

MORODO, RAÚL Y MURILLO
DE LA CUEVA, PABLO LUCAS.
*EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*
PRIMERA EDICIÓN, MÉXICO, 2001,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 194 pp.

La obra que se reseña es de divulgación y es el más reciente de los trabajos en materia de partidos políticos de sus autores, quienes antes ya habían realizado otras, tales como *Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820* de Raúl Morodo; él mismo es coautor de la obra *Los partidos políticos en España* publicada en 1979. Por su parte, Pablo Lucas Murillo de la Cueva escribió, entre otros, *El derecho de asociación*, publicado en 1996, y ha escrito muchos artículos sobre el tema en distintas revistas especializadas. Ambos cuentan con experiencia en la materia; inclusive Morodo participó activamente en las comisiones legislativas del constituyente español de 1978, que previno la existencia de los partidos políticos en su Ley Fundamental.

El contenido de la obra se divide en doce apartados:

Los partidos políticos y el Estado democrático; El proceso de constitucionalización de los partidos políticos; La elaboración del artículo 6º de la Constitución de 1978; El derecho de partidos en España; La naturaleza del derecho a crear y afiliarse a los partidos políticos; El contenido del derecho a crear partidos políticos; Los sujetos del derecho a crear partidos políticos; El procedimiento de creación de los partidos políticos; La inscripción registral; La estructura interna y el funcionamiento democráticos; El control sobre los partidos políticos; Partidos políticos y representación política, y La financiación de los partidos políticos.

En el primero, los autores describen la participación destacada de los partidos políticos en los estados democráticos modernos y señalan que su existencia es un fenómeno generalizado en éstos.

Consignan que los partidos políticos son protagonistas en los regímenes representativos y concluyen que aquellos son y serán por mucho tiempo los actores principales en la lucha por el poder político; afirman, incluso, parafraseando a Antonio Gramsci, que en los estados de partidos, éstos son el soberano, el nuevo príncipe.

Hacen algunas precisiones histórico-doctrinales en el apartado segundo, apoyándose principalmente en la obra clásica de Maurice Duverger y en los trabajos de Derecho Constitucional del italiano Paolo Biscaretti di Ruffia; asimismo, en las obras de autores especializados en partidos políticos, tales como Sartori, Panebianco y Michels.

Analizan algunas ideas tanto de Rousseau como de Tocqueville, en relación con lo que representaban los partidos políticos en sus respectivas sociedades; y el proceso de constitucionalización de los institutos políticos en Europa, principalmente en Francia, Italia, Alemania y España. Destacan las conquistas de los partidos de corte obrero, que por carecer de los apoyos económicos de los que gozaban los partidos pertenecientes a la burguesía, siempre estuvieron en pie de lucha y fueron ganando terreno hasta conquistar en el siglo xx, el que los partidos políticos fueran reconocidos como entes indispensables en el desarrollo democrático y su existencia se estatuyera en las leyes fundamentales de sus estados.

Por lo que ve a España, tal como hacen constar los autores en el apartado tercero, la constitucionalización de los partidos políticos tuvo lugar en 1978, en un período de una segunda posguerra. Recor-

demos que a la muerte del general Francisco Franco en el año 1975, se restauró en España la monarquía con el carácter de constitucional, en la persona de Juan Carlos I, quien propició la transición hacia un régimen democrático en la Constitución de 1978.

En efecto, antes de la restauración de la monarquía, mediante decreto del 13 de septiembre de 1936 de la Junta de la Defensa Nacional, los partidos políticos estuvieron prohibidos y quien intentara formar alguno podía ser castigado con pena de cárcel por delito de asociación ilícita, pues dentro de la «legalidad» de la dictadura, el que se preveía era un partido único, el Movimiento Nacional, y no fue sino hasta la muerte del dictador cuando se inició la transición al régimen democrático.

Así, en la Constitución española de 1978, los partidos políticos, en términos similares de lo ocurrido en otros estados de Europa, fueron incorporados a dicho ordenamiento jurídico. Sin embargo, señalan los autores, no obstante que España fue de los últimos países europeos que lo hizo, no aprovechó la experiencia de los demás para realizar una reforma superior.

El coautor de la obra, Raúl Morodo, en nombre del Grupo Parlamentario Mixto, presentó una enmienda que no prosperó del todo. Pretendía dicho grupo parlamentario que la Constitución previera la existencia de los partidos políticos y se les reconociera como entes necesarios para expresión de la voluntad popular, de estructura interna y funcionamiento democráticos que debían ser financiados con cargo al presupuesto del Estado y controlados por el Tribunal Constitucional. No fue sino hasta que tomó conocimiento el senado, cuando se aceptó una enmienda al proyecto en cuanto a los partidos políticos y fue lo concerniente a la democracia interna de aquellos; pero en términos generales esta cámara, como la de los diputados, poca atención prestó al capítulo en que se habla de los partidos políticos. Finalmente, el artículo 6º de la Constitución española quedó en los siguientes términos:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Al tratar el tema del derecho de los partidos en España, refieren los autores que el estatuto básico en el

que se prevé lo relativo a su creación, estructura, mecanismos de control sobre ellos y su financiamiento, se encuentra contenido en el marco normativo constituido por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del *Régimen Electoral General*, que dedica a los partidos políticos diversas normas en las que se contempla su intervención en las diferentes fases del proceso electoral y su financiación pública de gastos reembolsables, en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que sustituyó a las normas de 1978 relativas al financiamiento de los partidos. Además, conforman ese marco legal, los estatutos de los propios partidos y la jurisprudencia pronunciada por los tribunales ordinarios y el constitucional, cuando este último señala el entendimiento que conforme a la Constitución debe darse a las distintas normas.

Por otra parte, reconocen la tendencia de los partidos políticos de huir de las regulaciones de las que son objeto, sobre todo cuando se trata de analizar la toma de decisiones internas de los partidos, que debe ser democrática, y a la transparencia de su financiación. Lo anterior, desde luego, nos hace recordar la misma tendencia de los partidos políticos en el sistema mexicano.

Reconocen también que aún el derecho de partidos adolece de incertidumbre en sus aspectos más delicados: su financiación pública y privada, así como su democracia interna y el control judicial eficaz para hacer prevalecer en este rubro la constitucionalidad.

Como podemos observar, España comparte con México algunos problemas semejantes tratándose de la regulación normativa de los partidos políticos. Hay mucho que pensar y hacer en relación con el tema.

Criticán los autores que, en su Ley Fundamental, no haya definido el constituyente lo que debía entenderse por partido político, lo que ocasionó algunas dudas acerca de si le eran aplicables a los partidos, además del artículo 6º, otras disposiciones constitucionales, como las contenidas en el artículo 22, que se refieren al derecho de asociación y que finalmente el Tribunal Constitucional decidió que sí.

Precisan que el derecho a crear partidos políticos es inherente a la dignidad humana, de acuerdo con lo señalado en el artículo 10.2 constitucional español; que el procedimiento especial previsto por el artículo 53.2 constitucional junto con el amparo completa un sistema de garantías para el gobernado en cuanto a la protección del derecho a formar partidos políticos.

El ordenamiento constitucional de los partidos políticos

En el apartado VI se refieren al contenido del derecho a crear partidos políticos y de cómo el Tribunal Constitucional ha sistematizado en cuatro dimensiones este derecho, a saber: *a)* La libertad de creación de partidos políticos; *b)* el derecho a no afiliarse a ninguno; *c)* el poder de autoorganización, y *d)* los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Se preguntan ellos la posibilidad de agregar una quinta: el derecho a afiliarse a un partido ya existente.

Esta última cuestión es complicada, tal como lo reconocen, pues tanto en España como en nuestro país, cuando un ciudadano ha solicitado su ingreso a un partido ya existente, cabe la posibilidad que sea rechazado aun cuando el solicitante reúna los requisitos necesarios para ser admitido, y sin embargo se encontrará indefenso ante la extrema dificultad que representa revertir ese acuerdo.

En cuanto a los sujetos del derecho a formar partidos, en España una gran cantidad de funcionarios tienen prohibido pertenecer a partidos políticos, en un afán de mantenerse en mayor libertad de compromisos y ataduras, entre ellos los jueces, magistrados y fiscales; tampoco pueden desempeñar funciones partidistas los magistrados del Tribunal Constitucional. Por su parte, las fuerzas armadas tampoco pueden participar en organizaciones políticas.

Llama la atención la posibilidad que los extranjeros tienen para afiliarse a partidos políticos en España, pero carecen del derecho al sufragio y de obtener cargos de elección popular. Sin embargo, en virtud de las nuevas disposiciones internacionales y con la creación de la Comunidad Europea, existe una excepción a esta regla en el artículo 13.2 de la Constitución española en tratándose de elecciones municipales.

Así los autores prevén la posibilidad de que en el futuro, los extranjeros quizás puedan también obtener el derecho de crear partidos en España, ya que «...la distinción nacional/extranjero está perdiendo de una manera acelerada sus contornos como consecuencia de las transformaciones de la realidad internacional...».

En otro orden de ideas, tanto en la península ibérica como en nuestro país, los partidos políticos tienen el deber de inscribirse en un registro nacional; las organizaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos se deberán acreditar igual que en nuestro derecho nacional, que cuentan con una serie de documentos básicos, entre ellos el

acta notarial que contenga expresa la voluntad de conformar un partido y los estatutos mediante los cuales se registrarán, los que deben presentarse ante el Ministerio del Interior para su revisión y aprobación en su caso. Esta disposición ha sido criticada por algunos que estiman que sería mejor el que del asunto de constitución de partidos conocieran otras autoridades, como la Administración Electoral o la Junta Electoral Central.

El Ministerio del Interior tendrá un plazo preteritorio para revisar la documentación de la organización política y si la encuentra apegada a la legalidad inscribirá en el Registro, para el solo efecto de publicidad, en los términos del artículo 22.3 de la Constitución española, como partido político a la asociación solicitante. Si pasado el plazo, la autoridad no cumple con su obligación, por ministerio de ley la asociación tendrá reconocida su personalidad y su inscripción será obligada, tal como ha concluido el Tribunal Constitucional en la sentencia pronunciada en el expediente STC 85/1986.

Reconocen los autores insuficientemente legislado lo relativo a la obligación de los partidos a ser democráticos internamente, pues ni la Constitución española ni la Ley 54/1978 ofrecen criterios totalmente claros y concretos de lo que se debe entender por democracia intrapartidista. Sin embargo, señalan que las asociaciones que soliciten su inscripción en el Registro deben cumplir con un mínimo de requisitos, entre los que se encuentran el de sujetar su actuar interno a principios democráticos y reconocer el derecho de sus miembros a ser electores y elegibles para los cargos partidistas, tener voz y voto en las asambleas, etc.; asimismo que la sujeción a principios democráticos es una condición *sine qua non*, y que de no cumplirse, el Ministerio del Interior podría negar la inscripción, decisión que desde luego puede ser atacada a través de los medios de impugnación correspondientes.

Con respecto a la democracia interna de los partidos, concluyen: «...es menester un desarrollo legal coherente que explicite cómo han de ser su estructura organizativa y su funcionamiento para merecer la calificación de democráticos y atribuya consecuencias jurídicas razonables y practicables a las desviaciones de ese patrón que se comprueben en el marco de un procedimiento con todas las garantías».

Acercas del control sobre los partidos políticos, señalan los autores que del artículo 22.4 de la Constitución española se infiere la facultad del Poder Judicial de

ejercer cierto control sobre los partidos políticos. Así los jueces del orden civil podrán pronunciarse en relación a la posible ilicitud de un partido cuya creación se pretende y para decidir la suspensión y disolución de los partidos cuando encuentre contrarios a los principios democráticos su organización o sus actividades. El juez penal actuará para aplicar las sanciones correspondientes cuando se den los hechos punibles en materia de asociaciones ilícitas, y los jueces contencioso-administrativos para limitar la actuación de la autoridad registral.

Afirman que el Tribunal Constitucional, si bien en principio se declaró incompetente para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político, mediante el amparo ha hecho importantes pronunciamientos dirigidos a proteger los derechos de las personas y la autonomía de los partidos.

En otro orden de ideas, los españoles teóricamente se encuentran representados en las Cortes Generales, de acuerdo al texto constitucional. Sin embargo, esa representación en el terreno de lo fáctico, al igual que en otros países –incluyendo el nuestro– deja mucho que desear. Los autores refieren la realidad española en la que «... los partidos políticos seleccionan sus candidatos, conducen la campaña, movilizan al electorado y exigen disciplina a los elegidos que, en buena parte de los casos, carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista».

Destacan, citando a Dominique Turpin, que los legisladores se limitan a escenificar la lucha política, dando otra dimensión a la representación: la teatral. Añaden, que las decisiones se adoptan extraparlamentariamente y las cámaras sólo las formalizan. De aquí que la llevada y traída representación se ponga en entredicho, como consecuencia del protagonismo de los partidos políticos. Concluyen señalando que para que haya una verdadera representación se requiere que el pueblo se identifique con los representantes, los cuales deben tener la

sensibilidad suficiente para captar los intereses de los que los eligieron y, si no se logra esto, la democracia se convierte en una forma política al servicio de los grupos dirigentes.

En el último apartado de su obra escriben acerca del financiamiento de los partidos políticos y reconocen la problemática existente en su país, que es semejante a la de otros estados democráticos en este rubro. Analizan los pros y contras del financiamiento público y destacan la posible institucionalización de un registro público en el que se hagan constar los préstamos que la banca hace a los partidos, a fin de evitar algunas irregularidades que en la realidad se dan y que afectan las condiciones de igualdad que debieran existir en la contienda electoral. Se sabe que varios partidos importantes en España están sumamente endeudados con la banca y de otros a los que se les ha condonado la deuda de manera irregular. A algunas organizaciones políticas les es fácil adquirir créditos ante ciertas instituciones bancarias, mientras que a otras se les dificulta su acceso imponiéndoles mayores requisitos, generando con ello también circunstancias de desigualdad.

Finalizan opinando que se deben completar los instrumentos a disposición del Tribunal de Cuentas, para que haga una efectiva fiscalización de los aspectos financieros de los partidos políticos e incluso plantean facultarle para que investigue a particulares que les aporten fondos.

Consideramos que es recomendable la lectura de la obra, pues de manera sencilla hace una radiografía del sistema jurídico español en cuanto a los partidos políticos se refiere, apoyada en los vastos conocimientos y experiencia que sobre el tema poseen los autores.

Lic. Manuel Ríos Gutiérrez *



* Ex Secretario General en Sala Guadalajara