

LA FUNCIÓN DEL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Joan Oliver Araujo

Catedrático de Derecho Constitucional.

Universidad de la Islas Baleares (España)

Profesor distinguido de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Vicente Juan Calafell Ferrá

Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

Universidad de la Islas Baleares (España)

SUMARIO: 1.- La caracterización constitucional de los partidos políticos como fundamento de su necesaria inscripción registral. 2.- La evolución normativa del registro de partidos políticos. 3.- La inscripción registral como mecanismo de control. 4.- La inscripción registral como garantía de publicidad.

1.- LA CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FUNDAMENTO DE SU NECESARIA INSCRIPCIÓN REGISTRAL

La Constitución Española de 1978 —en coherencia con su definición de España como Estado social y democrático de Derecho, que propugna como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico el pluralismo político (artículo 1.1)— consagra la figura de los partidos políticos (artículo 6). De ellos afirma que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política», al tiempo que les impone la obligación de tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos. De esta manera, nuestro Texto Fundamental sigue la línea del constitucionalismo de la segunda posguerra mundial y configura los partidos como piezas esenciales para el funcionamiento del sistema político que instaura. El reconocimiento de los partidos políticos al máximo nivel normativo se hace, además, en un lugar destacado de la Constitución, como es su Título Preliminar. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que su ubicación en el artículo 6 expresa la importancia que se otorga a los partidos en el régimen político español, así como «la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político» (STC 85/1986, de 25 de junio, F.J. 2).

La especial consideración constitucional de los partidos políticos, en consonancia con la decidida opción de la propia Norma Fundamental por la democracia representativa, hace que el juego político quede prácticamente monopolizado por ellos. En efecto, España, como la práctica totalidad de los Estados democráticos modernos, se ha decantado claramente —pese a que el tenor literal, un tanto equívoco, del artículo 23.1 de la Constitución podría hacer pensar en un modelo mixto— por la representación política, que prima absolutamente sobre la participación directa. Esta opción del constituyente no parece desacertada habida cuenta de la complejidad de la vida actual, que comporta la necesidad de adoptar decisiones rápidas y altamente tecnificadas que no pueden

someterse de continuo a la deliberación de todos los ciudadanos. De aquí, precisamente, se deriva la capital importancia de los partidos para la efectividad de la participación política y, por tanto, para el buen funcionamiento del sistema democrático. Esta conclusión, por lo demás, no debe causar extrañeza, ya que —como tempranamente afirmaron los profesores Jorge de Esteban y Luis López Guerra— los partidos políticos son, sin duda, una «pieza indispensable» de la democracia, pues «la historia de los partidos políticos no es, en definitiva, sino la historia de la democracia, tal y como ésta se entiende hoy en el mundo occidental»¹.

En los años transcurridos desde la promulgación de nuestra Carta Magna, el Tribunal Constitucional ha tenido motivo y ocasión para reflexionar acerca de su artículo 6 y, con ello, formular una doctrina sobre el papel y el significado de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. De esta jurisprudencia se extrae que los partidos son «unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (artículo 23 de la Constitución)». Por ello, «es evidente que la apertura del ordenamiento a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer y articularse en la realidad social constituye un valor que sólo cabe proteger y propiciar» (STC 48/2003, de 12 de marzo, F.J. 5). En esta misma línea, la vigente ley reguladora de los partidos políticos —la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (que fue enjuiciada en la citada sentencia sin hallarse en ella tacha de inconstitucionalidad)— señala, en su Exposición de Motivos, que los partidos «forman parte esencial de la arquitectura constitucional» y «realizan funciones de una importancia constitucional primaria». En coherencia con ello, sus finalidades esenciales son «aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de

¹ DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: Los partidos políticos en la España actual, Planeta, Barcelona, 1982, págs. 9 y 11.

los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político».

De la doctrina del supremo intérprete de la Constitución también cabe colegir que, en nuestro sistema, existe una interrelación entre la naturaleza jurídica y la función de los partidos políticos. El Tribunal Constitucional, en este sentido, ha definido los partidos políticos a partir de dos elementos: son asociaciones y tienen relevancia constitucional. A su juicio, un partido político «es una forma particular de asociación» y el artículo 22 de la Constitución «no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión»; otra cuestión es que la Norma Fundamental «dedique un artículo, el 6, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas formas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional. En el caso de los partidos, que es el que aquí interesa, tal relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas» (STC 3/1981, de 2 de febrero, F.J. 1). Los partidos políticos son, pues, «asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales» (STC 48/2003, F.J. 5). Con arreglo a esta naturaleza, el encaje de los partidos políticos en el Título Preliminar «responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación. Los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas» (STC 56/1995, de 6 de marzo, F.J. 3). La trascendencia política de sus funciones, en fin, «no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos» (STC 10/1983, de 21 de febrero, F.J. 3).

La caracterización de los partidos políticos como asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones resulta, pues, determinante a la hora de concretar su régimen jurídico. En este sentido, uno de los aspectos de la regulación de los partidos políticos

donde convergen con especial intensidad consideraciones relativas a los dos citados elementos definitorios —esto es, tanto a su esencia asociativa como a la trascendencia constitucional de sus cometidos— es en la obligación de inscribirlos en un registro específico. En el ordenamiento español, este requisito se estableció durante la Transición, al legalizarse el asociacionismo político, y ha sido mantenido hasta hoy por las posteriores leyes reguladoras de los partidos. Pese a los recelos que el registro de partidos políticos ha despertado en la doctrina española, no es, sin embargo, una figura extraña en el ámbito del Derecho comparado. Al contrario, en la esfera de las democracias europeas, no es infrecuente imponer la inscripción en una oficina *ad hoc* (dependiente de una autoridad administrativa o judicial) para que un partido político pueda ser reconocido formalmente como tal, si bien hay que precisar que, en cada concreto ordenamiento, dicho trámite puede tener un alcance diverso y estar sometido a diferentes exigencias ².

Por lo que respecta a la naturaleza asociativa de los partidos políticos, hay que subrayar que la necesaria inscripción en un registro específico puede entrar en conflicto con el principio de libertad que ampara la creación de aquéllos y que, por definición, se compadece mal con posibles controles anteriores al desarrollo de la actividad que les es propia. Como señaló tempranamente el Tribunal Constitucional, los partidos políticos son «creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22» (STC 10/1983, F.J. 3). Por ello, parece claro que el procedimiento para la fundación de partidos políticos debe estar presidido por una intervención mínima de los poderes públicos, en particular si éstos no son judiciales, sino gubernativos. Pues bien, en España, la ley prevé la participación en dicho proceso de un órgano administrativo (el Registro de Partidos Políticos, dependiente del Ministerio del Interior), al que atribuye ciertas

² Informe explicativo del Código de buenas prácticas en el campo de los partidos políticos, Consejo de Europa-Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), Estrasburgo, 3 de junio de 2009, pág. 15 ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.pdf)).

facultades de supervisión previas a la práctica de la inscripción y, además, confiere a ésta un carácter constitutivo, pues hace depender de ella la adquisición de personalidad jurídica por el partido. Todo esto supone, en suma, que los partidos políticos, en su momento fundacional, están sometidos a un control gubernativo que plantea no pocos interrogantes.

Por lo que atañe a la relevancia constitucional de las funciones encomendadas a los partidos políticos, y al consiguiente imperativo democrático que ha de regir su estructura y funcionamiento, parece razonable exigir que la existencia de los partidos y sus datos más relevantes (como pueden ser sus estatutos) sean públicos o —mejor dicho— tengan asegurada su publicidad. La democracia impone transparencia y, por ello, es preciso tener constancia en cada momento de los actores principales del juego político. El Registro de Partidos Políticos es, precisamente, el instrumento destinado a cumplir esta función, ya que, según la Ley Orgánica 6/2002, la inscripción «hace pública la constitución y los estatutos» del partido (artículo 4.3). Sin embargo, esta particular exigencia de publicidad de los partidos políticos no se satisface sólo desde una perspectiva formal, con el depósito de los documentos correspondientes a su creación y a sus principales vicisitudes, sino que requiere, asimismo, la garantía de poder acceder materialmente —sin trabas desproporcionadas— a esa documentación. Desde esta perspectiva, la actual configuración del Registro de Partidos Políticos suscita dudas sobre su verdadera eficacia como mecanismo de publicidad.

La inscripción registral de los partidos políticos cumple, por lo tanto, una doble función en el sistema constitucional español: es un instrumento de control y, a la vez, una garantía de publicidad de aquellas asociaciones que tienen una finalidad política conforme al artículo 6 de la Constitución. El estudio de ambas facetas conforma, pues, el objeto central del presente trabajo. A tal fin, se va a analizar la ordenación vigente para tratar de poner de relieve sus aciertos y sus carencias respecto de cada una de ellas. Antes, sin embargo, a efectos de situar debidamente la actual regulación, parece oportuno hacer una breve reseña de la evolución normativa del Registro de Partidos Políticos.

2.- LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Del devenir del Registro de Partidos Políticos se ha dicho, con agudeza, que «es la historia de la progresiva reducción del ámbito de discrecionalidad administrativa. Y es una historia que avanza lentamente en el plano legal, pero de forma decidida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En todo caso, los orígenes de un sistema de registro concebido en la Transición como vía de legalización, pero también de filtro, de las fuerzas de la oposición, terminaron condicionando el sistema diseñado en cualquiera de las normativas posteriores»³. En efecto, no se puede entender de manera cabal la presente configuración del Registro de Partidos Políticos sin antes estudiar cuál ha sido su génesis y su evolución normativa.

El origen del actual Registro de Partidos Políticos se sitúa en la etapa inicial de la transición a la democracia, con la aprobación de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política⁴. Esta norma, que en cierta medida venía a poner fin al sistema de partido único vigente en España durante cuarenta años, tenía por objeto regular las asociaciones cuya finalidad fuera el ejercicio de la acción política. Para ello, tales entidades debían tener como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y el apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos objetivos (artículo 1.2). Por lo que se refiere a la constitución de dichas

³ MARTÍN DE LA VEGA, Augusto: «Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de creación y organización de los partidos políticos en la Ley Orgánica 6/2002», en Revista Jurídica de Castilla y León, núm. extraordinario (25 años de Constitución), 2004, págs. 217-218.

⁴ Boletín Oficial del Estado, núm. 144, de 16 de junio de 1976.

asociaciones, la ley exigía la previa comunicación al Ministerio de la Gobernación, que debía ir acompañada de diversos documentos (acta fundacional, declaración programática, estatutos, declaración de acatamiento al "ordenamiento constitucional" —sic— y compromiso de ajustar su actuación y organización interna a las formas y procedimientos democráticos). El Gobierno disponía de dos meses para acordar la inscripción en el registro que se creaba al efecto o denegarla mediante resolución motivada, que podía ser recurrida ante el Tribunal Supremo (reglamentariamente se estableció que fuera ante la Sala Cuarta, del orden contencioso-administrativo). La inscripción determinaba que la asociación adquiriera personalidad jurídica. La denegación, por su parte, sólo cabía si, del examen del expediente, se desprendía la ilicitud de la asociación (se consideraban ilícitas las tipificadas como tales en el Código Penal) o cuando existiera infracción de los preceptos de la propia Ley de asociación política (artículo 2.3). Sin embargo, si la documentación presentada adolecía de defectos formales, se debía conceder a la comisión promotora un plazo no superior a quince días para su subsanación, bajo advertencia de archivo en caso de incumplimiento. La Ley 21/1976 creó, por lo tanto, el Registro de Asociaciones Políticas, dependiente del Ministerio de la Gobernación, como órgano destinado a inscribir la constitución de aquéllas y anotar sus vicisitudes más relevantes. Poco después de aprobarse la ley, el Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, reguló la organización y el funcionamiento de dicho registro ⁵.

Todavía en el período preconstitucional, el régimen de inscripción previsto en la Ley 21/1976 fue parcialmente modificado —tras la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política— por el Real Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política ⁶. Según rezaba la Exposición de Motivos de esta última disposición, su objeto era potenciar la garantía judicial del ejercicio del derecho de asociación política, a cuyo efecto venía a moderar las

⁵ Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 1 de octubre de 1976.

⁶ Boletín Oficial del Estado, núm. 36, de 11 de febrero de 1977.

potestades gubernativas referentes a la inscripción. En concreto, ahora se establecía que los promotores de la asociación sólo debían presentar, como única documentación, el acta notarial de constitución en la que se insertaran los estatutos por los que iba a regirse la asociación. Por su parte, el Ministerio de la Gobernación, en el término de diez días, tenía que proceder a la inscripción, salvo que —en dicho plazo y con suspensión del trámite— acordara motivadamente remitir la documentación al Tribunal Supremo por presumir la ilicitud penal de la asociación. La resolución judicial sobre la procedencia de la inscripción debía recaer en el plazo de treinta días. La principal variación con respecto al régimen precedente era, pues, la judicialización de la decisión de denegar la inscripción. Esta nueva ordenación tuvo su prueba de fuego con el procedimiento de inscripción del Partido Comunista de España, cuya solicitud fue suspendida por el Ministerio de la Gobernación y deferida a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Ésta, mediante Sentencia de 1 de abril de 1977, determinó su falta de jurisdicción por entender que la inscripción registral de una asociación política era un acto típicamente administrativo, cuyo ejercicio, por imperativo constitucional (conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado), correspondía a la Administración. Según el Tribunal, una ley ordinaria —como era el Real Decreto-Ley 12/1977— no podía despojar a la Administración de sus atribuciones constitucionalmente conferidas y, por lo tanto, los órganos de justicia no podían complementarla o suplirla en el ejercicio de dichas actividades ⁷.

Algunos años después, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de reflexionar sobre el fundamento y la finalidad del sistema de inscripción registral establecido por la Ley 21/1976 y reformado por el

⁷ Como observó en su momento la doctrina, aunque este fallo no implicaba la anulación del decreto-ley, sí comportaba la negativa del órgano judicial a aplicarlo, lo que equivalía prácticamente a la invalidación de una norma con rango de ley y, por tanto, a una decisión propia de la jurisdicción constitucional adoptada por el Tribunal Supremo. Se puede ver, al respecto, RUBIO LLORENTE, Francisco y ARAGÓN REYES, Manuel: «La legalización del P.C.E. y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España», en Teoría y práctica de los partidos políticos (Pedro de Vega García, ed.), Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, págs. 233-235.

Real Decreto-Ley 12/1977. Según el Tribunal Constitucional, «el objetivo implícito de la Ley de 1976 fue el de asegurar la "legalización" de ciertas "asociaciones políticas", permitiéndoles pasar de la ilegalidad a la legalidad, pero también trató de evitar, aun sin conseguirlo, la no "legalización" de determinados partidos de un cierto signo. A tales fines se estableció un régimen de control preventivo que aseguraba a la Administración un margen de discrecionalidad muy amplio, control administrativo que el Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977 intentó transformar en judicial, aunque el Tribunal Supremo le negó validez al respecto. En el contexto de aquellos años, esta disciplina y este sistema de control de los partidos podía ser explicable, pues se trataba de "legalizar" lo hasta entonces ilegal, pero la función de ese control cambia en el momento en que el sistema de partidos se consolida y las reticencias hacia ciertas formaciones políticas desaparecen tácita y, luego, constitucionalmente» (STC 85/1986, F.J. 3).

El siguiente hito en la historia de la inscripción registral de los partidos políticos también debe situarse, formalmente, en la etapa preconstitucional. En efecto, el día 4 de diciembre de 1978, las mismas Cortes Generales que habían elaborado y aprobado la que pocas semanas después iba a convertirse en la Constitución hoy vigente, aprobaron la Ley 54/1978, de Partidos Políticos. Al igual que la Ley 21/1976, esta nueva disposición preveía una oficina específica (que ahora pasaba a ser el Registro de Partidos Políticos, adscrito al Ministerio del Interior) ante la que los promotores debían presentar el acta notarial fundacional del partido y sus estatutos. Asimismo, el trámite ante el Registro seguía siendo determinante para que la organización política adquiriera personalidad jurídica, si bien ahora se preveía que ésta se alcanzaba con la inscripción o, en todo caso, el vigésimo primer día posterior al depósito de la solicitud documentada. En dicho plazo, el Ministerio del Interior debía inscribir el partido o, si presumía la concurrencia de indicios racionales de ilicitud penal, en el término de quince días debía ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal. A su vez, éste disponía de veinte días para instar de la autoridad judicial la declaración de ilegalidad del partido —el ejercicio de esta acción suspendía el plazo de inscripción y, consecuentemente, la adquisición automática de personalidad jurídica—, si no la apreciara, devolver la documentación al Registro.

Casi dos décadas después de la aprobación de la Ley 54/1978, a mediados de 1996, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados presentó una proposición de ley orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos, que no prosperó y caducó al disolverse las Cortes Generales a principios del año 2000⁸. Sin embargo, pese a no fructificar, dicha iniciativa es digna de consideración por cuanto propugnaba un nuevo régimen de inscripción registral de los partidos políticos, que difería del que pretendía sustituir tanto en la naturaleza como en el procedimiento. Por un lado, respecto a su carácter, la inscripción registral propuesta había de tener efectos meramente declarativos (artículo 2). En rigor, ello debía suponer que el partido obtendría la personalidad jurídica al margen del Registro. No obstante, en contraste con esta novedosa previsión, se disponía que, a falta de resolución expresa de la solicitud de inscripción, los partidos políticos adquirirían plena personalidad jurídica y capacidad de obrar el vigésimo primer día posterior a la presentación de la escritura de constitución (artículo 4.3), por lo que parecía que la consecución de personalidad jurídica no quedaba, en realidad, desligada de la inscripción⁹. Por otro lado, en cuanto al procedimiento, el Registro debía realizar la inscripción dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud documentada. Sin embargo, si el Registro, como consecuencia de la verificación reglada del contenido de la escritura constitutiva, apreciara omisiones o irregularidades formales, tenía que requerir a los promotores del partido para que, en el plazo máximo de siete días, subsanaran los defectos observados. Transcurrido este plazo, se llevaba a cabo la inscripción o bien, mediante resolución motivada, se acordaba su rechazo. Este último sólo podía fundarse en la carencia de alguno de los requisitos normativamente previstos para la escritura constitutiva, y era recurrible por los promotores ante la Sala de lo Contencioso-

⁸ La iniciativa se puede ver en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 38-1, de 14 de junio de 1996. Su caducidad se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie D, núm. 543, de 4 de febrero de 2000, pág. 6.

⁹ NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: «El significado constitucional del Registro de Partidos Políticos», en Cuadernos de Derecho Público, núm. 4, 1998, págs. 232-233.

Administrativo de la Audiencia Nacional por la vía del artículo 53.2 de la Constitución. Finalmente, una vez hecha la inscripción, dentro de los diez días siguientes se tenían que publicar en el Boletín Oficial del Estado los estatutos del partido y la identidad de sus promotores.

El último estadio, hasta la fecha, de este iter legislativo es la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Esta norma, como las que la precedieron, mantiene la inscripción de los partidos políticos en un registro específico integrado en el Ministerio del Interior y sigue confiriendo a dicho trámite un carácter constitutivo, al hacer depender de él la adquisición de personalidad jurídica por parte de aquéllos. Según dispone la ley, el Ministerio del Interior debe practicar la inscripción en los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa por los promotores; si no lo hace, la inscripción se entenderá producida transcurrido ese tiempo. No obstante, la ley prevé la suspensión de dicho plazo cuando el Registro: a) advierta defectos formales o de capacidad de los proponentes; b) aprecie indicios racionales de ilicitud penal del partido *a la vista de la documentación presentada*; o c) entienda *que se quiere* inscribir un partido que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto por alguna de las causas y conforme al procedimiento judicial que —como contenido más novedoso— prevé la propia ley. En la primera hipótesis, el Ministerio del Interior tiene que notificar los defectos formales o de capacidad a los interesados para su subsanación y, hecha ésta, se reanuda el plazo de inscripción. En el segundo caso, el Ministerio del Interior trasladará al Ministerio Fiscal su sospecha de ilicitud penal dentro de los veinte días siguientes a la solicitud de inscripción, lo que determina la suspensión de dicho plazo mientras el Ministerio Fiscal no devuelva la comunicación por no observar indicios de delito o, si se ha iniciado una causa, hasta que la jurisdicción penal no resuelva sobre la procedencia de la inscripción. En el tercer supuesto, el Ministerio del Interior está legitimado para instar del órgano judicial que haya sentenciado la ilegalidad, y la consiguiente disolución, de un partido político —esto es, la Sala prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial— que se pronuncie sobre su posible sucesión por otro partido cuya inscripción se solicita, quedando también aquí suspendido el plazo para la anotación en el Registro en tanto no recaiga la resolución judicial al respecto.

3.- LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL COMO MECANISMO DE CONTROL

Un destacado sector de la doctrina ha valorado muy negativamente el modo como se ha regulado la inscripción registral de los partidos políticos en la Ley Orgánica 6/2002 y, sobre todo, la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional en la Sentencia 48/2003. Según las voces más críticas, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, tanto por el carácter constitutivo que sigue otorgando a la inscripción como por el margen de apreciación que confiere al Ministerio del Interior, mantiene —si no corrige y aumenta— el patrón intervencionista de la Ley 54/1978. Más precisamente, se cuestiona la amplia habilitación a favor del Ministerio del Interior para apreciar la posible ilicitud (penal o por sucesión de una formación ilegal y disuelta) de un partido, pues ello hace que su actuación, de facto, se aleje bastante de la mera labor de verificación reglada u objetiva en que, ya en una primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional había concretado las potestades de supervisión del Registro. De esta manera, se dice que la ley hace recaer sobre los promotores de un partido las consecuencias de un control de legalidad que aún se halla pendiente de realizar por la autoridad jurisdiccional, cuando hubiera sido más respetuoso con el ejercicio de un derecho fundamental (como es el de crear un partido político) que, primero, la Administración inscribiera y, sólo después, pudiera actuar por la vía judicial que considerara oportuna. Por ello, no faltan autores que, pese al enjuiciamiento favorable del Tribunal Constitucional, entienden que las facultades del Ministerio del Interior pueden suponer una injerencia ilegítima —y, por ende, inconstitucional— de la autoridad administrativa en la puesta en práctica de un derecho fundamental ¹⁰.

¹⁰ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, 2004, pág. 146. En una línea similar, PÉREZ-MORENO AGAPITO, Miguel: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 126.

No obstante, insistiendo en las críticas a la ley vigente, creemos que no es únicamente en las hipótesis de ilicitud de un partido cuando la actuación administrativa puede entrañar un riesgo para el principio de intervención mínima en su proceso de constitución. Veamos el porqué. En los dos supuestos de presunta ilicitud de un partido, aunque el Ministerio del Interior, con su decisión, puede paralizar la inscripción, la última palabra corresponde a un órgano judicial o, en su caso, al Ministerio Fiscal. Siendo esto así, no puede desconocerse que tanto los jueces y tribunales (artículo 53.2 de la Constitución y artículo 7.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) como el Ministerio Fiscal (artículo 124 de la Constitución y artículo 1.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal) tienen la misión específica de tutelar los derechos y libertades constitucionales. Por ello, aun cuando la autoridad gubernativa cuenta con un notable —y posiblemente excesivo— margen de actuación en relación con la ilicitud de un partido, la decisión definitiva no es administrativa, sino judicial; en suma, el control material incumbe a los órganos judiciales. En cambio, cuando se trata de apreciar defectos en la documentación depositada o en la capacidad de los promotores, la actuación administrativa presenta un carácter autónomo, ya que no ha de ser ratificada inmediatamente por una decisión judicial. Aunque en este caso no se discute una cuestión material (la legalidad del partido), sino formal (la regularidad de los documentos aportados), el control administrativo y, por ende, la inmisión de la autoridad gubernativa pueden, no obstante, resultar de mayor intensidad que en las hipótesis de ilicitud. Por poner un ejemplo, si la ley establece que los estatutos de un partido político deben tener un determinado contenido, en caso de que los que se presenten para la inscripción no se ajusten a él, tal circunstancia podría ser entendida por el Registro como un defecto formal, que lo habilitaría para no proceder a la anotación mientras no fuera subsanado¹¹. El control formal, por tanto, se puede traducir en

¹¹ SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pág. 90; y FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 282-283.

una suspensión indefinida del procedimiento de inscripción acordada exclusivamente por la autoridad administrativa, sin un inmediato control judicial. Éste va a ser, pues, el objeto de nuestra reflexión.

Estas prevenciones sobre el control formal de los partidos políticos pueden, sin embargo, parecer infundadas si se parte del principio de libertad que rige su creación y que, en consecuencia, obliga a configurar la inscripción como una actuación muy limitada del Registro. Así lo interpretó muy pronto el Tribunal Constitucional, que ciñó el control administrativo, en el momento fundacional de los partidos políticos, a la comprobación de si los documentos presentados «corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios» (STC 3/1981, F.J. 5). En la misma línea, poco después, afirmó que el sistema de previa inscripción en un registro público «sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa» (STC 85/1986, F.J. 3). Y en fecha más reciente, al decidir sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Partidos Políticos, ha mantenido idéntico criterio al afirmar: «En cuanto acto de constitución de un ente asociativo, la creación o constitución del partido político ha de hallarse libre de toda traba u obstáculo que impida o dificulte de cualquier modo el mandato constitucional referido. Se trata con ello de evitar que los poderes públicos ejerzan control material alguno que suponga reconocimiento o legalización de la formación política que trata de constituirse al amparo de los artículos 6 y 22 de la Constitución. El principio constitucional de libre creación de partidos políticos veda, pues, cualquier injerencia de las autoridades administrativas que lo menoscabe o elimine» (STC 48/2003, F.J. 20).

Ahora bien, la Ley Orgánica 6/2002 presenta, con respecto a la Ley 54/1978, alguna novedad que merece destacarse por la trascendencia que puede tener en orden al control administrativo de la creación de un partido. En concreto, ahora se prevé la suspensión del plazo de inscripción —además de cuando se adviertan indicios de ilicitud penal o de sucesión de un partido ilegalizado— si se aprecian defectos formales en la documentación o falta de capacidad de los promotores (artículo 5.1), extremo que no contemplaba la legislación anterior. Pese

al silencio de ésta, el Tribunal Constitucional entendió, no obstante, que una de las posibles opciones del Registro de Partidos Políticos era señalar motivadamente los defectos formales que observara, para su subsanación. Mas, en tal supuesto, a diferencia de lo previsto en caso de apreciarse indicios racionales de ilicitud, como «la Ley no dispone la suspensión del plazo, la asociación adquiere plena personalidad jurídica transcurrido el plazo legal, sin que se pueda deducir sin embargo que quedan subsanados los defectos formales o sustanciales estatutarios, sino que la verificación de éstos y sus posibles consecuencias de ineficacia ha de realizarse en sede distinta del control administrativo, es decir, en sede judicial» (STC 85/1986, F.J. 3). Por lo tanto, aunque la ley no lo previera, el Registro de Partidos Políticos estaba habilitado para requerir a los promotores la subsanación de los defectos observados en la documentación presentada. Dicha decisión, empero, no suspendía el plazo de veinte días para formalizar la inscripción ni podía llevar a denegarla, de manera que, pese a tales reparos, el partido debía considerarse inscrito al transcurrir ese lapso ¹².

La Ley de Partidos Políticos de 2002 ha avanzado un paso en relación con la de 1978, al contemplar la suspensión del plazo de inscripción en caso de que el Registro detecte defectos de forma. Sin embargo, a diferencia de otros textos antecedentes, la vigente norma se queda en esa escueta previsión, lo que suscita algunos interrogantes acerca de su alcance, como son la duración de la suspensión y el resultado de la falta de subsanación de los defectos por parte de los promotores. Hay que recordar, en este sentido, lo que propugnaba la proposición socialista de ley orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos presentada durante la VI Legislatura. En ella se disponía que, si el Registro observaba omisiones o irregularidades en la documentación presentada, debía requerir a los promotores para que las subsanaran

¹² Una crítica a esta limitada potestad que el Tribunal Constitucional atribuía al Registro de Partidos Políticos fue formulada por FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «El Registro de Partidos Políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 55, 1987, págs. 442-443.

en el plazo de siete días y, una vez transcurrido éste, se procedía a la inscripción o se rechazaba motivadamente (artículo 4.2). Asimismo, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en relación con los estatutos de los sindicatos de trabajadores, faculta a la oficina pública donde han de depositarse para que inste de los promotores, por una sola vez, que en el plazo máximo de diez días subsanen los defectos que observe; transcurrido ese plazo, la oficina pública dispondrá la publicidad o rechazará el depósito mediante resolución exclusivamente fundada en la carencia de alguno de los requisitos mínimos exigidos por la ley (artículo 4.3). El Tribunal Constitucional, por su parte, ha admitido la denegación de la inscripción con respecto al derecho genérico de asociación, aun cuando la legislación de desarrollo del artículo 22 de la Constitución—hoy, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación— no prevea expresamente tal posibilidad. En concreto, el Tribunal Constitucional afirmó que «no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de posibles defectos subsanables o incluso rechazarse la inscripción pedida» (STC 291/1993, de 18 de octubre, F.J. 2).

El rechazo de la inscripción por falta de subsanación de irregularidades formales es una medida que, aunque excepcional, parece acorde con la función del Registro de Partidos Políticos como órgano público que, de manera fehaciente, da constancia de la existencia de aquellas asociaciones que tienen una finalidad política conforme al artículo 6 de la Constitución. Para cumplir este cometido, el Registro tiene que poder acreditar formalmente la concurrencia de los rasgos que permiten definir una organización como partido político. Por lo tanto, si éste ha de ser su objeto, es coherente entender que «se debe dotar al Registro de Partidos de los instrumentos necesarios para que pueda actuar como un verdadero registro público», de suerte que, «si del examen de la documentación presentada se descubrieran defectos formales, sería necesario poder paralizar la inscripción y la adquisición de la personalidad jurídica hasta tanto no se subsanen los mismos. Y si ello no se produce en tiempo determinado —una vez, eso sí, que tales defectos hayan sido clara y detalladamente señalados a los promotores—, ni se adquirirá personalidad jurídica ni se inscribirá a dicho ente en el Registro

de Partidos»¹³. En suma, parece que la solución que, en buena lógica, cabría seguir es la misma que apuntó el Tribunal Constitucional para la inscripción de las asociaciones¹⁴.

Sin embargo, para que el Registro pudiera denegar la inscripción, sería preciso que la Ley Orgánica de Partidos Políticos reconociera tal facultad de forma inequívoca. Así lo ha hecho el legislador cuando ha querido otorgar dicha potestad a la oficina administrativa encargada de constatar la creación de otras asociaciones dotadas de singularidad constitucional, como son los sindicatos. A nuestro modo de ver, no parece trasladable, sin más, la jurisprudencia constitucional sobre la inscripción de las asociaciones en general y los poderes de la Administración al respecto, pues la inscripción de los partidos políticos, por el juego de los artículos 6 y 22 de la Constitución, tiene una significación propia¹⁵. Además, de

¹³ NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: «El significado constitucional del Registro de Partidos Políticos», cit., pág. 239.

¹⁴ Admite esta solución para la inscripción de partidos políticos GÓMEZ MONTORO, Ángel: Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, págs. 186 y 188 (nota 340).

¹⁵ MONTILLA MARTOS, José Antonio: «La inscripción registral de las asociaciones en la Constitución», en Revista de Estudios Políticos, núm. 92, 1996, pág. 191. Sobre la base, precisamente, de la especificidad de los partidos políticos con respecto a las asociaciones genéricas, la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sentencia de 16 de noviembre de 2009) confirmó la decisión de la Junta Electoral Central denegatoria de la autorización solicitada por un partido para usar, en sus candidaturas en dos Comunidades Autónomas en las elecciones generales de marzo de 2008, las siglas registradas por otro partido con una denominación parecida, que había dado expresamente su autorización para ello. La Junta Electoral Central argumentó que «la denominación y las siglas de las candidaturas son cuestiones de orden público porque afectan al derecho de los electores a tener un cabal conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, por lo que deberán coincidir con las que constan en el Registro de Partidos Políticos sin que quepa utilizar los de otra entidad política aunque medie su consentimiento» (F.J. 1). Según el Tribunal Supremo, la obligación que el artículo 46 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General impone a las candidaturas presentadas por un partido político de utilizar los signos distintivos de éste —que, además, no deben inducir a confusión con los de otros partidos legalmente constituidos— es coherente con las reglas contenidas en la Ley Orgánica de Partidos Políticos sobre la denominación de éstos y con la determinación de tales elementos identificadores mediante su inscripción en el

la propia doctrina constitucional en materia de partidos políticos tampoco se desprenden indicios que lleven a pensar en la admisión de esa posibilidad de rechazar la inscripción. En el recurso contra la Ley Orgánica 6/2002, el Tribunal Constitucional entendió que «no se confieren al Ministerio del Interior potestades discrecionales que le habiliten para proceder o no a la inscripción en el Registro del partido que lo solicita mediante la presentación de la documentación requerida al efecto», y que «la suspensión del plazo de veinte días en el que ha de producirse el acto de inscripción tiene por exclusiva finalidad subsanar los defectos formales advertidos en aquella documentación, como pone de relieve el artículo 5.1» (STC 48/2003, F.J. 20). Más aun, en cuanto a la denominación de los partidos políticos, sobre la que la ley establece una serie de limitaciones (artículo 3.1), el Tribunal Constitucional sentó la doctrina de que sólo cabrá la suspensión del plazo para inscribir —nada dijo sobre la denegación del asiento— cuando se compruebe que concurre una plena y clara coincidencia o identidad nominal entre las formaciones políticas o entidades en contraste, y no en cualquier otro supuesto de semejanza o riesgo de confusión (STC 48/2003, F.J. 21). Esta tesis está en coherencia con la expresada años atrás, también referente a la denominación de los partidos políticos, cuando el Tribunal Constitucional afirmó que el control de fondo «debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos, y forzaría a los promotores de un partido a seguir un largo procedimiento administrativo y luego judicial para poder ejercer su derecho constitucionalmente reconocido» (STC 85/1986, F.J. 4).

Registro de Partidos Políticos. Por ello, dichas reglas son indisponibles, ya que, más allá de la voluntad de los propios partidos, se encuentra el derecho de los ciudadanos a conocer con precisión qué formaciones políticas presentan las candidaturas. En consecuencia, sentenció que no puede aplicarse a los partidos políticos la excepción prevista en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, que permite que una asociación consienta expresamente que otra haga uso de sus signos distintivos. Por el contrario, los partidos políticos se rigen por su normativa específica, que no contempla esa posibilidad, y las mencionadas razones de orden público impiden que se les pueda aplicar supletoriamente aquella salvedad establecida para las asociaciones (F.J. 4).

Tampoco parece suficiente para entender que el Registro está facultado para denegar la inscripción el carácter supletorio que, en lo relativo a dicho trámite, la Ley Orgánica de Partidos Políticos (disposición adicional tercera) confiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sobre la base de esta remisión, tal vez se podría considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 71 de la última norma citada, sobre subsanación de la solicitud de iniciación de un procedimiento. Cabe recordar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional estableció que «al presentarse la documentación» requerida para la inscripción «es cuando se inicia el expediente» (STC 3/1981, F.J. 5). Pues bien, si la solicitud de inscripción de un partido político no reuniera alguno de los requisitos que exige la Ley Orgánica 6/2002, el Registro habría de requerir a los promotores para que, en un plazo de diez días (que se podría ampliar hasta cinco más, según el apartado segundo del citado artículo 71), subsanaran dicha falta, con indicación de que, si no lo hicieran, se les tendría por desistidos de su petición y, por tanto, la inscripción no se llevaría a cabo. Esto último, insistimos, parece razonable, pero no creemos que sea admisible en el vigente régimen de los partidos políticos. El rechazo administrativo de la inscripción por motivos de forma sólo puede caber si el legislador así lo dispone expresamente, ya que es una limitación del ejercicio de un derecho ¹⁶.

¹⁶ Como se ha observado con acierto (NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: «La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España», en La Justicia Constitucional en el Estado democrático -Eduardo Espín Templado y Francisco Javier Díaz Revorio, coord.-, Cortes de Castilla-La Mancha/Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 299), el rechazo de la inscripción equivale, en realidad, a una sanción ante la conducta pasiva de los promotores. Bajo la vigencia de la Ley de Partidos Políticos de 1978, algún autor llamó la atención sobre una cierta práctica de la Administración registral de recurrir a la previsión de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 análoga al artículo 71.1 de la Ley 30/1992 para, ante solicitudes de inscripción que no se adecuaban a los requisitos legales, conceder un plazo de subsanación y eventualmente acordar su rechazo. Para esta doctrina, dicha aplicación suscitaba serios interrogantes —plasmados en algunas resoluciones judiciales— respecto a la posible conculcación del derecho de asociación, al obstaculizar administrativamente su materialización; pero, al mismo tiempo, no dejaba de notar que era la deficiente regulación legal la que propiciaba tales dudas, por no prever el procedimiento de subsanación y las con-

El papel constitucional de los partidos políticos, como vehículos privilegiados del pluralismo, hace preciso aplicar con el máximo rigor —exigiendo su explícita previsión legal— cualquier restricción del ejercicio de esta modalidad del derecho asociación.

La denegación de la anotación registral por defectos formales importantes no deja, sin embargo, de parecer una solución coherente desde la perspectiva de la seguridad jurídica. Piénsese, por citar un caso real, en un partido político de una Comunidad Autónoma con lengua propia, ya inscrito en el Registro, que remite a éste unos nuevos estatutos únicamente redactados en ese idioma. Con arreglo a la Ley Orgánica 6/2002, habría que requerir a los promotores para que los tradujeran al castellano (aquí sí por aplicación supletoria de la Ley 30/1992, en concreto del artículo 36.1). Si no lo hicieran, dado que la Ley Orgánica de Partidos Políticos no permite acordar el rechazo de la inscripción, sino sólo suspender el plazo para llevarla a cabo a fin de que se subsanen las anomalías de forma, de su tenor cabe colegir que la suspensión se habría de mantener indefinidamente en tanto no fueran corregidas; pero esto supondría que en dicho período seguirían rigiendo formalmente los estatutos anteriores, que el partido ya ha derogado. Esta solución puede producir una situación de inseguridad, puesto que los nuevos estatutos habrán sido adoptados por el órgano competente del partido (la asamblea general); entrarán en vigor, por lo común (según se dispone en la mayoría de ellos), inmediatamente después de dicha aprobación, derogando los anteriores; y gozarán de una innegable publicidad material dentro y fuera de la organización (por ejemplo, aparecerán en la página web del partido y serán los que éste facilite a los interesados en afiliarse a él) ¹⁷.

secuencias de la falta de ésta. Se puede ver, al respecto, LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: «Notas sobre la aportación de la justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de partidos en España», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, págs. 74-75.

¹⁷ OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÀ, Vicente Juan: «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 2007, págs. 25-26.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos tampoco determina cuánto tiempo debe durar la suspensión del plazo para inscribir ¹⁸. En efecto, la ley sólo establece que éste se reanudará cuando se hayan corregido los defectos (artículo 5.1). Además, la inscripción procederá cuando los promotores hayan presentado la documentación «completa» (artículo 4.2). Parece, pues, que el legislador de 2002 previó una suspensión que puede prolongarse teóricamente *sine die*, hasta que se subsane el defecto. Pero cabe preguntarse si esto, en realidad, no equivale a negar la inscripción mediante una decisión puramente administrativa, pues recordemos que es el Registro —no un órgano judicial— quien determina que hay defectos de forma que impiden realizar la inscripción. De hecho, el Gobierno Vasco, al impugnar la Ley Orgánica 6/2002, adujo en su recurso de inconstitucionalidad que el acto de inscripción podía ser «denegado o retrasado» por la Administración, en virtud de las facultades que le otorga el artículo 5.1, en particular por lo que se refiere a la denominación del partido. El Tribunal Constitucional, al resolver sobre dicho argumento, se limitó a señalar que las facultades que la ley confiere al Ministerio del Interior deben entenderse en un sentido muy restrictivo; por ello, aunque puede suspender el plazo de inscripción, no queda en manos de la autoridad administrativa «denegar o retrasar injustificadamente» el ejercicio libre de constitución de partidos políticos (STC 48/2003, F.J. 21).

La mejor solución, a nuestro juicio, parece ser la que prevé la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que recogía igualmente la proposición de ley orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos presentada en 1996 por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados y que regula, con carácter general, la Ley 30/1992: conceder un plazo para subsanar los defectos formales que se aprecien y que se señalen con precisión, y denegar la inscripción, mediante resolución expresa y motivada, en caso de no rectificarse. Es obvio que esto supone una restricción liminar del derecho de asociación política y, por ello, es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía

¹⁸ VÍRGALA FORURIA, Eduardo: «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», en Revista Catalana de Dret Públic, núm. 37, 2008, pág. 36 (nota 48).

preferente y sumaria, así como ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo. Sin embargo, dicho control parece estar en consonancia con el papel que en nuestro ordenamiento se asigna al Registro de Partidos Políticos: no es un control de fondo o material, sino una verificación reglada y formal, con objeto de garantizar la necesaria publicidad para los poderes públicos, los terceros que se relacionan con el partido y los propios miembros de éste (artículo 4.3 de la Ley Orgánica 6/2002).

4.- LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL COMO GARANTÍA DE PUBLICIDAD

Los partidos políticos, por la relevancia de las funciones que les asigna la Constitución y el consiguiente imperativo democrático que preside su estructura y funcionamiento, no pueden ser organizaciones opacas. Al contrario, la naturaleza y los cometidos de los partidos exigen, sin duda, que tanto su existencia como sus datos y vicisitudes más relevantes sean conocidos de forma fehaciente. La democracia requiere claridad, y para ello es preciso tener constancia en cada momento de los actores principales del juego político. En una sociedad democrática, el pluralismo sólo puede ser efectivo cuando los ciudadanos estén en condiciones de saber quiénes son los protagonistas de la disputa por el poder; y, para el logro de este propósito, la información sobre los partidos políticos resulta imprescindible. El Registro de Partidos Políticos es, justamente, el instrumento destinado a cumplir esta función, ya que, según la Ley Orgánica 6/2002, la inscripción en el mismo «hace pública la constitución y los estatutos» del partido (artículo 4.3). En el caso de los estatutos, dada su índole normativa, la transparencia que debe regir de manera general la figura de los partidos políticos (y, por lo tanto, la relevancia a tal fin de la inscripción registral) adquiere, asimismo, un carácter específico en vista de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza la publicidad de las normas¹⁹. Sin embargo, la

¹⁹ La Ley Orgánica de Partidos Políticos, según reza su Exposición de Motivos, «persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de

necesaria diaphanidad de los partidos políticos no se satisface con una mera publicidad formal, esto es, con el depósito de los documentos correspondientes a su creación y a los cambios en sus elementos esenciales. La salvaguardia y la promoción de la participación democrática obligan a ir más allá de la pura garantía formal que representa la inscripción, requiriendo la posibilidad efectiva de obtener, sin obstáculos irrazonables, la información sustancial referente a los partidos políticos; en definitiva, exigen que ésta sea materialmente accesible. Pues bien, desde esta óptica, la actual configuración del Registro de Partidos Políticos suscita diversos interrogantes sobre su verdadera eficacia como mecanismo de publicidad. Sobre ello vamos a reflexionar a continuación.

En principio, el Registro de Partidos Políticos cumple, sobre el papel, la señalada función de instrumento de publicidad. En este sentido, el Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, por el que se regulaba el Registro de Asociaciones Políticas, ya disponía el carácter público de éste y establecía: «La publicidad se realiza a instancia de parte interesada, mediante examen de los libros o por certificación, expedida literal o en extracto, de cuantos extremos se soliciten y consten en el Registro» (artículo 4). El examen y la certificación del Registro eran, y siguen siendo hoy, los medios por los que se hace efectiva dicha publicidad. Por lo que se refiere a la legitimación para acceder al Registro,

principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos». Son, así, los estatutos los llamados a regular en detalle la estructura y el funcionamiento de cada partido, con observancia de los imperativos constitucionales y legales. Según ha dicho el Tribunal Constitucional, las normas aplicables por los órganos judiciales son, «en primer término, las contenidas en los estatutos de la asociación, siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y a la ley» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, F.J. 1). Los estatutos conforman, pues, el régimen específico que, dentro del respeto a la Constitución y a la ley, ordena la organización y el funcionamiento de cada partido político. Por ello, tienen un innegable carácter normativo y son, en definitiva, Derecho objetivo. Sobre esta naturaleza de los estatutos, se puede ver OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: Los estatutos de los partidos políticos españoles (partidos con representación parlamentaria), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007, págs. 44-45.

la citada condición de «parte interesada» podría plantear algún problema interpretativo en cuanto a su extensión, dado el silencio de la Ley Orgánica 6/2002 sobre esta materia. No obstante, dadas la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento y la consideración constitucional de los partidos como cauce para su expresión, la cualidad de interesado debe entenderse de la manera más amplia. En efecto, el principio de participación democrática hace que cualquier persona pueda tener, sin necesidad de una justificación específica, un interés legítimo en conocer datos del Registro. Por ello, parece más correcto —y más realista— lo que prevé al respecto la Ley Orgánica de Libertad Sindical (artículo 4.5): «Cualquier persona estará facultada para examinar los estatutos depositados, debiendo además la oficina facilitar, a quien así lo solicite, copia autenticada de los mismos». Este reconocimiento general de la aptitud para consultar los datos registrales es coherente con las exigencias del pluralismo político y, además, permite evitar las dudas interpretativas que podría ocasionar el recurso a criterios ambiguos, como es el de «parte interesada».

En la práctica, sin embargo, la eficacia del Registro de Partidos Políticos como mecanismo de publicidad no pasa de ser puramente formal. El funcionamiento actual del Registro es el mismo que cuando se creó, hace más de treinta años, y está basado exclusivamente en el formato en papel, tanto para la realización de los asientos como para el examen de los datos inscritos. Esto hace que el sistema sea engorroso y lento para la inscripción (donde, al exigirse escritura pública, es difícil, no obstante, escapar del papel) y, sobre todo, para su consulta por terceros. Piénsese, por ejemplo, en el tiempo y el esfuerzo que debería invertir un ciudadano para solicitar del Registro los estatutos vigentes de varios partidos políticos que tuviera interés en conocer, y el trabajo que supondría para el propio Registro tener que atender peticiones de esta clase. Por el contrario, creemos que, dentro y fuera del Registro, hay otras posibilidades para hacer materialmente efectiva y accesible la información sobre los partidos políticos. En este sentido, el citado ejemplo de los estatutos resulta especialmente ilustrativo a efectos de proponer algunas reformas que, en nuestra opinión, podrían introducirse en la vigente ordenación.

Como primera modificación, la ley podría establecer que los estatutos de los principales partidos constaran en formato electrónico en el portal del Registro de Partidos Políticos. Éste sólo ofrece hoy una relación de todos los partidos inscritos, información que es útil pero claramente insuficiente. La inclusión de los estatutos en la página web del Registro de Partidos Políticos facilitaría el acceso de los ciudadanos a una información de gran importancia para identificar con propiedad a los sujetos principales de la contienda democrática. Dado el elevado número de partidos anotados en el Registro, y las consiguientes dificultades técnicas para publicar la versión electrónica de los estatutos de todos ellos, tal vez se podría empezar por mostrar las normas estatutarias de aquellos que —con una terminología de Derecho sindical— se entendieran como más representativos en vista de su implantación, extremo éste que la ley podría fijar con criterios objetivos (por ejemplo, los partidos políticos que obtengan representación en las Cortes Generales o en alguno de los diecisiete Parlamentos autonómicos). No obstante, la incorporación de la versión electrónica de los estatutos a la página web del Registro no está exenta de dificultades, tanto de orden técnico como derivadas de la propia inercia del sistema. Tales obstáculos son a veces absurdos e incomprensibles, pero lo cierto es que no facilitan la modernización del Registro. Por poner un ejemplo, los estatutos están depositados en papel, no en soporte informático, pues sólo se obliga a los partidos a seguir el primer formato. Además, al ser documentos protocolizados, a menudo los estatutos son enviados al Registro en papel timbrado y con rúbricas notariales en prácticamente todos los folios, lo que hace muy difícil —si no imposible— escanearlos por ordenador. En ese caso, si hoy hubiera que publicarlos en formato electrónico, el Registro debería encargarse de su transcripción, tarea costosa (en vista del número de partidos inscritos), de dudosa eficacia (por la posibilidad de incurrir en errores al copiarlos) y, seguramente, más allá del cometido estricto del Registro. La solución pasaría por que fueran los propios partidos los que depositaran sendos ejemplares de los estatutos en formato de papel (escritura pública) y electrónico. Una vez cotejado éste con aquél, se podría insertar en la página web del Registro.

Con todo, el acceso telemático a los estatutos no eximiría al Registro de tener que expedir las certificaciones que se le pidieran, ni sustituiría

el valor que éstas puedan tener a efectos de publicidad formal, que es la que se deriva de los asientos. Esta precisión es importante, habida cuenta de que a veces no coincide plenamente el contenido de los estatutos registrados con el de los que los propios partidos publican y aplican. En realidad, no es infrecuente que los estatutos (bien los inscritos en el Registro, bien los que los partidos hacen públicos, bien unos y otros) contengan errores o defectos de forma y contenido. Normalmente se trata de evidentes anomalías materiales, de diversa índole y, por lo general, de escasa trascendencia, pues es posible salvarlas por el cotejo de ambos textos o, simplemente, con sentido común. En otras ocasiones, en cambio, la discordancia puede ser más importante, porque incide plenamente en el sentido de la disposición. A modo de ejemplo, en un examen de los estatutos de los partidos con representación en las Cortes Generales en la VIII Legislatura (2004-2008) se observaron deficiencias como: a) falta de coincidencia entre los estatutos registrados y los que anunciaba la página web del partido en cuestión (al haberlos modificado después de la primera inscripción, sin comunicar la reforma al Registro); b) artículos que, por un error manifiesto -pero a veces no tanto- de redacción, no se correspondían con los aprobados por el congreso del partido y, sin embargo, aparecían en su portal de Internet y en el Registro; c) fe de erratas que se incluía en la página electrónica del partido, pero no se notificaba al Registro; d) ciertos partidos nacionalistas sólo publicaban en su portal los estatutos en el idioma cooficial de la Comunidad Autónoma, pero no en castellano; e) algún partido nacionalista, inscrito correctamente en su día, habíatramitado al Registro las modificaciones de sus estatutos en lengua distinta a la castellana, sin que después, pese a los reiterados requerimientos, enviara la versión en español; f) un partido había remitido al Registro sus estatutos redactados únicamente en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma y, al serle reclamada la traducción al castellano, mandó una versión que omitía párrafos, artículos y rúbricas del texto original²⁰.

²⁰ OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», cit., págs. 31-32 (nota 55).

Como segunda modificación, y si de información actualizada se trata, la ley podría imponer que las reformas de los estatutos se enviaran al Registro de Partidos Políticos dentro de un plazo a contar desde su aprobación definitiva. No es infrecuente que los órganos directivos de los partidos eleven a escritura pública -trámite necesario para su acceso al Registro- las revisiones estatutarias bastante tiempo después (años, en ocasiones) de su aprobación por el congreso o asamblea general. La inscripción registral es, ciertamente, un derecho de los partidos; pero, en un sistema basado en el pluralismo político, también se debe entender como un deber de aquéllos ²¹. Esta obligación tiene dos dimensiones: una externa, del partido para con la sociedad; y otra interna, dentro de la propia organización, pues la reforma de los estatutos es una decisión soberana del máximo órgano del partido y los demás órganos directivos del mismo deben esmerarse para que sea inmediatamente efectiva, salvo que la propia asamblea haya dispuesto su aplicación diferida. No hay que olvidar, en este sentido, que, como ha indicado el Tribunal Constitucional, a los miembros de una asociación les asiste el derecho a que se cumplan los estatutos (SSTC 218/1988, F.J. 2, y 104/1999, de 14 de junio, F.J. 5); y el primer paso para la observancia de éstos es, precisamente, llevar a cabo con diligencia todos los trámites necesarios para su plena vigencia y eficacia. No creemos, pues, que fuera improcedente que la Ley de Partidos Políticos obligara a presentar al Registro las revisiones estatutarias dentro de un plazo razonable, pero determinado, desde su aprobación definitiva. Si no se hiciera en dicho término, la inscripción podría ser denegada y, para instarse de nuevo, la reforma debería ser confirmada por el órgano competente del partido (la asamblea general).

Como tercera modificación, se podría disponer que los estatutos de los partidos políticos figuraran en su respectiva página web. Con esta medida, serían los propios partidos quienes contribuyeran a paliar las dificultades del Registro de Partidos Políticos, en su actual configuración, como instrumento de publicidad efectiva. Por lo demás, esta propuesta no parece

²¹ Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la publicidad registral se extiende también a las modificaciones estatutarias, ya que «sólo la continua correspondencia del Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el artículo 22.3 de la Constitución» (STC 219/2001, de 31 de octubre, F.J. 5).

descabellada en la era de Internet, donde los partidos políticos, como todas las organizaciones sociales relevantes, han apostado en gran medida por las nuevas tecnologías y se han dotado de páginas electrónicas²². Sin embargo, un examen de las páginas web de los mismos partidos políticos antes referidos (los presentes en las Cortes Generales entre 2004 y 2008) reveló que no todos incluían en ellas sus estatutos y que, los que sí lo hacían, utilizaban formatos muy dispares y, sobre todo, diferían notablemente en cuanto a sencillez de acceso. Efectivamente, la fácil localización de los estatutos en las páginas electrónicas de los partidos políticos no es una regla seguida en todos los casos. Por ello, los principales partidos deberían estar obligados a mostrar los estatutos en su página web, con un acceso claro y rápido. Además, esta información debería estar actualizada, por lo que los estatutos (o sus modificaciones) que publicaran los partidos tendrían que ser los registrados, sin desfase entre unos y otros -como en la práctica ocurre en algunos casos-, para evitar equívocos.

En definitiva, la legislación de partidos políticos —tanto la Ley Orgánica 6/2002 como su reglamento de desarrollo (previsto en la disposición adicional primera y todavía pendiente de aprobar)— tendría que ser más incisiva y menos formalista con vistas a posibilitar el conocimiento real de los actores principales de la contienda democrática por el poder. Para ello, se deberían reformar o introducir las disposiciones oportunas a fin de asegurar que cualquier persona, con las debidas garantías de autenticidad y vigencia, pueda acceder de manera sencilla y efectiva a los datos sustanciales de los partidos políticos. En las líneas precedentes hemos realizado unas propuestas al respecto, pero seguramente hay otras posibilidades. De lo que se trata, en suma, es de aplicar las medidas necesarias para asegurar plenamente, tanto en el aspecto formal como en el material, la publicidad de la información relativa a los partidos políticos.

²² Sobre la funcionalidad de las páginas web de los partidos políticos, se pueden ver PÉREZ MARTÍNEZ, Víctor Manuel: «Comunicación política en Internet: algunas características de los sitios web de los partidos políticos españoles», en Razón y Palabra (revista electrónica), núm. 51, 2006 (<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n51/vperez.html>); y CASERO RIPOLLÉS, Andreu: «Los websites de los partidos políticos: nuevos instrumentos de la comunicación corporativa en el escenario on line», en Razón y Palabra (revista electrónica), núm. 55, 2007 (<http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n55/acasero.html>).