberanía, aun siendo absoluta, puede prescindir del *consensus*, fundamentalmente a través de la investidura popular, pero también mediante otros medios, que deben completar al régimen de partidos.

Por último, es cierto, piensa Lombardi, que, aparentemente, la situación del sistema de partidos en Italia no es la misma que en España; mientras en el primer caso el problema parece estar en el control de la actividad interna de los partidos, en el segundo se trata preferentemente de una cuestión de legitimación externa, de acomodación dentro del tejido social y perfeccionamiento de la ley electoral. Pero, en definitiva, *in extremis*, el problema es el mismo: la concurrencia interpartidista para resolver mediante elecciones la cuestión de la legitimación popular de los gobernantes. Y en España, las elecciones al menos han resuelto este problema, pero no ocurre así en Italia. Los partidos comienzan a entrar en crisis cuando las elecciones no resuelven quién debe gobernar.



3. La segunda Mesa Redonda tuvo como moderador al profesor Gumerindo Trujillo (Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna) y como participantes a los profesores Alessandro Pace (Instituciones de Derecho Público, Universidad de Roma), Pedro de Vega (Derecho Político, Universidad de Alcalá de Henares), Giorgio Lombardi y José Luis Cascajo (Derecho Político, Universidad de Salamanca), Carlos de Cabo (Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Universidad de Alcalá de Henares). Disculpó su no asistencia por enfermedad el profesor Carlo Lavagna (Instituciones de Derecho Público, Universidad de Roma). La sesión se dedicó al estudio de «La estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos».

3.1. Alessandro Pace puso de manifiesto el distinto contenido del artículo 6.º de la Constitución española y de los artículos 18 y 49 de la Constitución italiana. En efecto, en el citado artículo 18 se reconoce que «los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, *sin autorización*, para fines que no estén prohibidos a los individuos por las leyes penales», y más adelante, la carta italiana afirma en su artículo 49 que «todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con *método democrático* a determinar la política nacional». ¿Cabe aplicar a los partidos políticos italianos los preceptos referidos a la libertad de asociación? Y de ser afirmativa la respuesta, puede controlarse por el Estado la actividad interna y la organización de estos fenómenos asociativos. En España no existen dudas al respecto, pues el Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que la asociación política en partidos es una manifestación específica de la libertad genérica de asociación reconocida en el artículo 22 y susceptible de recurso de amparo; pero ese carácter asociativo no impide, como el propio artículo 6.º establece, que los partidos sean «instrumento fundamental para la participación política», y «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos», con lo que parece favorecerse la posibilidad de su control interno, posibilidad que se confirma con el reenvío a la ley para su regulación, que en el mismo precepto se realiza: «... dentro del respeto a la Constitución y a la ley».

Sin embargo, la cuestión no resulta tan clara en el ordenamiento italiano y está íntimamente imbricada con la calificación de su naturaleza jurídica y el problema de su financiación.

En efecto, caben dos posibles interpretaciones alternativas. *Los partidos son meras fórmulas asociativas*, sin necesidad de autorización ni posibilidad de su control, a las que la Constitución únicamente impone como límite, en su artículo 18.1, no poseer fines prohibidos por las leyes penales y reconocer

una autonomía organizativa plena, vetándoles tan sólo (art. 18.2) su carácter secreto y preterir fines políticos mediante organizaciones de carácter militar. Pero con excepción de estas prohibiciones, los partidos poseen libertad de organización, que significa libertad para darse una reglamentación interna. Esta postura es la defendida, entre otros, por el civilista Pietro Rescigno, en su clásica monografía.

En cambio, cabe también sostener, como hace el constitucionalista Giuseppe Ugo Rescigno, que los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica mixta, pues, según las circunstancias en las que actúan, son *associazioni private* con una génesis contractual o bien verdaderas *istituzioni* de Derecho público. No siempre es posible sostener con claridad el carácter contractual y privado de los partidos. Así, por ejemplo, un cambio de los fines sociales, de estar ante una mera sociedad, requeriría la unanimidad de los socios, *verbi gratia*, la modificación de la línea política, cuestión que, sin embargo, se produce por simples mayorías, en el mejor de los casos. Claro está que cabe responder que el fin de un partido es la toma del poder, y un mero cambio de símbolos o de programa no es un cambio de fines sociales...

Ahora bien, aunque se defienda la primera interpretación y se entienda que el artículo 49 (partidos políticos) debe interpretarse a la luz del artículo 18 (libertad de asociación), y, apoyándose incluso en el rechazo del calificativo «interno» respecto del sustantivo «método», que en el debate constituyente del artículo 49 se produjo («método democrático interno»), se concluya con la afirmación de una absoluta libertad organizativa de los partidos según el diseño constitucional, hay un nuevo elemento que condiciona esencialmente el debate: la *Ley de Financiación de los Partidos Políticos* (Ley de 2 de mayo de 1974, núm. 195, modificada sucesivamente por las Leyes de 16 de enero de 1978, núm. 11; de 18 de noviembre de 1981, núm. 659, y de 27 de enero de 1982, núm. 22).

En el mismo momento en que el Estado da con una mano dinero a los partidos, con la otra retiene algo de poder, lo que los americanos llaman *the power of the purse*. Es conforme a la lógica del gasto público que el Estado controle el destino de sus fondos. Hay, por tanto, una conexión entre la financiación pública de los partidos y la posibilidad de su control interno; interdependencia que señala en Alemania la misma Corte de Karlsruhe, y en Italia, Elia.

Pero, además, mientras en Alemania se establecen sólo subvenciones en proporción a los gastos electorales, la Ley italiana regula también subvenciones directas como ayuda a los grupos parlamentarios y a los partidos por las funciones y actividades que cumplen (véase art. 3.º de la citada Ley). Es decir, se trata en cierta medida de subvenciones afectadas a determinadas

finalidades que no se limitan a la determinación de la voluntad popular mediante la concurrencia electoral.

Estas razones parecen favorecer la conveniencia de una intervención estatal controladora de la actividad interna de los partidos, independientemente de la posición que se sustente sobre su naturaleza. Pero esta intervención sólo podría producirse mediante una legislación básica reguladora de unos grandes principios que dejasen un amplio espacio a la autonomía estatutaria de los partidos, limitándose a garantizar algunos extremos del procedimiento de formación del disenso político, respecto de las minorías y de recambio en la cúpula del partido. Ir más allá sería intentar imponer un modelo liberal-democrático a partidos que, *ex definitionis*, no tienen por qué ser necesariamente liberal-democráticos.

3.2. Pedro de Vega centró su intervención en torno a la tesis de que los partidos políticos en general (y el pluripartidismo en particular), en vez de amenazar la democracia, en una consideración global del proceso histórico, han servido para consolidarla.

Conviene no olvidar que la primera crítica a los partidos por su falta de democracia interna fue realizada en la obra de Michels en un momento histórico en que se estaba produciendo toda la literatura de la élite de Pareto y de la clase política de Mosca. Una literatura profundamente liberal, pero, sin duda, aristocrática y, por ello, antidemocrática. Frente a esto no se puede negar, piensa De Vega, que, desde una perspectiva histórica, han sido los partidos políticos y, sobre todo, los partidos políticos de izquierda, los que han consolidado la democracia. ¿Por qué se reproducen entonces constantemente las críticas a la democraticidad interna de los partidos políticos? Posiblemente porque bajo ellas subyace una teoría de la democracia como identidad o de la democracia participativa.

Ahora bien, una vez alcanzada la última fase en la célebre clasificación de Triepel sobre el tratamiento de los partidos por el Estado, la fase de su legalización y constitucionalización, cabe preguntarse, como una cuestión previa, la validez del Derecho constitucional clásico para regular estos problemas antes de plantearse la democraticidad interna de los principales sujetos de la vida política.

Recuerda De Vega cómo Carl Schmitt había advertido, en la década de los años veinte, que el Derecho Constitucional no era ya un sistema de odres viejos en que se recogían vinos nuevos, sino un conjunto de normas que había sido definitivamente abandonadas. Y, pese a la explotación de que fueron objeto las tesis de Schmitt, la proposición, y a mayor abundamiento en nuestros días, parece cierta. No cabe duda de que, *verbi gratia*, asistimos a

una crisis general del concepto de ley, que se ve en gran parte sustituida en la regulación de la vida de los ciudadanos por normas del ejecutivo o reglamentaciones autónomas de los afectados, como ocurre en el mundo laboral. Otro tanto cabría decir de la funcionalidad parlamentaria o del sistema de las relaciones entre poderes.

Dentro de este contexto, De Vega sostiene su escepticismo sobre la eficacia del Derecho constitucional en el control del funcionamiento de los partidos. Escepticismo porque cualquier pretendida regulación termina siendo infructuosa, ya que quienes hacen la ley de partidos son los propios partidos, y más concretamente los partidos mayoritarios, perjudicando incluso a los partidos menores.

Para De Vega, el único posible freno a la actividad del soberano estaría en la *defensa jurídica del pluralismo político*, admitiendo una pluralidad de partidos frente a los sistemas de partido único, pluralidad que lleva parejo lo que Lijphart llama la libertad de escoger. Otra posibilidad sería el desarrollo de una idea de *democracia consociacional*, bastante extendida en Europa y basada en el compromiso. Pero mientras se sostenga un pluralismo político existirán razonables expectativas de participación ciudadana en el Gobierno.

3.3. Giorgio Lombardi explicitó las diferencias entre la Constitución italiana y la española, frente a la tendencia muy generalizada a considerarlas como similares. Ambas nacen en dos períodos históricos distintos y haciendo acopio de diferentes experiencias. La Constitución española es para él una de las tentativas más equilibradas de racionalizar la *sociedad civil*, mientras que la Constitución italiana está mucho más estrechamente ligada a las tendencias del período de entreguerras, que, como Mirkin-Guetzevitch decía, pretendían racionalizar el *poder*. Así, en concreto, la regulación de los partidos políticos en la Constitución española se aproxima más a la Ley Fundamental de Bonn y su ley de desarrollo en esta materia que a la Constitución italiana, que carece de ley de partidos políticos, salvo en materia de financiación. Por otra parte, tanto en Alemania como en España existe un juego de la opinión pública, mientras que en Italia la evolución bloqueada que ha producido el bipartidismo imperfecto hace que cada partido pueda hacer lo que quiera, sin que la opinión pública cuente excesivamente, produciéndose un relativo distanciamiento entre el ciudadano y el Estado, entre sociedad civil y sociedad política. Pero existe además otra razón: la Constitución italiana coloca las viejas estructuras del Estado liberal del XIX encima de una promesa de sociedad de masas, y esto se aprecia en la configuración del Gobierno, del Parlamento y, naturalmente, de los partidos. La exigencia de un método demo-

crático para concurrir a la formación de la política nacional denota una concepción liberal del partido y la atribución de una función instrumental al mismo. Como decía Ruini (presidente de la Comisión de los setenta y cinco, elaboradora del anteproyecto constitucional), utilizando un símil, el partido debía ser la cocina en que se formara la opinión pública, una asociación voluntaria de ciudadanos que configurara un instrumento de integración social.

Partiendo de estos presupuestos, el problema consiste en responder si es constitucional en Italia y, por tanto, admisible plantearse el control de la democraticidad interna de los partidos, y de resultar la respuesta afirmativa, con qué medios puede realizarse ese control.

En teoría, un partido, en cuanto que asociación *voluntaria*, no necesariamente debe ser democrático, puesto que si un individuo posee el poder de salirse de esa asociación, nadie puede imponerle conductas no queridas. Desde este punto de vista, la exigencia de democraticidad interna no sería un problema esencial.

Ahora bien, los partidos pueden ser vistos desde otras ópticas, *verbi gratia*: *normativa*, es decir, en el terreno del deber ser; *institucional*, como entes que poseen sus propias leyes y mantienen unas relaciones externas solamente democráticas de existir varios partidos; *decisionista*, pues el partido es una organización de lucha para la consecución del poder, que debe mantener una convivencia con los otros partidos. Tampoco desde estos otros puntos de vista, *prima facie*, el problema de la democracia interna parece un problema esencial y de necesario planteamiento. Pero estas consideraciones en abstracto quiebran en el momento que nos las planteamos en concreto, ya que existe una tendencia de los partidos a «ocupar todo el espacio político», convirtiéndose en estructuras *necesarias*. Hoy día no puede aspirarse, de hecho, a acceder a un cargo público (no sólo a un puesto representativo) sin ser presentado por un partido, puesto que no suele producirse la vieja situación de ser propuesto por un grupo de electores. Incluso la salud individual es competencia de los partidos, porque, tras la reforma sanitaria, el órgano nuclear son las unidades sanitarias locales con jurisdicción en un amplio territorio y dirigidas por políticos elegidos por los concejales municipales. Casi todos los entes públicos están organizados de este modo, basado en la elección indirecta a través de los partidos. Pensemos en las regiones, la transferencia de los servicios públicos y del gasto del Estado a las regiones (y el presupuesto regional proviene en un 80 por 100 del Estado) ha producido a menudo un curioso fenómeno: el tránsito de una red de funcionarios dependientes del Estado a otra de funcionarios honorarios dependientes de las regiones, es decir, en definitiva, a personal de los partidos. Ese fenómeno, central en el pensamien-

to de G. U. Rescigno, del progresivo alejamiento de los circuitos de responsabilidad.

Desde esta perspectiva *empírica* de «ocupación del espacio político por los partidos», puede llegarse a la conclusión de que la exigencia de su democraticidad interna se justifica por la misma estructura actual del poder público y por el modo en que este poder se imbrica con los partidos. La profunda conexión entre partidos y poderes públicos hace que cualquier disminución en la democraticidad de los partidos se traduzca en una disminución también del nivel de democracia de las instituciones en las que aquéllos operan.

El control de la democraticidad interna de los partidos puede justificarse tanto en estas razones empíricas o estructurales como en la necesidad del control del gasto público tras su financiación estatal, como ha destacado Pace. Por otra parte, argüir que el constituyente no quiso introducir el calificativo «interno» junto a la expresión «método democrático» no es un argumento de recibo, pues conviene distinguir, siguiendo a Crisafulli, entre voluntad parlamentaria y voluntad legislativa.

Contestada afirmativamente la pregunta sobre la admisibilidad del control de la estructura interna democrática de los partidos políticos, ¿cómo puede realizarse ese control?

Lombardi cree que el único medio de controlar la primacía de la dirección dentro de los partidos es la garantía de su pluralismo interno. No tanto de un pluralismo basado en la existencia de tendencias o corrientes internas, sino en el disenso interno de los afiliados. Un partido no es una *Tendenzbetrieb* u organización de tendencias, sino una asociación de individuos distinta de una federación de grupos organizados; ésto hace que el momento nuclear deba ser el individuo. Por supuesto que este disenso interno debe también estar sometido a límites, *verbi gratia*: si yo defendiendo la economía planificada en el seno del Partido Liberal es justo que me expulsen, pero la cuestión básica no es ésta, sino cómo puede organizarse ese disenso. Lombardi piensa que mediante el *garantismo*, es decir, estableciendo métodos formalmente democráticos de formación de las voluntades mayoritarias y de respeto de las minorías que, en último término, puedan ser garantizados por el poder judicial. Es un punto sumamente delicado porque este control supone como requisito previo la existencia de una magistratura absolutamente independiente de los partidos, lo que en Italia, piensa Lombardi, plantea cuanto menos dudas. Por eso propone avanzar en los controles «público-sociales» de que hablaba G. U. Rescigno, para ir sucesivamente admitiendo controles «institucionales» como el indicado.

3.4. José Luis Cascajo explicó que, a su juicio, existía una cierta contradicción entre tres afirmaciones que habían aparecido en el encuentro. Se dice, por una parte, y con razón, que la realidad política del partido es una realidad difícilmente juridificable, aunque sea una afirmación que por obvia diga más bien poco. Por otra, se afirma que la configuración jurídica de los partidos políticos no se puede montar sobre la alternativa de lo público o lo privado, y que hay que buscar situaciones más ricas. Y, por último, se sostiene que bastaría quizá con un control de los partidos que se limitase a mantener el pluralismo social. Pues bien, para Cascajo estos tres elementos no son susceptibles de encaje como sistema, y propone, en cambio, avanzar en el terreno de las propuestas jurídicas concretas, en la línea de la intervención de G. U. Rescigno. Esencialmente sugiere erigir al Tribunal Constitucional en juez natural de la constitucionalidad de los partidos, basándose en la experiencia jurisprudencial española, y aun admitiendo el cierto sabor iluminista de la propuesta. En efecto, en España, y a diferencia de lo que ocurre en la R. F. A., no cabe un control directo de la constitucionalidad de los partidos, pero se ha llegado a análogos resultados indirectamente mediante la puesta en relación de los partidos políticos con el derecho general de asociación y la vía del recurso de amparo, inexistente en Italia. Este resultado entiende que es un argumento más a añadir a la existencia de un único modelo de justicia constitucional, como propone Pizzorusso (como es sabido, partiendo de la mezcla de técnica de control del modelo concentrado y abstracto y del difuso y concreto), a la par que supone una aproximación al modelo de democracia anglosajona, donde la propia democracia viene garantizada por la figura del juez.

El Tribunal Constitucional español ha construido en distintas sentencias (y destaca la 10/1983, de 21 de febrero; R. A. 94) una importante doctrina legal sobre los temas de la representación política y la configuración jurídica de los partidos. Una doctrina que entiende ambivalente, pues contribuye a democratizar el seno de los partidos políticos, al impedir las expulsiones indebidas y permitir volver a su puesto de concejal a muchos titulares de este cargo público, pero que políticamente quizá no beneficie al incipiente sistema de partidos, al reforzar el poder del particular frente al aparato partidista. Cascajo sugiere que esta experiencia española sea objeto de reflexión por los juristas italianos.

En esta misma línea, cree que conviene recordar un dato conocido por la ciencia política y la ciencia jurídica: la ruptura-superación de los mecanismos de garantía del Estado liberal burgués. La casación y la jurisdicción contencioso-administrativa pueden haber dejado paso a sistemas de garantías sofisticadas y actuales como son la figura del *Ombudsman* y del Tribunal Consti-

tucional. Es también conocido como dato que esta ruptura de los viejos esquemas garantizadores ha producido el fenómeno del interpartidismo como factor subrogatorio de la imparcialidad de las funciones estatales, así, por ejemplo, de la función administrativa. En este marco de nuevas respuestas para nuevas demandas es como debe interpretarse el lugar del Tribunal Constitucional como juez natural de los partidos.

3.5. Carlos de Cabo se refirió a que el problema de la democraticidad interna de los partidos se encuentra inserto en el más amplio de su crítica, lo que hace extremadamente delicada la cuestión, pues cabe una crítica antide-mocrática junto a otra perfectamente democrática. Instalado dentro de este segundo discurso, De Cabo trató de interrelacionar las demandas objetivas del sistema político con los distintos aspectos de este problema: *a)* En primer lugar, su *carga ideológica*, de forma que todos parecen admitir que interesa a los ciudadanos (no sólo a los miembros de los partidos) y a la comunidad entera este control, en cuanto profundización de la práctica democrática, superación del liberalismo elitista y garantía de unos mecanismos democráticos de formación de la voluntad popular; *b)* Respecto de los métodos del control, parece también admitirse que sea *comunes* para todos los partidos sin realizar especificaciones, es decir, independientemente de que se trate de partidos de clase o interclasistas, de mayor o menos coherencia ideológica, o de liderazgo consolidado o no; *c)* Por último, parece también ser comúnmente aceptado que los procedimientos que actualmente se poseen para conseguir los objetivos que se pretenden (la democracia interna de los partidos) son ciertamente mínimos no sólo en la legislación positiva (alemana, española...), sino incluso de *lege ferenda*.

Si ponemos en relación estos tres aspectos del problema: carga ideológica, métodos generales y debilidad de los procedimientos, con las exigencias objetivas del sistema político comprobamos: *a)* que la *necesidad de legitimación* de todo el sistema político y económico en la sociedad de clases a través de la participación se conecta con las necesidades de legitimación del propio sistema de partidos mediante su democracia interna; *b)* que estos métodos comunes y tratamiento generalizado producen una *homogeneización partidista* porque los partidos, como partes de un todo, se acercan progresivamente en sus programas ante el hecho de que las demandas del sistema político son cada vez más concretas, lo que hace probablemente necesario un método de funcionamiento común. Y esto no es un extremo trivial, pues conviene recordar la importancia de los métodos internos democráticos en la reciente polémica entre el sector oficial y el sector renovador del PCE. Esta tendencia a un método de trabajo unitario tiene una profunda racionalidad desde la perspec-



tiva de la integración-homogeneización de los partidos; c) pero junto a estas demandas de legitimación y homogeneización partidista parece que el sistema político demanda también de los partidos otra exigencia contradictoria con aquéllas, es decir, que actúen como *elemento amortiguador del conflicto*. Y en este sentido es necesario que los partidos aparezcan como democráticos, pero no demasiado.

Si los partidos funcionan como elementos de canalización del conflicto y amortiguadores del mismo, una democratización excesiva podría radicalizar las demandas de participación de las bases impidiendo esa función moderadora. Dicho de otra manera: De Cabo piensa que la no democratización interna de los partidos (o lo que es lo mismo, el mantenimiento de un nivel de democracia relativo) es una condición para la compatibilidad actual entre democracia representativa y democracia capitalista. La salida de esta contradicción, la crisis de los partidos como sujetos revolucionarios, puede quizá pasar por la búsqueda de otros sujetos alternativos, pero De Cabo manifestó también su pesimismo al respecto.

3.6. Ya dentro del coloquio, De Vergottini explicó que en una democracia pluralista, la democracia interna de los partidos puede definirse (y es el modo más sencillo) en relación a los principios democráticos del texto constitucional, pero puede hacerse también en conexión con el patrimonio ideológico de cada programa, con lo que cada partido sería su propio árbitro, o incluso delimitando una democracia procedimental o reglas mínimas de organización indispensables para asegurar una democracia interna. En teoría, incluso estos tres criterios pueden coincidir.

Pero el verdadero problema no es definir qué se entiende por democracia interna, sino quién controla esa exigencia, esto es, si cabe un control estatal interno mediante ley, como se ha afrontado en la República Federal de Alemania y en España. A su juicio, de producirse en Italia esa intervención legislativa debería hacerse mediante una «ley marco» que permitiera una amplia autonomía estatutaria de cada partido.

Alessandro Pace manifestó sus dudas sobre la aseveración de Lombardi de que la Constitución italiana no trata de gobernar la sociedad, sino simplemente de racionalizar el poder. Tesis que con posterioridad fue matizada por el propio Lombardi. No obstante, piensa Pace que las Constituciones alemana y española ofrecen mayores posibilidades al control interno de los partidos que la italiana. En esta línea, cree que el tenor literal del artículo 6 de la Constitución española induce a pensar que los partidos en el ordenamiento jurídico español son antes una institución que una asociación. En general, y por añadir un nuevo argumento en contra de la consideración estrictamente

asociativa de los partidos, alude al hecho frecuente de que a los congresos de los partidos asisten miembros externos, no socios o afiliados.

Lucas Verdú destacó la relevancia de que no sólo la estructura interna de los partidos fuese democrática, sino también las relaciones interpartidistas en su conjunto en cuanto que se trata de sujetos constitucionales.

De Vega manifestó preferir el criterio de la democracia interna procedimental o formal entre los tres posibles señalados por De Vergottini, pero insistió en su escepticismo respecto de la eficacia de ese control, pues nadie se controla a sí mismo y la ley de partidos deben hacerla los propios partidos.

Martínez Cuadrado señaló la complejidad de la realidad española, destacando la baja *ratio* entre número de militantes/número de cargos en el seno de los partidos españoles, *ratio* muy próxima al cero. Pero admitiendo la posibilidad del control del funcionamiento interno, piensa que no sólo pueden ser *controles externos* o institucionales como el judicial, sino también *internos* mediante corrientes o derivados de la opinión pública a través de encuestas que muestren la aprobación del liderazgo.

Pablo Lucas Murillo (Derecho Político, Universidad Complutense de Madrid) explicó el sentido de los artículos 4 y 5 de la ley española 54/1978, de 4 de diciembre, Ley de Partidos Políticos, que parece adoptar un concepto formal o procedimental de la democracia interna (*verbigratia*: la exigencia de una Asamblea General como órgano supremo, el derecho de todos los miembros del partido a ser electores y elegibles y la necesidad de provisión de todos los órganos directivos mediante sufragio libre y secreto) que se impone como límite a la autonomía estatutaria de cada partido, a la par que regula la suspensión o disolución de los partidos por el juez ordinario en desarrollo de lo previsto en el artículo 6 de la Constitución española. Destacó también Lucas Murillo la importancia de la sentencia número 152 de la Audiencia Territorial de Madrid, de 18 de marzo de 1982, tras el supuesto de la expulsión de determinados concejales comunistas del Ayuntamiento de Madrid y la preterición para su sustitución de los candidatos más próximos en el orden de la lista electoral, pues en ella se abre la puerta al poder judicial para el control de los actos internos de los partidos.

Gumersindo Trujillo disculpó su intervención pese a su cualidad de moderador y reseñó cómo parecían existir a lo largo de las intervenciones dos líneas distintas: una primera basada en un enfoque sociológico-político y esceptica respecto de las posibilidades de resolver el problema, y otra partidaria de avanzar gradualmente en controles jurídicos concretos. Pero, a su juicio, el problema resulta falso —al menos en el ordenamiento español— porque la Constitución obliga a controlar la democraticidad interna de los partidos.

Hay, por tanto, que intentar articular un control sin perjuicio de los interrogantes políticos que sin duda plantea.

4. La última de las mesas redondas tuvo como objeto un tema íntimamente conexo con el anterior y de difícil deslinde: *El control de los partidos políticos en el Derecho comparado*. Actuó como moderador Pablo Lucas Verdú e intervinieron Pietro Rescigno (Instituciones de Derecho Privado, Universidad de Roma), Gumersindo Trujillo, Giuseppe de Vergottini y Antonio La Pergola (Derecho Constitucional, Universidad de Roma, juez constitucional).

4.1. Pietro Rescigno matizó que su aproximación al fenómeno de los partidos se realizaba conjuntamente al de los sindicatos y desde la óptica del especialista en Derecho privado, lo que tenía importantes consecuencias. En efecto, al civilista le interesan las situaciones jurídicas de los particulares y la posición de sus manifestaciones asociativas en el seno del ordenamiento estatal. Acercarse a estos problemas con la mentalidad del civilista significa subrayar su carácter contractual y remitirse fundamentalmente a la autonomía de la voluntad para regular las relaciones internas entre los asociados: entre mayoría y minoría dentro de cada partido. Pero significa también (en un doble sentido contradictorio) dirigirse al juez como órgano naturalmente competente para resolver las controversias surgidas en la interpretación de las cláusulas contractuales y una cierta reticencia o falta de confianza en la bondad de introducir reglas heterónomas o normas de derecho imperativo para regular estos fenómenos.

No obstante, conviene insistir en que sustancialmente tanto partidos políticos como sindicatos son reconducibles a un mismo fenómeno con notas comunes: las leyes generales de la libertad de asociación, la noción de «formaciones sociales» del artículo 2 de la Constitución en las que el individuo desarrolla su personalidad y la protección penal que se dispensa a toda asociación. Ahora bien: esto supuesto, la regulación que la Constitución italiana hace de sindicatos y partidos políticos, respectivamente, es bien distinta, pues mientras a los primeros se les exige (art. 39) su inscripción para adquirir personalidad jurídica y es condición *sine qua non* para obtener esa inscripción la posesión de un ordenamiento interno basado en la democracia, nada se dice respecto de los partidos políticos. La Constitución ni exige ni prohíbe el control de su democraticidad; cabe, por tanto, sostener dos opiniones bien distintas: o bien es suficiente con la concurrencia interpartidista y el rechazo del partido único, o bien debe exigirse por ley a los partidos su inscripción y una democracia interna susceptible de control. Pietro Rescigno cree que la

primera de estas posiciones es la que más se ajusta a la voluntad del constituyente que parece querer detenerse en esta cuestión sin llegar al extremo de lo que exige a los sindicatos, aunque admite la constitucionalidad de la segunda postura, que, sin embargo, le parece menos atinada.

En este sentido, y frente a la tesis reguladora, arguye como ejemplo que en Italia falta también una ley que reglamente los derechos de huelga y sindicación en desarrollo de los preceptos constitucionales, pero la autonomía colectiva de los sindicatos se ha revelado suficiente (pese a algunos problemas y lagunas normativas) para organizar el sistema de relaciones industriales por sí sola, incluso en cuestiones tan complejas como la regulación de los servicios mínimos esenciales. Esta misma argumentación piensa es válida para los partidos políticos.

Por otra parte, recuerda las dificultades que la opción controladora plantea.

¿Qué cabe entender por ordenamiento interno basado en la democracia? Cuando en los primeros años del desarrollo constitucional se planteó la cuestión respecto de los sindicatos fue difícil alcanzar un acuerdo, como también la experiencia de la misma ley de partidos española demuestra. ¿Basta con la exigencia de un órgano asambleario? O deben establecerse reglas para el recto funcionamiento de la asamblea o incluso, como parece más lógico, garantías de los derechos de los militantes para su justa admisión en el partido y, en su caso, para su defensa frente a expulsiones o sanciones injustas, como ocurre en cualquier ente contractual.

¿Quién es la autoridad que debe controlar estas exigencias? La autoridad administrativa en el momento de la inscripción o el juez ordinario, como parece más deseable. ¿Con qué medios debe ejercitarse este control?

4.2. Gumersindo Trujillo inició su intervención insistiendo (como ya lo había hecho Lombardi) en las diferencias generales y concretas (en esta cuestión entre otras) entre las Constituciones italiana y española, ambas parecidas pero no idénticas, matización que conviene precisar para no producir confusiones en su interpretación.

Trujillo reseñó algunas de las sentencias del Tribunal Constitucional español sobre el control de los partidos políticos, sintetizando su jurisprudencia en torno a dos temas centrales y una cuestión procedimental. En primer lugar, desde la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, el alto Tribunal afirma su competencia indirecta para conocer del citado control mediante la vía del recurso de amparo y sin perjuicio de que el control de la democraticidad interna de los partidos corresponda exclusivamente (ex. art. 6 y 22.4 de la Constitución española) a los tribunales ordinarios.

Intimamente imbricado con esta vía, el Tribunal Constitucional caracteriza la asociación en partidos políticos como una variante del derecho general de asociación. Por último, el Tribunal ha tenido oportunidad también de realizar una definición del papel de los partidos políticos en la teoría de la representación.

Recordando la conocida sentencia de 2 de febrero de 1981 (R. A. 5), Trujillo expuso el caso objeto del litigio y la jurisprudencia sentada. Como es sabido, el amparo se plantea frente a una decisión del Ministerio del Interior que deniega el derecho a la inscripción en el Registro como partido político del llamado Partido Comunista Marxista-Leninista de España. El Tribunal entiende que los partidos son una manifestación del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 y, por tanto, susceptible de protección mediante recurso de amparo y que aunque este derecho puede venir sometido a limitaciones legales éstas no pueden ser tales que lo desnaturalicen, vulnerando el necesario pluralismo y, consecuentemente, reconoce el derecho a su inscripción. Se plantea también el Tribunal Constitucional si puede conocer de la posible inconstitucionalidad de los fines de un partido, negando tal competencia que en virtud del artículo 22.4 de la Constitución debe corresponder exclusivamente a los tribunales ordinarios, únicos competentes para conocer de su posible disolución.

Un segundo caso de no menos relevancia es el del alcalde de Andújar, que es expulsado del Partido Socialista Obrero Español, y basándose en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, de 17 de julio de 1978 (anterior, por tanto, a la aprobación de la Constitución), que permitía revocar su mandato representativo, es cesado como alcalde. El Ayuntamiento de Andújar acuerda su cese por entenderlo fundado en derecho. El antiguo alcalde recurre en contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Granada y luego en apelación ante el Tribunal Supremo (Sala IV), que dicta una pintoresca sentencia el 7 de octubre de 1981 en la que desestima la apelación y aplica el citado artículo 11.7 (que dice que tratándose de listas que representan a los partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejara de pertenecer al partido que lo presentó cesará en su cargo y la vacante será atribuida al mismo partido) y admite el derecho de los partidos a revocar los mandatos, apoyándose también en una errónea interpretación del artículo 23.2 de la Constitución. Con posterioridad, el tema llega por vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, quien en su importante sentencia 5/1983, de 4 de febrero, establece la siguiente doctrina constitucional:

a) Conforme al artículo 23.2 de la Constitución, el derecho a acceder a un cargo público comprende también el derecho a permanecer en el mismo

y hay que entender que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales es un precepto derogado por la Constitución al oponerse frontalmente con la misma; no cabe hablar ni tan siquiera de inconstitucionalidad, sino de simple derogación por una ley posterior.

b) El derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho que se reconoce (ex. art. 23.1 de la Constitución) directamente a los ciudadanos y no a los partidos; consecuentemente, los representantes lo son de sus electores y no de los distintos partidos que los postulan en las listas electorales.

c) De mantenerse la constitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, se violaría la igualdad en el acceso a los cargos públicos que también en el artículo 23.2 de la Constitución se reconoce, pues mientras los candidatos postulados por listas formadas por los propios electores o incluso los incluidos como independientes en listas de partidos no estaban sometidos a esta posibilidad de revocación, sí lo serían los representantes miembros de los partidos, que se verían así sensiblemente discriminados.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional entiende derogado el citado artículo 11.7.

Un tercer caso que permite extraer conclusiones importantes sobre el mandato representativo es el de los concejales del Partido Comunista de España expulsados del partido y del Ayuntamiento de Madrid. Tras un conflicto entre mayoría y minoría, cinco disidentes del Partido Comunista de España son expulsados del partido; se acude por la ejecutiva a la Junta Electoral de Zona para que los tenga por cesados como concejales. La Junta accede y destituye a los cinco ex miembros del Partido Comunista como concejales. Más tarde, la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid desestima el recurso interpuesto por los concejales cesados. Con posterioridad, el Tribunal Constitucional, en vía de amparo, declara la nulidad de los acuerdos de la Junta y establece el derecho de los cesados a ser repuestos como concejales (STC 10/1983, de 21 de febrero).

Los principios en los que apoya su decisión son:

- El derecho del ciudadano a participar por medio de representantes en los asuntos públicos va imprescindiblemente unido al derecho del representante a ejercer su función.
- El derecho a acceder supone como corolario el derecho a permanecer en el ejercicio del cargo.
- La elección de los ciudadanos recae sobre personas y no sobre los partidos proponentes de los candidatos.
- Consecuentemente, los representantes no pueden ser removidos de sus cargos por los partidos, sino sólo por los electores.

En torno a estos principios, el Tribunal Constitucional destaca la relevancia del derecho de asociación como instrumento para la protección de los derechos de los elegidos frente a la mediatización de los partidos, y en segundo lugar, la idea de que los partidos no son órganos del Estado, aunque reciban un especial trato por la Constitución, pues el poder sobre sus miembros sólo puede ejercerse en virtud de la libre aceptación de los estatutos, y una vez cesada la voluntad de un elegido de pertenecer al partido, cesa el poder del partido sobre él.

Al hilo de esta doctrina constitucional, Trujillo realizó algunas interesantes reflexiones: mientras en Europa la partidocracia es el resultado de un proceso, en España este sistema ha sido intencional, es decir, los sujetos constitucionales se propusieron dar el máximo protagonismo a los partidos; no obstante, esta afirmación inicial debe ser sometida a matizaciones: la propia Constitución prohíbe en su artículo 67.2 el mandato imperativo y dice en su artículo 6 que los partidos son instrumentos «fundamentales», luego *sensu contrario* no «exclusivos» de la participación política. Además, aunque en España se ha producido una recepción del Derecho constitucional comparado (no por vía normativa, sino mediante su valor persuasivo), esta recepción incluye también las críticas que en sistemas políticos análogos se ha hecho a la partidocracia, por lo que su regulación no es en España idéntica. Por último, el constante recurso al Tribunal Constitucional, pese a que ofrece el riesgo de hacer peligrar su labor de intérprete constitucional convirtiéndolo en un árbitro político, ofrece la posibilidad de que el Tribunal explique a los sujetos políticos que la Constitución puede ser cambiada mediante su reforma, pero que mientras ésta no se haga debe ser respetada como marco político, lo que los juristas llaman la primacía normativa de la Constitución o su más alta y fuerte obligación; afirmación que si bien puede parecer obvia en otros ordenamientos, resulta ciertamente novedosa en la historia española.

4.3. Giuseppe de Vergottini expuso que la situación de los partidos es distinta según se trate de ordenamientos tendencialmente homogéneos o de ordenamientos no homogéneos, con conflictos sobre la interpretación de la Constitución; en estos últimos casos, el Estado se limita a organizar elecciones para buscar la interpretación constitucional de la mayoría.

En este sentido, el primer control sobre los partidos es la concurrencia ante el electorado, pero cabe también una amplia gama de «condicionamientos» o controles en sentido amplio de la actividad de los partidos. Estos «controles» pueden fijarse previamente o verificarse de forma sucesiva. De Vergottini recordó ejemplificativamente los casos del conocido artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn y de la Ley de Partidos Políticos de 1967, del

artículo 4 de la Constitución francesa y la vieja Ley de Asociaciones de 1901, del artículo 49 de la Constitución italiana, que se limita a exigir a los partidos un «método democrático», con excepción de la disposición transitoria XII, que prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista, luego desarrollada por la ley de 20 de junio de 1952, número 645, que permite un control ideológico o político de los estatutos de este partido; de la ley austríaca de 1975, que sigue la línea alemana al establecer posibilidades de control sobre la financiación pública e insiste en el carácter institucional de los partidos; del artículo 6 de la Constitución española y de la ley de 1978; del artículo 10 de la Constitución portuguesa; de la ley finlandesa de 1969, que permite la inscripción del partido sólo si el estatuto interno asegura una organización y actividad democrática.

Junto a estas disciplinas directas existen una serie de normativas conexas que en cierta medida «inciden» previamente en los partidos políticos y en su relación con la Constitución. Así, la normativa electoral o la reglamentación del acceso a los medios de información (muy especialmente en los casos de monopolio público).

Respecto de la posibilidad de controles sucesivos de la adecuación entre partidos y Constitución, las posibilidades son diversas. En todos los ordenamientos en que no existe una normativa específica sobre los partidos se reenvía generalmente a las normas sobre asociaciones en las que la Administración juega un papel importante. En Italia existe un claro supuesto de intervención gubernativa en la reglamentación de la prohibición de reconstrucción del partido fascista, pues tras la intervención judicial en que se comprueba la citada reorganización, el Ministerio del Interior, oído el Consejo de Ministros, puede ordenar la disolución de esta asociación; pero, además, en supuestos de extrema urgencia, el orden de intervenciones se invierte y, directamente, el Gobierno, por Decreto-ley, puede adoptar esta decisión, sin perjuicio de un ulterior control jurisdiccional. La reciente Ley de 25 de enero de 1982 sobre asociaciones secretas y de disolución de la Logia P<sub>2</sub> instaura un esquema análogo: intervención judicial en que se reconoce la constitución de una asociación de este tipo y ulterior Decreto del Gobierno de disolución y confiscación de bienes, previéndose también la posibilidad de una suspensión gubernamental previa. En otros ordenamientos, las aspiraciones a reconducir esta cuestión exclusivamente a la jurisdicción ordinaria estaban presentes en un conocido proyecto francés de 1945. Por último, es conocido el papel del Tribunal Constitucional alemán en este tema.

Pero, en definitiva, para De Vergottini la misma posibilidad del control en sentido estricto y el posterior debate sobre la amplitud del mismo viene condicionada por la concepción que el propio ordenamiento tenga de las



relaciones entre Estado y partidos. Si prevalece la consideración del partido como asociación privada, es de esperar una tendencia a la reducción de los controles derivada de una exigencia de neutralidad estatal. Si, en cambio, se entiende el partido como una institución, aumenta la posibilidad de su regulación por ley y de su control sucesivo. Italia y la República Federal Alemana son claros ejemplos de una y otra concepción y de sus lógicas consecuencias. Alemania muestra una regulación exhaustiva, mientras en Italia se prefiere dejar esta cuestión a la autonomía normativa de los propios partidos y a las costumbres y convenciones constitucionales que el sistema de partidos cree. Como claro ejemplo, la Ley italiana de financiación de los partidos, cuando regula el control de los balances financieros, guarda buen cuidado en dejar a un lado al Tribunal de Cuentas, instituyendo un control por un colegio de auditores nombrados por los propios partidos. Se ha querido deliberadamente evitar un control externo de los partidos, consagrando un sistema de financiación pública de asociaciones privadas que no admiten otra forma de control que no sea el mero autocontrol.

En este contexto, la posibilidad de una ley básica que regule en Italia no sólo la financiación de los partidos, sino también sus funciones, los grandes extremos de los Estatutos y su control externo es difícil. No obstante, ha habido distintas y originales propuestas en esta línea, tanto privadas como en el seno de las propias Cámaras, que piensa De Vergottini acaso no sean estériles ni permanezcan circunscritas al ámbito estrictamente académico.

4.4. El profesor Antonio La Pergola (Derecho Constitucional, Universidad de Roma, Juez Constitucional) cerró el turno de intervenciones con una extensa lección sobre la problemática del control que se ejerce sobre los partidos políticos por parte del órgano encargado del control de constitucionalidad en un sistema concentrado, como el italiano, el español o el de la República Federal Alemana.

A su juicio, se trata de un tema difícil, que se presta a incertidumbres y polémicas, pero que, al mismo tiempo, reviste un gran interés desde una perspectiva dogmática.

En este punto parece que la orientación predominante en la doctrina revela un intenso escepticismo respecto a la posibilidad de controlar al partido político, el soberano, utilizando la terminología de Giuseppe Ugo Rescigno. No obstante, el profesor La Pergola se pregunta si existe algún mecanismo que permita asegurar el funcionamiento de los partidos políticos conforme a la Constitución.

Refiriéndose a las etapas que, según Triepel, enmarcan el proceso evolutivo de las relaciones partido-Estado, se detuvo especialmente en los momen-

tos de la *Legalisierung* y la *Inkorporierung*. Aquí el verdadero problema surge en el tema del control, pues es evidente la dificultad de traducir la incorporación del partido al Estado dentro del esquema del sometimiento a la ley, que es una de las características esenciales del Estado de Derecho. Porque, efectivamente, el paso decisivo es el que se mueve entre la legalización y la incorporación. En efecto, cuando en el texto constitucional que lo reconoce se imponen determinados límites a la esfera de actividad del partido, surge la sospecha de que limitar la *Inkorporierung* del partido —es decir, el reconocimiento formal del partido como órgano del Estado, como sujeto constitucional— no es tanto limitar puntualmente su función cuanto crear en el ordenamiento un vacío.

Por lo demás, la cuestión que se contempla requiere analizar no sólo la función que el ordenamiento asigna al partido político, sino también los datos constitucionales que lo enmarcan. En este punto, el profesor La Pergola examinó las distintas opiniones que se han avanzado en torno a la naturaleza del partido político: la que lo considera un órgano del Estado, la de quienes rechazan toda vinculación partido/Estado-persona, o la de quienes tratan de moderar esta última postura —predominante— hablando de la función del partido encaminada al ejercicio privado de funciones públicas. También recordó opiniones como las que ven en el partido un órgano del pueblo en el Estado o un bloque orgánico que integra a la mayoría y a las fuerzas que lo sostienen en el partido junto a los órganos parlamentarios o a la oposición. En fin, recordó la consideración del partido como clase política.

Habló también el conferenciante del partido político como fenómeno que, proviniendo del ejercicio colectivo de la libertad, se convierte él mismo en un medio indispensable para el ejercicio de los *iura activae civitatis*. Así, da lugar a una esfera de participación que se mueve dentro de las instituciones, aunque no se superpone a ellas.

Pero, realmente, lo importante es confrontar los datos del Derecho positivo. Por eso analizó los preceptos que constitucionalizan los partidos en Italia, España y la República Federal Alemana. Observó que mientras el artículo 49 de la Constitución italiana pone el acento sobre una concepción del partido que resulta del ejercicio de la voluntad individual, en cambio, las fórmulas del art. 6.º de la Constitución española y del art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn —más modernas— consideran directamente al partido como institución y le confieren unas formas específicas de participación política que no están expresamente previstas en el texto italiano. En este último, el partido político se contempla —dentro del régimen de las asociaciones— como un *quid pluris*, pero no como algo esencialmente diferente. Además, mientras en los casos español y alemán se refiere expresamente al partido la

exigencia de que actúe con un método democrático interno, las cualificaciones del artículo 49 de la Constitución italiana importarían si se hubiese dictado una ley de partidos.

No obstante, todo esto no constituye una diferencia esencial con el texto italiano. En realidad, la verdadera diferencia se encuentra en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn, cuando dispone la inconstitucionalidad de los partidos que amenacen el orden fundamental y encomienda al Tribunal Constitucional Federal el pronunciamiento sobre este extremo. Esta es, realmente, la cuestión esencial que, por lo demás, representa —según La Pergola—, una especie de frontera de la técnica de las Constituciones modernas frente al partido político.

La solución alemana plantea, por otra parte, el problema técnico de que los controles de constitucionalidad están diseñados de modo que se refieren al ejercicio de las funciones del Estado-persona. Por eso esta figura de control sobre el partido presupone, evidentemente, que el partido forma parte, de algún modo, del Estado-persona.

Ahora bien, dado que en el Derecho constitucional italiano y español no existen previsiones de esta naturaleza, la pregunta que surge es la de ¿hasta qué punto es admisible la introducción, en esos ordenamientos, de un control de constitucionalidad sobre los partidos políticos como el alemán? O, también, ¿qué perspectivas ofrece a este respecto la actual normativa constitucional en estos dos países?

Ciertamente, el caso español y el italiano se diferencian en un importante extremo: el recurso de amparo que prevé la Constitución española. El amparo, para La Pergola, es un multiplicador de la tutela constitucional que, protegiendo el derecho de asociación o el derecho de participación política, puede ser un vehículo importante para la tutela del individuo frente a las decisiones del partido. Este específico remedio no existe en Italia.

Llegado a este punto, el profesor La Pergola pasó revista a las distintas atribuciones del Tribunal Constitucional, contemplándolas desde el punto de vista de un posible control sobre el partido político.

En relación con la técnica del control de constitucionalidad de las normas jurídicas, apuntó una posible vía en la que podría llegarse a fiscalizar la actividad partidista. Se refirió, en concreto, a la hipótesis de que la ley reconozca, en el futuro, potestad normativa al partido político, incluyéndolo así entre los sujetos autónomos a los que se les reconoce este poder. Si se adoptase esta decisión, el posible control de constitucionalidad sobre la ley que autorice esa normación autónoma permitiría, de alguna manera, tutelar esta actuación del partido.

Pero, además, el partido político puede intervenir en los conflictos de atribuciones. En este sentido, La Pergola aludió a la experiencia italiana y alemana, que ha contemplado, como se ha ido admitiendo en ellos, a sujetos externos al Estado. Así, en Italia, al comité promotor del referéndum abrogativo, y pensamos que mañana, en lugar de ese comité, podría haber un partido. En la República Federal Alemana, el Tribunal de Karlsruhe ha emanado ya una firme jurisprudencia, admitiendo a los partidos políticos como posibles sujetos en las controversias que afectan a los órganos estatales. Incluso ha considerado, a estos efectos, como órgano del Estado, a un miembro individual de las Cámaras, cuyos derechos constitucionalmente garantizados hayan sido violados por otros órganos.

Ciertamente, con las ideas expuestas no se está pensando en atribuir nuevas facultades a los partidos, sino en plantear posibles ocasiones para su control. Por eso esto no tiene que ver con la facultad que puede reconocérseles de estimular, directamente o por medio de sus representantes parlamentarios, el control abstracto de las normas.

Ahora bien, La Pergola entiende que lo dicho hasta ahora no resuelve el verdadero problema que plantea el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn: el control del ordenamiento interno del partido, de la conducta del partido y de sus miembros en función de una determinada concepción constitucional del mismo. Y, a su juicio, no es fácil que se extienda a España o a Italia una forma de control como la alemana.

En realidad, la pretensión de controlar la constitucionalidad del partido político encierra un doble objetivo: un control de legitimidad, es decir, de la conformidad del ordenamiento intrapartidista al esquema de valores fijado en la Constitución, y un control sobre la licitud de la conducta del partido. Surgen así dos esferas de control: la constitucionalidad como exigencia de la legitimidad formal de los actos del partido, según el ordenamiento jurídico y la constitucionalidad como exclusión de la ilicitud del partido.

La Pergola ilustró la dificultad que supone judicializar estos dos planos del control, aludiendo, respecto al primero, a la exigencia de la homogeneidad en la formación de los Estados federales, y respecto al segundo, a la técnica del *impeachment*, tal como se ha desarrollado en Estados Unidos.

Así, por lo que hace al primer caso, puso de manifiesto que, a la hora de la integración en una Federación de nuevas unidades constitutivas, se requiere que guarden una homogeneidad política con aquélla. No se puede constituir una federación sin un cierto grado de homogeneidad que suele definirse en base a la Constitución federal. Pues bien, el control de la existencia de esta homogeneidad no se confía a los Tribunales, sino a la prudente apreciación política de los órganos que constituyen el poder legislativo.

Desde este punto de vista, y ya en relación al control del partido, el profesor La Pergola indicó que sólo con mucha prudencia podría admitirse la intervención del Tribunal Constitucional, por ejemplo, a través de opiniones o declaraciones vinculantes, o encomendándosele —como en Austria o Alemania— el control de las elecciones y extendiendo analógicamente la categoría de los inelegibles e indignidades electorales a las instituciones organizadas y, entre ellas, al partido.

No obstante, el verdadero problema surge con motivo de la determinación de la sanción a imponer a un partido cuya actividad se considera ilícita. En este punto es donde encuentra una analogía en el *impeachment* norteamericano. Para La Pergola, la técnica estadounidense del *impeachment* consiste en traducir al lenguaje jurídico constitucional, mantener en la esfera del ilícito constitucional lo que, de otro modo, sería un ilícito penal.

Pues bien, considera que este propósito puede esconderse bajo la cuestión del control de constitucionalidad de los partidos. Porque, acordada la sanción por el Tribunal Constitucional —es decir, ordenada la disolución del partido, como sucede en Alemania—, este pronunciamiento ¿es una nueva condición de procedibilidad, como lo sería en los sistemas español e italiano la declaración de la ilicitud del partido frente al acto del órgano gubernativo? O más bien, ¿la sanción constitucional de la privación del *status*, la remoción de los cargos, es la única retribución de tal ilicitud?

La intervención del profesor La Pergola concluyó con una referencia a los distintos planteamientos que, respecto a la defensa de la Constitución, sostuvieron Schmitt y Kelsen, y especialmente puso de relieve que si bien este último, en su etapa americana, tras la sentencia *Smith versus Allwright* —que reconoce a los negros el derecho a no ser excluidos de las elecciones primarias—, observa que la democracia primaria transforma el partido en órgano del Estado, sin embargo, no sabe decir con exactitud si en el control de constitucionalidad está implícito el del partido político.

¿Es posible controlar al soberano? ¿Basta con un sistema de formas para encuadrar la conducta de la sociedad controlada? ¿No se convierte la justicia constitucional en un control de *impeachment*, de licitud, asumiendo esta tarea un órgano judicial, mientras que en América el juez del *impeachment* es el Senado? Tras formularse estas preguntas, La Pergola concluyó adoptando una posición escéptica frente a la posibilidad del control de la constitucionalidad de los partidos, aunque reconoció que contribuye a forjar la imagen de un Estado de Derecho en la plenitud de sus realizaciones.

En definitiva, se trata de una cuestión que tiene más interés académico que práctico. Mirando el caso italiano, La Pergola señaló que siempre se ha

huido del control sobre los partidos políticos. Se está, pues, muy lejos de los deseos de Guido de Ruggiero, que quería un desarrollo del sistema parlamentario que se ajustase a la tradición del Estado de Derecho, de manera que la legalidad prevaleciera sobre la dimensión inevitablemente parcial del partido.