

EL CONTROL ESTRUCTURAL-FUNCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

ALFONSO FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

I. En el ámbito del problema general del control de la organización y funcionamiento de los partidos políticos se aborda aquí, al hilo de tres recientes sentencias de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, el problema específico del control jurisdiccional indirecto de los actos de los partidos, por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando aquéllos actúan como sujetos auxiliares del Estado y sus actos constituyen el presupuesto de hecho de un acto administrativo, adquiriendo, por tanto, pese a su condición de acto interno, relevancia para el ordenamiento jurídico estatal.

Es sobradamente conocida la actitud del Estado a lo largo de la Historia en relación a los partidos políticos, así como la clasificación de estas relaciones propuesta por TRIEPEL, distinguiendo las etapas de antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación (1).

El artículo 6.º de la Constitución española procede a la constitucionalización de los partidos políticos, reconociéndoles una serie de funciones de interés público, pero, al tiempo, manteniendo el principio de libertad de creación y actuación, de acuerdo con la concepción del pluralismo político en los sistemas de democracia clásica, y sin que,

(1) *Die Staatsverfassung und die politischen parteien*, Berlín, 1928. Sobre el problema político general de las relaciones entre Estado y partidos y su tratamiento en la Constitución española, véase Pablo LUCAS VERDÚ: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Rev. de Política Comparada* número 2, pp. 33 y ss.

por tanto, quepa hablar de corporaciones de Derecho público y mucho menos de órganos del Estado.

Es precisamente el reconocimiento constitucional de unas funciones de trascendencia e interés públicos a los partidos políticos lo que justifica, en última instancia, un tratamiento específico con respecto al derecho de asociación. Si a los partidos se les asigna la función de expresar el pluralismo político, de concurrir a la formación y a la manifestación de la voluntad popular y de ser instrumento fundamental para la participación política, se les exige, paralelamente, además de la explicitación de su deber de respeto a la Constitución y a la Ley, una organización y un funcionamiento democráticos.

Como consecuencia del tratamiento jurídico, los partidos están sometidos, siguiendo la terminología de BISCARETTI:

a) A un control exterior clásico. Como especie del *genus* asociación están sometidos al control externo de su actividad en los límites determinados por la legislación penal. (Parece dudosamente constitucional que la expresa referencia al respeto a la Constitución y a la Ley del artículo 6.º de la Constitución pueda interpretarse, más allá de la vinculación general del artículo 9.º, 1, como un límite en sus actividades externas que vaya más allá del respeto a la legislación penal. Lo mismo cabe decir de la exigencia de adecuación al principio democrático, no sólo en su funcionamiento interno, sino también en sus «actividades», establecida por la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978) (2).

b) A un control ideológico-programático. La citada Ley de Partidos Políticos establece un control judicial sobre la posible ilicitud penal de los fines del partido (3).

Por lo demás, no estimamos justificada una interpretación que permita deducir del artículo 6.º de la Constitución la necesidad de coincidencia entre el ideario del partido y un «mínimum constitucional» más allá de la tipificación penal (4).

c) A un control interno estructural-funcional. La citada Ley de Partidos, de acuerdo con el artículo 6.º de la Constitución, impone una

(2) Cfr. Javier JIMÉNEZ CAMPO: «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 1, 1981.

(3) Sobre la incoherente configuración de este mecanismo y su dudosa constitucionalidad, Vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*

(4) A favor de esa necesidad de coincidencia, J. A. SANTAMARÍA: *Comentario al artículo 6.º de la C.*; en F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 79-80, y O. ALZAGA VILLAAMIL: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, p. 121. En contra, J. JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*

estructura organizativa acorde con el principio democrático y exige que el funcionamiento de los partidos sea democrático.

II. Se quiere hacer referencia, en este breve comentario, a algunos aspectos del control estructural-funcional que en la práctica se presentan como problemáticos. Concretamente, a la posibilidad del control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Son, precisamente, los actos de los partidos políticos dotados de relevancia inmediata en el ordenamiento jurídico estatal, al constituir el presupuesto de hecho para un acto de un órgano del Estado, los que explican de manera directa el tratamiento jurídico particular de dichas asociaciones políticas. El respeto a la Constitución y a las Leyes y la democracia organizativa y funcional adquieren su máxima significación en aquellos actos que justifican la consideración de los partidos como sujetos auxiliares del Estado.

Desde luego, los partidos políticos no son, en el ordenamiento jurídico español, órganos del «Estado-Aparato», ni entes administrativos de cualquier clase, ni siquiera corporaciones de derecho público. Se trata de corporaciones de derecho privado que se constituyen y funcionan bajo los principios de concurrencia y libertad, sin perjuicio de que, por su relevancia constitucional y sus actividades de interés público, estén sometidos a límites específicos de organización y funcionamiento. Por consiguiente, los actos de los partidos políticos en ningún caso serán susceptibles de *control directo* por la jurisdicción contencioso-administrativa.

La cuestión se plantea a propósito de la eventual controlabilidad de la legalidad de los actos internos por el órgano competente de la Administración, cuando el ordenamiento estatal los configura como presupuesto de hecho de un acto administrativo, y el posible control jurisdiccional del acto administrativo por inadecuación a Derecho del acto interno del partido del que trae causa.

III. Como se ha dicho, surge el comentario al hilo de tres sentencias de la Audiencia Territorial de Madrid. En todas ellas hay un elemento común: la «expulsión firme» de un partido político como supuesto de hecho recogido en la Ley de Elecciones Locales para producir el acto administrativo de cese como concejales o la pérdida del derecho a acceder al cargo.

Sin embargo, los tres supuestos presentan diferencias en cuanto a la naturaleza de los hechos que dan lugar al recurso: en uno de los casos se solicita la anulación del acto administrativo por incumpli-

miento de los procedimientos estatutarios para la expulsión de un miembro del partido. En los otros dos, los recurrentes pretenden que se enjuicie el fondo del asunto: la ilicitud sustancial con independencia de la licitud procesal del trámite de expulsión.

El primero de los casos a comentar corresponde a la sentencia número 152, de 18 de marzo de 1982, siendo ponente el magistrado ilustrísimo señor don Jaime ROUANET MOSCARDÓ.

Los hechos más importantes son los siguientes: 1.º Renuncia escrita ante el PCE por parte de un miembro de la candidatura de dicho partido a su derecho a acceder al cargo de concejal del Ayuntamiento de Madrid en sustitución de los concejales cesados por expulsión del partido. 2.º No ratificación de la renuncia ante la Junta Electoral de Zona, manifestando, por el contrario, su voluntad de acceder al cargo. 3.º Expulsión del PCE sin respeto a los mecanismos procesales previstos en los estatutos del partido. 4.º La Junta Electoral de Zona, que ante la no ratificación de la renuncia se abstuvo de adoptar ningún acuerdo subsiguiente, acuerda no incluir en la proclamación de concejales al recurrente, al serle notificada su expulsión.

La sentencia va a estimar el recurso, reconociendo, por una parte, la irrelevancia de la renuncia ante el partido, y procediendo, por otra, a declarar nulo el acuerdo de la Junta Electoral en el que se entendía al recurrente decaído en su derecho.

Aunque momentáneamente nos eleje del objeto de estas líneas, conviene dejar constancia de la tesis sentada por la Sala, de indudable trascendencia, en relación a la renuncia efectuada ante el partido y no ratificada ante la Administración Electoral: se afirma la naturaleza bilateral de la renuncia en Derecho público, por lo que «sólo se perfecciona con la recepción y aceptación del ente público que deba asumirla, y que, por lo tanto, mientras perdura su fase de mera emisión u oferta unilateral, puede ser revocada y dejada sin efecto por el todavía renunciante en potencia, mediante un acto, también voluntario, de contrario imperio».

La trascendencia de esta doctrina en relación a determinadas prácticas de los partidos, contrarias al mandato representativo y tendentes a fortalecer la disciplina interna de los grupos parlamentarios y su dependencia del partido, es evidente.

Ya en el ámbito del objeto que nos ocupa, los considerandos de la sentencia tratan de delimitar la validez formal del acto interno del partido —la expulsión firme— que opera como presupuesto de hecho del acto administrativo.

La Sala viene a aceptar, implícitamente, que se trata de un supuesto técnico de «presuposición» en el que «una materia intrínsecamente extraña a la del ordenamiento estatal se conexiona con otra materia, que, en cambio, regula el Estado, y, por tanto, las normas jurídicas del ordenamiento así tomadas en consideración vienen a constituir un presupuesto» de las normas y de los actos estatales conexionados (5). Así, se afirma que «la Sala que conoce el recurso contencioso-electoral no sólo puede, sino que debe, constatar, contrastar y analizar, en su labor de control y fiscalización de la actividad administrativa electoral de la Junta Electoral de Zona, la autenticidad, efectividad y legalidad, al menos formal, del "acto jurídico" que integra el "presupuesto de hecho" determinante, en la normativa electoral, de la consecuencia jurídica de la provisión de la vacante...».

La tesis parece irreprochable. La Ley de Elecciones Locales establece como presupuesto de hecho del acto administrativo el cese de la pertenencia al partido. La determinación jurídica del cese por expulsión firme sólo puede constatarse por el cumplimiento de los requisitos y procedimientos formales previstos en los propios estatutos del partido. Hay, pues, a estos efectos, una incorporación al ordenamiento jurídico del Estado del ordenamiento interno del partido, de tal modo que la ilegalidad interna de la expulsión es relevante para el ordenamiento estatal y controlable, tanto por el órgano administrativo a quien compete dictar el acto (Junta Electoral de Zona) como por la jurisdicción contencioso-administrativa en su función fiscalizadora de la Administración.

Así, establece la Sala que sólo cuando se hayan respetado las condiciones formales exigidas por los propios estatutos del partido podrá hablarse de «verdadero y propio acto jurídico surgido a la vida del Derecho...»; «... de lo contrario, en vez de expulsión definitiva y firme, supeditada a las garantías de trámite imprescindibles, habría una simple apariencia externa de acuerdo (en definitiva, un no acto), según el ordenamiento jurídico imperante (integrado, a tales concretos efectos, por las normas administrativo-electorales y, además, por las normas estatutarias que definen y delimitan, procedimentalmente, el concepto jurídico determinado de la expulsión), para, sin caer en la pura arbitrariedad, poder llegar a conformar el "presupuesto de hecho" contenido en el artículo 11, punto 7, de la Ley

(5) BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, trad. de LUCAS VERDÚ, Madrid, Tecnos, 1985, p. 166.

de Elecciones Locales de 1978, como elemento básico de la validez del acuerdo de la Junta Electoral de Zona».

IV. Mayor interés presenta el problema de la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa entre a analizar no sólo el respeto formal al proceso estatutario de expulsión, sino el fondo del asunto, la licitud sustancial de aquélla. Y ello no sólo por referencia a las propias causas estatutarias de expulsión, sino, sobre todo, por referencia a las normas jurídicas estatales que limitan el ordenamiento jurídico particular del partido: la democraticidad y el respeto a la Constitución de los estatutos que, eventualmente, dan cobertura al acto, y el carácter democrático y respetuoso con las exigencias constitucionales y legales del acto en sí.

En principio, la naturaleza reglada del acto de la Junta Electoral parece excluir la posibilidad de toda valoración política del presupuesto de hecho. Ahora bien, lo que aquí se plantea no es una valoración política. Se trata de determinar si dicho supuesto legalmente tipificado se cumple, y se trata de determinar si el presupuesto, escuetamente enunciado por la normativa electoral, está sometido a otras condiciones de validez por el artículo 6.º de la Constitución, por la Ley de Partidos Políticos o por el resto del ordenamiento jurídico.

Ante todo, hay que afirmar que la tendencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido de inhibición ante el fondo del asunto configurado por la causa de expulsión. Así, en la sentencia de 15 de octubre de 1980 de la Audiencia Territorial de Valencia se dice que «... resulta patente que la única expulsión de un partido susceptible de producir el efecto del cese del o los concejales elegidos será la que, por los motivos que fueren, que, desde luego, y como antes se dijo, no corresponde enjuiciar a esta jurisdicción...». Y en la sentencia número 151, de 18 de marzo de 1982, de la Audiencia Territorial de Madrid, sobre el recurso de varios ex concejales del Ayuntamiento de Madrid contra el acuerdo de cese motivado por su expulsión del PCE, se dice que la «Sala únicamente ha de apreciar si se ha producido o no la expulsión, sin hacer juicios de valor». Y que el objeto exclusivo del control judicial, sobre el que versa la sentencia, radica en acreditar «haberse tramitado y resuelto el expediente de expulsión por el órgano competente».

Sin embargo, en las dos últimas sentencias que aquí se comentan, la 152 y la 153 (todas ellas de 18 de marzo de 1982), se ofrecen indi-

cios alentadores sobre la posibilidad de trascender, en el análisis del supuesto de hecho, la mera constatación formal de la adecuación procesal de la expulsión a las previsiones estatutarias.

En efecto, las citadas sentencias se mantienen inicialmente fieles a la línea de rechazar el análisis de los motivos de la expulsión y, expresamente, se declaran incompetentes «para entrar en la dialéctica intrínseca material de las destituciones de los afiliados a los partidos políticos, por ser un tema que sólo atañe, en un plano abstracto y aseptico, a la asociación correspondiente...». Sin embargo, esta petición de principio se matiza reiteradamente con expresiones sugerentes: no se debe entrar en la dialéctica material *en principio*, el análisis del supuesto de hecho debe ser «*al menos* formal», etc.

Por lo demás, en los considerandos de la sentencia número 152 se aducen, para estimar el recurso, consideraciones que van más allá del incumplimiento de disposiciones estatutarias: las irregularidades que se detallan consisten en una expulsión «sin darle audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, de plano, en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras, tanto punitivas y administrativas como aquellas que se prevén en ordenamientos de régimen interno que circunstancialmente se publiquen e incidan, como antes se ha indicado, en la segunda de las citadas, recogidos en el artículo 24 de la Constitución y en la sentencia de 8 de junio de 1981 del Tribunal Constitucional». Es decir, en este caso se está apelando no a las disposiciones estatutarias del partido, sino a principios procesales recogidos en el artículo 24 de la Constitución. De ello parece deducirse que el incumplimiento de las exigencias de defensa previstas en el artículo 24 de la Constitución sería suficiente, con independencia de la adecuación procesal de la expulsión a los trámites estatutarios, para declarar ilícita aquélla a los efectos de operar como supuesto de hecho válido para desencadenar el acto administrativo. En conclusión, unos estatutos antidemocráticos, aunque hayan pasado el trámite registral de verificación reglada, no pueden dar cobertura a un acto antidemocrático, ni éste puede servir de supuesto de hecho válido para un acto administrativo.

En cuanto a la sentencia número 153, aunque rechace las alegaciones de los recurrentes y desestime el recurso, de hecho, pese a la petición de principio de mantenerse en el análisis formal, entra abiertamente a conocer el fondo del asunto, valorando la licitud sustancial de la expulsión.

V. Excede de nuestra intención estudiar en este breve comentario los argumentos de fondo alegados por los recurrentes, o entrar a valorar pormenorizadamente los hechos. Sin embargo, y al único objeto de ilustrar la posibilidad de control de los actos internos, parece oportuno un comentario, seleccionando esos hechos como pura hipótesis de trabajo:

Parece que si la expulsión del partido obedece, exclusivamente, a la voluntad de forzar la renuncia al cargo de concejal y a alterar de este modo el orden de la candidatura (incluso ofreciendo la reincorporación una vez que la expulsión ha provocado el efecto perseguido), la tesis del abuso del Derecho y la actuación en fraude a la Ley es una tesis más que defendible (6).

Si la Ley Electoral hubiera querido conceder a los partidos políticos una plena disposición sobre las personas llamadas a ostentar la representación política, haciéndoles a ellos, y no a los candidatos electos, titulares del derecho subjetivo al ejercicio del cargo, hubiera procedido a establecer un sistema de candidaturas de partido sin denominación de candidatos, dejando a la disposición de aquél la determinación en cada momento de las personas llamadas a ejercerlo. Ciertamente, no es el caso. La Ley de Elecciones Locales ha querido fundar la representación política en un doble vínculo: el vínculo personal derivado de la designación de una candidatura con nombres propios (pues, evidentemente, al elector no le es indiferente que la lista esté compuesta o vaya encabezada por unos nombres o por otros) y el vínculo ideológico programático derivado de la presentación por un partido al servicio de un programa y de una opción ideológica coherente.

De este modo, el derecho subjetivo del candidato electo al ejercicio del cargo es un derecho condicionado por la Ley a la pertenencia al partido que ha de entenderse como no abandono de la disciplina y la orientación ideológica que aquél imprime. Pero ello no implica que se pueda admitir la inversión de la relación de causa a efecto utilizando la expulsión para alterar la candidatura en fraude a la Ley y con manifiesto desprecio a la voluntad del electorado.

En conclusión, el supuesto de cese por expulsión firme ha de entenderse que trae su causa del abandono de esa opción ideológica o

(6) Tesis minuciosamente desarrollada en las alegaciones de los recurrentes por el letrado Javier GARCÍA FERNÁNDEZ

del programa del partido, que en principio corresponde valorar a dicho partido. Pero la expulsión que halla su fundamento en la mera voluntad de utilizar un resorte legal, previsto para otro objeto, con el fin de alterar las candidaturas (frente a la inalterabilidad proclamada por la Ley), en detrimento de la voluntad del elector, y quebrantando el derecho constitucional del candidato postpuesto al ejercicio del cargo público, ha de considerarse como un acto en abuso de Derecho y en fraude a la Ley, contrario a las exigencias constitucionales de un funcionamiento democrático, que no puede servir como presupuesto de hecho válido para desencadenar el acto administrativo.

