

¿QUÉ PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN CABIDA EN UNA DEMOCRACIA?

El Derecho de Partidos

Enrique Álvarez Conde
Ed. Colex, Madrid, 2005

Atendiendo a las actuales circunstancias que rodean al problema de la ilegalización de Batasuna, la obra presentada por Enrique Álvarez Conde tiene sin duda el don de la oportunidad. La estructura del libro en cuestión es la que ahora se expone. En esta obra Enrique Álvarez Conde, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, en colaboración con Alexandre H. Catalá i Bas (Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia), comienza afirmando que el impulso que le llevó a realizar esta monografía partió de la necesidad de contestar a la cuestión de *qué* partidos políticos tienen cabida en una democracia, partiendo del gran obstáculo que supone la existencia de “incoherencias, lagunas y deficiencias” en la actual normativa del derecho de partidos.

El autor comienza con una pregunta de

carácter general denominada “Derecho de Partidos” donde se lleva a cabo una interesante aclaración sobre el verdadero significado de este término. Se hace referencia así al derecho de partidos como disciplina científica, destacando que cualquier disciplina ha de reunir una serie de requisitos para considerarse como tal, en concreto, unas fuentes de conocimiento, principios característicos del mismo, contenido propio y garantías ofrecidas mediante instancias jurídicas, es decir, un régimen normativo propio, consecuencia del “privilegio de partidos” al que se hará alusión a lo largo de toda la obra.

Se señala, así mismo, cuál ha sido la evolución en la *constitucionalización* de los partidos políticos cuyo punto de partida lo hallamos en la Ley 54/1978, Ley de Partidos Políticos (LPP), derogada por la LO

6/2002, de Partidos Políticos (LOPP), ley que ha tenido una aplicación práctica con motivo del proceso de ilegalización de Batasuna, asunto que el autor trata y destaca a lo largo de toda la obra. Se trata pues de una ley política, condicionada por dicho proceso de ilegalización y que ha supuesto el desarrollo del Art. 6 CE, al que también se le otorga un importante papel en esta evolución, así como a la STC 48/2003.

Toda esta normativa del derecho de partidos se encuentra dispersa, a diferencia de la LO 1/2002, del Derecho de Asociación (LODA), con vocación codificadora. Llegados a este punto el autor plantea una serie de *problemas jurídicos* acerca del derecho de partidos que se deben afrontar para su correcto estudio, como son entre otros: la falta de voluntad codificadora de nuestros legisladores y la difícil interrelación entre la actual normativa y su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico (falta de adecuación LOPP y LODA; neutralización LOPP y CP; falta de referencia a la financiación).

Se continúa haciendo alusión a los *principios inspiradores* de este derecho, destacando el principio de libertad de creación de partidos políticos, tanto en su aspecto positivo, es decir, creación y afiliación, como negativo, es decir, participación; el principio democrático que si bien no se menciona en la CE sí aparece en el artículo 6 LOPP, del que se destaca el pluralismo político como una de sus más importantes manifestaciones, sobre el cuál se lleva a cabo una explicación del concepto y se hace alusión a la jurisprudencia (STS 27-

3-03); el principio de constitucionalidad, donde se destaca el hecho de que al dirigirse a los poderes públicos y ciudadanos, los partidos políticos ocupan una posición especial en el mismo fruto del llamado privilegio de partidos; el principio de proporcionalidad; el de intervención mínima y el de seguridad jurídica. Este último se define como cualidad del ordenamiento jurídico en producir certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es el Derecho. Recogido en el Art. 9.3 CE, se trata de un principio que cobra valor en función del resto (así se establece en la conocida STC 27/1981, de 20 de julio).

Continúa el autor en este primer capítulo hablando del significado del término *representación* en relación a los partidos políticos, y realizando un estudio acerca de la evolución histórica de este término, desde el mundo clásico hasta nuestros días, en los que la CE opta claramente por un sistema representativo consciente de la crisis de dicho concepto.

Se enlaza de este modo con otro aspecto importante, el *transfugismo político*, problema que surge fruto de la permisividad de nuestro ordenamiento jurídico, aunque con restricciones, al cambio de un grupo parlamentario a otro. La solución que se propone para estos casos es la dimisión del cargo electo; pero todo conlleva obviamente una serie de problemas a los que ha de intentarse poner fin, para ello se creó, entre otros, el acuerdo sobre el Código de Conducta Política en relación con el transfugismo en las Corporaciones Locales, suscrito en 1998.

Se hace también breve mención a los partidos políticos en la era de la *globalización*, lo que viene a significar la construcción de estructuras políticas que rebasan el marco de los Estados nacionales. Destacando el hecho de que tampoco se trata de un fenómeno nuevo, ya que los partidos políticos siempre han tenido un importante papel en la vida política debido a que son el principal instrumento de participación política.

El capítulo se cierra destacando que hoy comienza a formarse un *derecho europeo de partidos* y una jurisprudencia sobre el mismo (principalmente la del TEDH). Para explicar este fenómeno, el autor parte de la protección de los derechos fundamentales, la evolución de los mismos y su tratamiento en los diversos textos legales, así como el valor que se les da en la jurisprudencia, principalmente en la del TEDH que pretende crear un derecho europeo de derechos fundamentales, pese al escaso conjunto de normas europeas al respecto. La denominación común de este derecho será el respeto a la democracia. También se hace un análisis sobre cómo este tema es tratado en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Reserva el autor el segundo capítulo de la obra al tema de “La posición constitucional de los partidos políticos”. Comienza con las consecuencias jurídicas de la *constitucionalización* de los partidos, el origen y desarrollo de la democracia parlamentaria, y se concluye con el hecho de que la constitucionalización es un hecho relativamente reciente que ha atravesado dis-

tintas fases (oposición, desconocimiento, legalización e incorporación). La constitucionalización de los partidos políticos es pues importante para hablar de un derecho de partidos. Por ello también se analizan las características del modelo español frente al de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal. Por último, se hace referencia a los partidos políticos como soberanos constitucionales y la función de los mismos, que subyace del artículo 6 CE.

El tercer capítulo de la obra es “El régimen jurídico de los partidos políticos”. Supone hablar de un régimen jurídico propio, diferente al de las asociaciones políticas. Es un principio altamente importante en lo que atañe a la creación de partidos políticos y directamente relacionado con el tema de la inscripción y la adquisición de la personalidad jurídica, con respecto al cual la transición política ha hecho que hoy nos encontremos con un sistema meramente administrativo.

Con respecto a la *naturaleza* de los partidos, se establece que es una forma de asociación esencial para el buen funcionamiento de la democracia. Se basa en la idea de que a los partidos políticos, por su naturaleza, se les exige un comportamiento distinto del de otras asociaciones políticas, es decir, más próximo al de los poderes públicos que al de los ciudadanos y para ello se lleva a cabo un análisis de la jurisprudencia existente al respecto (entre otras las SSTC 3/1981, 19/1983, 10/1982, 48/2003, 56/1995 y 85/1986).

Posteriormente se habla de los *principios*

relacionados con los mismos y los valores constitucionales, lo que lleva a tratar el tema de la llamada *democracia militante*. De nuevo el autor vuelve a realizar un estudio desde sus orígenes, periodo de entreguerras, y cómo el tránsito de una democracia procedimental a una militante tiene importantes consecuencias sobre los partidos políticos y analizando el tratamiento dado por la jurisprudencia sobre este tema (STC 43/2003 y STS de 27 de marzo de 2003).

La relación de los partidos políticos y los *derechos fundamentales* es el siguiente aspecto a tratar. El derecho de partidos es consustancial al sistema de derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente garantizados. Entre esos derechos cabe destacar: la libertad ideológica, indisolublemente unida al pluralismo político; la libertad de expresión que garantiza la formación y existencia de una opinión pública libre; el derecho de manifestación; el derecho de participación política, destacando el hecho de que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, es decir, que todo (los representantes elegidos y su permanencia en el cargo) depende de los ciudadanos (electores) y no de los partidos; el derecho a la tutela judicial efectiva, cuyas manifestaciones más importantes son el derecho a un juez ordinario, el derecho a ejecución de sentencias, prohibición de la indefensión, etc.; y el derecho a un proceso justo con todas las garantías debidas.

El siguiente paso es establecer que los partidos políticos son manifestación del *derecho de asociación política*. Si bien este

derecho se reconoce en el artículo 22 CE, hasta la LO 1/2002, de 22 de marzo, no podemos hablar de una regulación normativa específica. La regulación efectiva realizada por la LODA afecta a varias cuestiones como su naturaleza y significado, sus distintas dimensiones (individual y estructural-organizativa), titulares, suspensión y disolución de la misma.

Los partidos políticos son entes políticos de base asociativa, no son órganos constitucionales. Se estudia por tanto su naturaleza asociativa, la cual se considera como una realidad institucional diversa justificando así la existencia de un régimen normativo propio. En definitiva, se aprecia la relación entre los partidos políticos y las asociaciones políticas, por lo que la LODA se convierte en norma supletoria de la LOPP, aunque se señala que, en realidad, los partidos políticos debido a su posición constitucional gozan de determinados privilegios frente a las asociaciones.

A continuación el autor desarrolla temas considerados imprescindibles al hablar de los partidos políticos:

■ *La creación de los partidos políticos*, afecta a una pluralidad de cuestiones como el principio de libertad, directamente relacionado con los artículos 1 y 2 de la LOPP, la inscripción de los partidos políticos y la adquisición de personalidad.

■ *La organización, funcionamiento y actividades* de los partidos políticos. Con el fin de asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones constitucionalmente exigidas, los partidos políticos han de tener una estructura interna y funciona-

miento democráticos (una vez más se señala el hecho de que esta exigencia es consecuencia del llamado privilegio de partidos), compatible con el derecho de autoorganización.

■ *La ilegalización* de los partidos políticos. En cuanto a la disolución se distinguen las causas, las clases (voluntaria o por declaración judicial) y el órgano competente, destacando el hecho de la casi imposibilidad de ilegalizar a un partido político anteriormente, pese al gran margen de apreciación que se dejaba al juez mediante la ley de 1978 por medio de la cual se ha intentado por dos veces la ilegalización de Batasuna. Con el nuevo modelo establecido por la LOPP los requisitos son distintos: actividades contrarias a los principios democráticos, reiteradas y graves, distinguiéndose para ello entre fines perseguidos, conductas que acrediten tales fines, y medios para probar tales conductas. Lo fundamental es la vulneración de los principios democráticos. En cualquier caso la disolución solo se llevará a cabo en los supuestos más graves, por lo que al fin y al cabo quedará en manos de la jurisprudencia constitucional.

■ *El control judicial*. Es donde se canalizan las más importantes cuestiones políticas y jurídicas derivadas de la existencia de un control de constitucionalidad o de legalidad, concluyendo que nuestra CE atribuye esa disolución del partido al poder judicial y no al Tribunal Constitucional, sin embargo, éste tendrá competencia para resolver estos supuestos cuando conozca del recurso de amparo (argumento que una vez más da lugar a afirmar la existencia de un “privilegio de parti-

dos”). Analizar la disolución de los partidos políticos conlleva analizar, tal y como lo hace el autor, unos determinados parámetros de enjuiciamiento como son el control de los programas y la actividad de los mismos. Por último se lleva a cabo un análisis exhaustivo de las distintas vías judiciales posibles. Hoy son competentes:

- Jurisdicción penal. Se destaca el hecho de que el TS condenó en sentencia de 1 de diciembre de 1997 a la mesa nacional de HB, a lo que se mostró conforme el TC al resolver el recurso de amparo presentado, aunque éste se estimó parcialmente. También esta vía penal se ha usado para la suspensión provisional de las actividades de Batasuna.

- Jurisdicción contencioso-administrativa.

- Jurisdicción civil.

- Sala especial del TS prevista, según la LOPJ, para determinados supuestos como la vulneración de forma grave y continuada de las exigencias de estructura interna y funcionamiento democrático. En cualquiera de los casos la legitimación corresponde al Ministerio Fiscal y al Gobierno, lo cual ha recibido importantes críticas doctrinales.

El siguiente tema tratado es el de “Los partidos políticos y el derecho electoral”. El derecho electoral se considera como una disciplina científica autónoma al igual que el derecho de partidos. Se trata de una disciplina propia, regida por la LOREG. Destaca el autor en este estudio el hecho de que el derecho electoral también regula numerosos aspectos del derecho de partidos, principalmente su presencia en el proceso electoral. Un ejemplo de esto se ha produ-

cido consecuencia del proceso de ilegalización de Batasuna donde se instaron dos contenciosos electorales, acogidos por la Sala especial del TS y ratificados por el TC.

A raíz del análisis del artículo 23 CE se establece una relación de los principios del derecho electoral: impedimento de falseamiento de la voluntad popular, conservación del acto electoral, principio de unidad del acto electoral. Posteriormente se habla del proceso electoral, es decir, de los actos que desembocan en la constitución de un órgano representativo. Los partidos políticos participan en todos los actos del proceso electoral. También se lleva a cabo un gran análisis del contencioso electoral: naturaleza, amparos y problemas de él derivados.

En la penúltima pregunta se estudia la relación de “Los partidos políticos y el derecho parlamentario”. El derecho parlamentario es también una disciplina con sustantividad propia. Los principios del derecho parlamentario tienen su origen en el principio liberal de autonomía de las Cámaras y para ello se analiza el tratamiento dado por la jurisprudencia a este tema. El autor destaca la relación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, es decir, se analiza qué es un grupo parlamentario y la aproximación de este término hacia el de partidos políticos, con el fin de averiguar si se trata de realidades iguales o distintas. Estas cuestiones se han acusado más con motivo de la disolución del entramado de Batasuna. Se hace de esta forma de nuevo alusión a este proceso de ilegalización de Batasuna, donde se produjeron problemas con motivo de la

disolución de los grupos parlamentarios en el Parlamento de Navarra y del País Vasco. Por todo ello se realiza un análisis a fondo del problema, desde el auto de 7 de octubre de 2002 hasta las últimas novedades. Como consecuencia de la ilegalización de Batasuna se plantea un nuevo problema que también es analizado: la relación de los partidos políticos con los grupos de las corporaciones locales, y la relación por tanto con la posible disolución de los mismos (grupos parlamentarios *versus* grupos autonómicos).

El último capítulo lleva como título la “Financiación de los partidos políticos”. Este tema, pese a ser núcleo esencial de esta materia y afectar a la naturaleza de los mismos, no está sin embargo contenido en la ley de partidos sino que es objeto de una regulación fragmentaria y dispersa. La regulación general se recoge en la LO 3/1987, de financiación de los partidos políticos, reformada por la LO 1/2003, donde se niega la financiación pública a aquellos partidos que con su actividad promuevan o justifique el odio o la violencia, aquellos en cuyos órganos directivos figuren personas condenadas por sentencia, o aquellos en los que concurriendo las conductas previstas en el artículo 9 de la Ley de partidos, no proceda por el grado de reiteración o gravedad de las mismas su disolución.

Dentro de toda la regulación dispersa anteriormente referida destaca la existencia de aquellas normas que regulan la restitución o compensación a los partidos políticos, las medidas adoptadas tras los acontecimientos del 11 de marzo de 2004,

etc. (ley 13/2003 mediante la que se crea la Comisión de Vigilancia de Financiación del Terrorismo, la LO 4/2003 de solidaridad con las víctimas del terrorismo, etc.).

Se analizan a continuación tanto las financiaciones públicas directas (ordinarias, por gastos electorales, con cargos públicos) e indirectas (uso de los medios de comunicación durante la campaña, franquicias postales, espacios publicitarios...) como las indirectas (cuotas de los afiliados, donaciones, créditos bancarios, etc.).

Cierra la obra una breve referencia a la existencia de un control a todo este tipo de financiación, el interno, llevado a cabo por los propios partidos políticos a través de sus auditorias, y los externos, realizados por las juntas electorales y el Tribunal de cuentas.

Tras todo lo expuesto, solo resta decir que nos encontramos ante una obra ampliamente documentada que sin duda merece ser leída. En definitiva, constituye una acertada apuesta y una excelente aportación para quienes deseen acercarse al estudio de un tema tan actual como el Derecho de partidos.

**ALICIA LÓPEZ DE LOS MOZOS
DÍAZ-MADROÑERO**

Profesora de Derecho Constitucional

LOS RETOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Administración Pública como agente de conocimiento en la sociedad de la información

Sistema de gestión y desarrollo del capital intelectual
Proyecto SICAP. Equipo "Intellectus" Dr.: Eduardo Bueno Campos
Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, 2004

La aparición y desarrollo de la sociedad de la información ha supuesto en la última parte del siglo XX y en los inicios del siglo XXI un reto importante para las Administraciones Públicas. Las transformaciones que han protagonizado la construcción de una nueva sociedad y economía basadas en el conocimiento como factor principal en la formación de la riqueza han provocado una reacción en las distintas administraciones para responder a esa nueva situación con procesos de modernización y adaptación.

Esta nueva perspectiva se basa en que las capacidades directivas están vinculadas con factores y elementos de naturaleza intangible o básicamente relacionados con la información, el conocimiento, el talento y el aprendizaje organizativo,

aspectos que facilitan, fomentan, enriquecen y justifican el proceso de cambio, de innovación y de mejora continua del papel moderno de las Administraciones Públicas y son fundamentales para los objetivos de flexibilidad, agilidad, adaptación, calidad, equidad y eficiencia que justifican en una sociedad moderna a la función pública.

Como consecuencia, muchas son las iniciativas para aportar ideas y propuestas operativas para lograr una función pública adaptada, efectiva y eficiente capaz de responder a las nuevas situaciones.

EL CASO DE LA GENERALITAT VALENCIANA

El 2º Plan de Modernización es la continuación del camino iniciado por la Generalitat Valenciana para conseguir "la