

## LA ORGANIZACION INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION ITALIANA

A partir de 1948 la jurisprudencia se ha declarado constantemente a favor de atribuir a los partidos políticos la fórmula jurídica de asociaciones no reconocidas.

Sin embargo, nuestra Constitución los distingue de las otras asociaciones libres, aparte de por innumerables motivos, también porque mientras de forma implícita permite que los extranjeros pasen a formar parte de las demás asociaciones, desecha la posibilidad de que esto pueda suceder en el caso de los partidos. Se diferencian, además, de las simples asociaciones políticas con fines particulares (aquí parece aludir al segundo párrafo del artículo 18), ya que en nuestra Constitución los partidos no sólo se limitan a perseguir unos determinados fines políticos, sino que tienden a determinar la política nacional, esto es, a adquirir influencia general sobre la vida política, a participar al mismo tiempo en dicha vida y a contribuir, en líneas generales, a solucionar los problemas que desde el punto de vista histórico se le presentan o se le han presentado al Estado.

La diferencia entre el partido y el resto de las asociaciones ideológicas, económicas, religiosas, etc., queda salvada por el hecho de que estas últimas, aunque asuman la defensa de determinados intereses frente a los órganos estatales, dicha defensa queda limitada a cuestiones particulares, basadas en puntos de vista particularistas de clases, categoría económica, confesión religiosa, etc., sin que, por lo demás, quieran o puedan con ello determinar las directrices políticas generales del Estado y, de este modo, trazar una línea programática de carácter general, que sirva de base para poder resolver de manera unitaria todas las cuestiones, y no sólo las referentes a cada grupo.

Por el contrario, aunque el partido asuma la tutela de determinadas clases, categorías económicas, confesiones religiosas, etc., aunque en determinados aspectos sostenga puntos de vista en apariencia particularistas y de defensa de determinados grupos, siempre lo hace teniendo en cuenta las directrices generales del Estado sobre el que trata de influir con su gestión.

Además, los partidos se diferencian de las sectas por su publicidad; la

persecuciones de fines e intereses colectivos les hace ser distintos de las facciones, destinadas a apoyar a determinadas personas; la existencia de una organización estable les distingue de las ligas o uniones precarias, con objetivos determinados y limitados en el tiempo.

Por su naturaleza y vocación, los partidos políticos tienden a hacer valer y prevalecer un determinado programa de acción política, al conquistar la dirección de la vida pública y, por consiguiente, influir, de manera orgánica y continuada, sobre quienes la detentan. En otras palabras, son portadores de concepciones igualmente distintas del interés general; concepciones partidistas, por supuesto, pero totales, si es que, en realidad, es cierto que en cada partido se esconde un partido único, porque cada uno se sitúa, al mismo tiempo, como parte y como todo y tiende al todo.

En concreto, son los mismos motivos en los que se suele basar la contraposición entre representación política o representación de intereses económico-profesionales o, más ampliamente, de grupos y categorías, que deberían servir y caracterizar a los partidos, al distinguirlos de otros fenómenos asociativos, como, sobre todo, de los sindicatos, que se proponen (o deberían proponerse), a su vez, la tutela de intereses limitados y particulares, aunque también colectivos.

La diferencia principal entre el partido y el sindicato no hay que buscarla tanto en la contraposición entre la esfera política y la económica, ya que en la vida social unos y otros elementos están tan entrelazados que sería difícil y, en general, imposible, su distinción, como más bien en los intereses a cuya protección tienden ambos organismos; intereses generales para el partido, que se identifican en la participación en determinar la política nacional e intereses colectivos de clase para el sindicato. El sindicato, en efecto, investido del poder de reglamentar el trabajo y, por esto mismo, destinado a operar en un sector limitado de la vida social que, aun siendo fundamental para la comunidad (la Constitución hace del trabajo la base de la República italiana), no pierde su carácter especial frente a la política nacional, destinada a condicionar e influir sobre todas las manifestaciones de la vida social.

No cabe duda de que los problemas del trabajo, los intereses de clase, afectan a toda la colectividad por estar ligados a los problemas generales de política económica y, por consiguiente, pueden inspirar la acción de un partido político; pero éstos se ven depurados y realizados al pasar de la esfera del particularismo a la de la política de valoración de los intereses generales.

En este sentido, queda justificada la actividad de los partidos tendente a determinar las orientaciones concretas y las decisiones del Estado, al cooperar en la puesta en práctica de las normas sociales y progresistas de la Constitución. Sin embargo, no está justificado que los partidos se anexionen a

los sindicatos y que, al situar a estas entidades bajo su propia dependencia, las politiza, y ellos mismos se convierten en entidades sindicales. De ello se sigue, en primer lugar, que las fuerzas sindicales puestas al servicio de un partido serían aprovechadas con fines políticos. De este modo, las cuestiones sindicales serían consideradas como cuestiones políticas; en segundo lugar, aunque no en la forma, en el fondo, las directrices sindicales quedarían sometidas al poder de decisión de los afiliados, en contra de la voluntad de la Constitución que impone normas democráticas a los sindicatos registrados.

Los partidos son instrumentos de representación política, entendida ésta como representación general, a los que corresponde la tarea de introducir al pueblo como totalidad en el Estado como unidad. Después, en la práctica, en la realidad de cada día, los partidos se muestran, con demasiada frecuencia, incapaces de adaptarse al papel que por naturaleza les corresponde y degeneran hasta convertirse en representantes de intereses sectoriales cada vez más variados, según las circunstancias. Por el contrario, otros grupos organizados, y sobre todo los sindicatos, acaban por desarrollar por su cuenta una actividad propiamente política, muchas veces en competencia con los partidos: que las entidades que componen la sociedad civil (agrupaciones profesionales, sindicales y parasindicales, organizaciones confesionales y movimientos ideológicos...) tiendan cada vez más a traspasar el ámbito de la sociedad política, a cobrar peso y relieve político, a veces amparándose en uno u otro partido y utilizando las estructuras organizativas de los mismos, a veces incluso en calidad de verdaderos y propios interlocutores públicos de los partidos, es ya algo totalmente distinto. Se trata de un problema que afecta a la actual crisis de las instituciones representativas, así como de los partidos políticos que deberían alimentar a aquéllas.

Si examinamos ahora la sección del partido político, es conveniente hacer resaltar que la doctrina le dedica una atención que se centra, ante todo, en la naturaleza y en la autonomía de la sección, ya que dichos aspectos llevan consigo importantes problemas referentes a la responsabilidad de la sección frente a terceros y, por consiguiente, a su legitimidad procesal.

Se han mantenido tres tesis al respecto: la sección constituye una asociación no reconocida y, por lo tanto, con relevancia jurídica en cuanto al exterior; la sección es una articulación interna del partido sin relevancia jurídica frente a terceros; el problema se resuelve caso por caso, pero queda la duda de si se va a resolver teniendo en cuenta los estatutos de cada partido, o en función de la efectiva organización o tomando como base otros elementos no mucho más precisos.

El desacuerdo existente al respecto en la doctrina se ha reproducido también en la jurisprudencia. A favor de la primera de las tesis se puede citar:

la sentencia número 1.681, de 4 de julio de 1962, del Tribunal Supremo; la sentencia del Tribunal de Apelación de 13 de febrero de 1961, así como las del Tribunal de Apelación de Palermo de 14 de junio de 1957 y 16 de julio de 1957. Por la segunda de las tesis se pronunciaron: el Tribunal de Apelación de Venecia con sentencia de 26 de enero de 1957, la Audiencia de Bolonia con sentencia de 10 de mayo de 1953. Podemos citar como partidarias de la tercera de las tesis: la sentencia número 2.981, de 20 de agosto de 1954, del Tribunal Supremo; la sentencia del Tribunal de Apelación de Palermo de 14 de diciembre de 1956; la sentencia del Tribunal de Apelación de Génova de 22 de julio de 1954, y la sentencia de la Audiencia de Varese de 31 de enero de 1952.

Se ha afirmado que el partido es, por su propia esencia, un organismo unitario, aunque admitir la relevancia externa de sus articulaciones internas tendría como consecuencia inadmisibile el desmembramiento de aquella configuración unitaria; esto es, la autonomía administrativa y patrimonial de las articulaciones menores no concuerda con el presunto unitarismo del partido.

Esta opinión presupone que a la unidad política del partido deba necesariamente corresponder una unidad de gestión administrativa y patrimonial; lo cual no es cierto; la unidad política puede conseguirse con otros medios, aunque en presencia de organizaciones administrativas y patrimonialmente autónomas dentro del partido. En Italia, ninguna norma regula de manera expresa la organización interna de los partidos, la relevancia externa de dichas organizaciones y, por consiguiente, la relación sección-partido en los contactos con terceros.

No se puede hablar de las secciones como órganos, ya que los partidos no tienen personalidad jurídica y por ello no pueden tener una articulación a la cual aplicar los principios y las reglas propias de la persona jurídica y sus órganos.

Se ha sostenido que la sección y el partido son, al mismo tiempo, responsables de las deudas contraídas por la sección. Y se ha añadido: puesto que el partido está formado también por secciones, es decir, ya que las secciones, en cuanto asociaciones menores, son miembros de la asociación mayor, del partido, cuando una sección contrata, ella misma responde como persona que ha actuado en nombre y por cuenta del partido, pero también responde el partido con su fondo común, en cuanto asociación de la que es miembro la sección.

Contra esta tesis se objeta que la sección no puede responder como si hubiese actuado en nombre y por cuenta del partido, ya que el artículo 38 del Código civil, según el cual: «los terceros pueden hacer valer sus derechos en el dominio común frente a las obligaciones asumidas por las personas que

representan a la asociación», configura junto a la responsabilidad de la asociación de hecho una responsabilidad de las personas que han actuado en nombre y por cuenta de la asociación, y la asociación no tiene personalidad jurídica. Además esta tesis llevaría al resultado de que para las deudas responderían tanto la sección como el partido, y no las demás secciones y articulaciones del partido.

Pero las alternativas son dos: o la asociación con relevancia externa es única y exclusivamente el partido, en cuyo caso quien responde es el partido (incluidas aquí las otras secciones), o bien, tanto el partido como la sección son asociaciones de hecho y, entonces, aunque se admita que la sección es miembro del partido, es decir, aunque se admita que el partido sea una asociación de asociaciones, no tiene por qué considerarse que cada acto de la asociación-sección sea un acto de la asociación-partido. En efecto, si la sección-asociación tiene autonomía propia y es responsable por sí misma de las obligaciones asumidas frente a terceros, si, a su vez, actúa siempre como miembro del partido, entonces ya no se trata de una asociación de hecho, sino de una simple articulación interna del partido. En este caso, la responsabilidad frente a terceros sólo recaerá sobre el partido.

Quienes consideran la sección del partido como asociación menor dentro de la asociación mayor del partido, aportan al mantenimiento de su tesis varios datos de hecho: gestión patrimonial autónoma, posibilidad de la sección de adherirse a otras asociaciones sin comprometer al partido, eventualidad de que la sección siga viviendo aunque se haya disuelto el partido, posibilidad de que la sección tenga su propio nombre y su propio estatuto, etc.

En Derecho, para poder decir que un ente es una asociación no reconocida tienen que darse tres condiciones: que haya más personas que estén ligadas por el vínculo asociativo, que exista un fondo común, que esta asociación persiga una finalidad que justifique el vínculo asociativo creado. Sin embargo, para que la sección sea considerada como asociación no reconocida, es condición necesaria, aunque no suficiente, que cumpla estos requisitos, puesto que las secciones forman parte de una estructura más amplia del partido. El mayor problema es explicar cómo es posible calificar, al mismo tiempo, como asociaciones no reconocidas a las secciones y al partido político del cual forman parte las secciones.

Por este motivo, en los partidos italianos sólo están afiliados al partido quienes están inscritos en el núcleo más pequeño de cada partido. Los particulares participan en todas las instancias del partido (por ejemplo, en el Congreso) a través de representantes elegidos según proporciones fijas en relación al número de afiliados. Las federaciones o secciones no se consideran,

en este aspecto, miembros del partido, sino articulaciones del mismo. Por lo tanto, los partidos políticos italianos no tienen una estructura federativa.

De ser cierto que los afiliados a un partido son, al mismo tiempo, miembros de otras asociaciones intermedias en sentido vertical, ello explica por qué y cómo las secciones (o las demás articulaciones menores) y el partido pueden ser simultáneamente calificadas de asociaciones no reconocidas.

El hecho de que en muchos partidos los afiliados queden de manera necesaria e *ipso facto* afiliados a las organizaciones intermedias superiores, y la comprobación de que cada una de las cuotas de los afiliados vienen repartidas según proporciones fijas entre las diversas articulaciones verticales del partido, cuyo fondo se compone, por lo tanto, de las cuotas procedentes de cada uno de los afiliados, sirve para demostrar, en efecto, que el partido es una pirámide de asociaciones no reconocidas cuyos miembros son las mismas personas físicas.

Las secciones, al igual que las federaciones, no existen por sí mismas, sino que existen como consecuencia del partido, y cada cual se inscribe en ellas para poder afiliarse al partido. Estas articulaciones internas, que constituyen una parte integrante del partido, tienen por objetivo peculiar el de cumplir la finalidad de la asociación mayor de la cual forman parte. Sin embargo, realizan la política del partido de la manera que estiman más oportuna; es cierto que sus fines son instrumentales con respecto a los del partido, pero son siempre fines para cuya determinación existe un margen de discrecionalidad. Además, su responsabilidad, aunque limitada con respecto al fin político, es, a su vez y por regla general, la más amplia desde el punto de vista administrativo.

De este modo, se explica por qué cuando cada uno se afilia a un partido, se encuentra inscrito en otras instancias del mismo, y por qué dichas instancias, aunque tienen una finalidad propia, pueden constituir asociaciones de hecho distintas al partido. En efecto, en ellas subsisten todos los elementos necesarios y suficientes para dar vida a las asociaciones no reconocidas: una pluralidad de personas físicas, un fondo común, una finalidad propia.

De todo lo dicho se desprende que, según la Constitución italiana, puede haber partidos cuyas articulaciones son meramente internas y partidos, a la inversa, cuyas articulaciones tienen relevancia externa; en el primero caso, en cualquier momento y a cualquier nivel, quien actúa y responde jurídicamente es siempre el partido, considerado de manera unitaria; en el segundo, quien actúa y responde jurídicamente es la articulación con relevancia externa.

Sólo un análisis del estatuto del partido permite decidir a cuál de las dos categorías pertenece el partido considerado y cuáles de las articulaciones del partido tienen relevancia externa.

En apoyo de los argumentos expuestos nos remitimos, sumariamente, a la sentencia número 679, de 8 de enero de 1956, dictada por el Tribunal Supremo, a quien se había apelado para que decidiera en relación con una sentencia de carácter patrimonial, entre el secretario político de una sección del P. C. I. y la Administración financiera del Estado.

El Supremo ratificó, al amparo de lo establecido por el estatuto del partido, que el secretario de sección tiene responsabilidad administrativo-patrimonial frente a terceros a causa de la actividad desarrollada por la propia sección y, por consiguiente, también la legitimación procesal activa y pasiva.

«La representación procesal de la asociación de hecho —se dice en la sentencia— se basa en los "acuerdos de los asociados", para los que la identificación de la persona que ostenta la representación procesal de una asociación se resuelve en la identificación de la persona a la que los socios han conferido la presidencia o la dirección del ente; por lo que a los partidos políticos se refiere, el acuerdo de los afiliados se concreta normalmente en una carta estatutaria y, por lo tanto, habrá que remitirse a ella para determinar a quién corresponde la representación procesal.

Todavía hemos de tener en cuenta que, en los estatutos de los partidos, la finalidad política no tiene ninguna relevancia por lo que se refiere a la vida jurídica del ente y, sobre todo, por lo que respecta al artículo 36 del Código civil, que la regula. En efecto, la representación y la responsabilidad políticas de las organizaciones —las cuales, naturalmente, pertenecen al secretario del partido— son totalmente distintas a la representación propiamente jurídica y a la responsabilidad administrativo-patrimonial frente a terceros, por la actividad desarrollada por el propio partido.

Por consiguiente, desde el punto de vista político, la responsabilidad y la representación del secretario del partido, la representación procesal y la responsabilidad administrativa corresponden —aunque no esté expresa y detalladamente establecido en el estatuto— a los secretarios de sección, cuyas atribuciones se identifican con las de director o presidente en las asociaciones de naturaleza distinta.»

A la misma conclusión llegó el Tribunal de Apelación de Roma con la sentencia de 13 de febrero de 1961. Las secciones de los partidos políticos tienen vida social y administrativa propia y autónoma con respecto a la administración central y, por lo tanto, constituyen asociaciones por sí mismas, con propia capacidad procesal de comparecer en juicio delegando en la persona

a quien le es conferida la representación en virtud del estatuto interno. Por lo tanto, las secciones responden con el fondo común de las obligaciones contraídas frente a terceros, de los propios intereses y fines particulares, excluida toda responsabilidad solidaria entre la administración central y el partido.

En este sentido se han pronunciado también la Audiencia de Roma con la sentencia de 20 de abril de 1957, el Tribunal de Apelación de Palermo con sentencia de 28 de enero de 1957, el Tribunal Supremo con sentencia número 298, de 2 de agosto de 1954, y la Audiencia de Milán con sentencia de 29 de marzo de 1956.

FRANCESCO LEONI