

# El significado constitucional del Registro de Partidos Políticos

José Ignacio Navarro Méndez

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. NATURALEZA Y FUNCIONES DEL REGISTRO DE PARTIDOS: CARÁCTER DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL: a) Justificación de la necesidad de la inscripción registral. b) Facultades de la Administración encargada del Registro de Partidos.—3. LA POLÉMICA SOBRE EL MOMENTO DE ADQUISICIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—4. EL CONTROL *PREVENTIVO* DE LA LICITUD PENAL DE LOS FINES DEL PARTIDO.—5. CONTROL REGISTRAL SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—6. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN INTENTO DE REFORMA.—7. CONCLUSIONES.

## 1: INTRODUCCIÓN

Puede bien decirse que, en relación con el Registro de Partidos, la doctrina ha encontrado un blanco propicio para sus críticas. Ciertamente, pocos aspectos relacionados con el régimen jurídico de los partidos políticos han recibido tantos varapalos como la regulación que del Registro de Partidos se contiene en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.

Ello obedece a un hecho claro: el Registro de Asociaciones, primero, y el específico de Partidos Políticos, después, fueron ocasionalmente utilizados por el Estado como un instrumento no para verificar el nacimiento a la vida jurídica de nuevos entes partidistas en aras del principio de seguridad jurídica —lo cual debería ser su objetivo básico—, sino para evitar el surgimiento de proyectos partidistas no deseados, constituyendo, por tanto, un obstáculo injustificado al ejercicio de un derecho fundamental como es el de asociación, del cual deriva a su vez el derecho a crear partidos políticos en cuanto que asociaciones con fines políticos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El propio Tribunal Constitucional se ha hecho eco de tal situación en la STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 3.º.

De esta forma, la naturaleza del Registro de Asociaciones y el alcance de sus funciones han ido siempre parejos con la configuración más o menos libre del derecho de asociación a lo largo de su evolución histórica en lo que a su regulación jurídica se refiere<sup>2</sup>. Así, superándose fases anteriores de recelos y cautelas ante el nacimiento de nuevas modalidades asociativas en su vertiente política, se ha llegado al momento presente en el que el derecho a crear partidos, configurado como una derivación del derecho fundamental de asociación, aparece rodeado de un margen de libertad hasta ese momento desconocido.

Pese a todo, la regulación que del Registro de Partidos se contiene en la Ley de Partidos Políticos es ciertamente insatisfactoria en algunos de sus aspectos, ya que obedece más a consideraciones heredadas de recelosas épocas pasadas que a los planteamientos *pro libertate* surgidos a raíz de la Constitución. Esta circunstancia ha hecho que el Tribunal Constitucional, en diversos pronunciamientos, haya tenido que hacer compatibles dos regulaciones no exactamente coincidentes, la constitucional y la legislativa. Por ello, es necesario proceder a realizar una lectura de los preceptos que la Ley de Partidos dedica a regular el funcionamiento del Registro de Partidos, reinterpretrándolos a la luz de los nuevos principios constitucionales en materia de asociación y a las orientaciones brindadas por la jurisprudencia.

Por su parte, la doctrina no ha dejado de mostrar ciertas dudas sobre la constitucionalidad o la eficacia del Registro de Partidos, por lo menos tal y como se configura actualmente. Es misión de estas líneas dejar expuestas las principales críticas que se han hecho a la configuración actual del Registro de Partidos, mostrando los principales problemas que presenta tal regulación y determinadas propuestas para configurarlo de la forma más compatible posible con las exigencias constitucionales.

## 2. NATURALEZA Y FUNCIONES DEL REGISTRO DE PARTIDOS: CARÁCTER DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL

El Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad del Registro de Partidos Políticos. Sin embargo, ha realizado una determinada interpretación del funcionamiento del mismo con arreglo a las exigencias constitucionales al objeto de hacerlo compatible con el principio constitucional de libertad de creación de los partidos políticos.

El Alto Intérprete parte de un principio básico en la materia: el dere-

---

<sup>2</sup> Vid. I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 85-87. Sobre la evolución de las relaciones entre el Estado y los partidos políticos en España puede verse J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», *Revista de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978, págs. 251-279.

cho de asociación, del cual deriva el derecho a crear partidos políticos, se *reconoce* y no se *concede*. Precisamente ello le lleva a sostener que «se cierra el paso a la discrecionalidad administrativa en el ejercicio del derecho de asociación política y, por ello, en el momento de la constitución del partido político»<sup>3</sup>.

Partiendo de este principio, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación a dos cuestiones básicas referidas al Registro de Partidos, sobre las cuales se había levantado una gran polémica doctrinal: en primer lugar, cuál es la significación que debe atribuirse a la necesidad de los partidos de inscribirse en el correspondiente Registro del Ministerio del Interior; y, en segundo lugar, cuáles son las facultades que ostenta la Administración encargada de dicho Registro a la hora de decidir otorgar o denegar la inscripción solicitada.

a) *Justificación de la necesidad de la inscripción registral*

En relación con la primera de las cuestiones apuntadas, hay que referirse a la naturaleza de la obligación constitucional para todas las asociaciones de inscribirse en un Registro «a los solos efectos de publicidad» que establece el art. 22 en su párrafo 3.º, reiterada por la Ley de Partidos en sus arts. 2 y 3. Así, habrá que precisar si esta previsión constitucional determina que la inscripción registral tiene efectos declarativos o si, por el contrario, posee efectos constitutivos, pues las consecuencias que se derivan de optar por una u otra alternativa revisten importancia.

En este tema se detectan dos tendencias doctrinales opuestas. Así, para unos, la mención constitucional determinaría el carácter *constitutivo* de la inscripción, de forma que la asociación no quedaría válidamente constituida por el simple acuerdo de voluntades de los fundadores, sino con la inscripción registral<sup>4</sup>. Para otros, la inscripción registral posee efectos simplemente *declarativos*<sup>5</sup>. Por otro lado, ambas posiciones dan lugar a planteamientos distintos y opuestos en relación con qué repercusiones para el ejercicio del derecho de asociación tiene la obligación constitucional de inscribirse en el Registro. Así, para unos, la obligación de inscripción es un *plus* al ejercicio del derecho de asociación, de forma que la no inscripción no sería un límite a la vertiente activa de este derecho<sup>6</sup>. Para otros, la

<sup>3</sup> Cfr. STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 3.º.

<sup>4</sup> Entre estos autores destaca G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución española de 1978», en M. RAMÍREZ (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982, pág. 267. Para F. LÓPEZ-NIETO MALLO, *Manual de Asociaciones*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 64, el sistema español de creación de asociaciones ni es concesional ni es de libre constitución, sino de «reconocimiento normativo». Así, según este autor, para la válida constitución de una asociación habría que cumplir con unos requisitos establecidos legalmente que, hoy por hoy, no son otros que la inscripción registral.

<sup>5</sup> En este sentido, J. A. MONTILLA MARTOS, «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, pág. 178.

<sup>6</sup> Entre otros, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 22 de la Constitución», en

obligación de inscripción sería, en cambio, un *prius*, esto es, un requisito *sine qua non* para el pleno ejercicio de este derecho<sup>7</sup>. Pese a todo, ninguna de estas dos posiciones sería satisfactoria al cien por cien<sup>8</sup>.

Por otro lado, y dejando a un lado este grupo de problemas, hay que recordar que la Ley de Partidos dispone la necesidad de que todos los partidos se inscriban en el Registro específico existente en el Ministerio del Interior, mientras que el art. 2 de dicha norma establece una clara vinculación entre inscripción registral y adquisición de personalidad jurídica, al disponer textualmente que: «1. Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los Estatutos por los que habrá de regirse el partido. 2. Dentro de los veinte días siguientes al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir al partido en el Registro, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo siguiente. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma.»

El Tribunal Constitucional se ha encargado de afirmar con rotundidad la conexión existente entre los arts. 6 y 22 de la Constitución<sup>9</sup>, de forma que los partidos políticos son verdaderas asociaciones, aunque calificadas por razón de las importantes funciones que deben desarrollar en los modernos Estados democráticos, de manera que les son de aplicación todas las previsiones del art. 22 de la Constitución, incluida la del párrafo 3.º, que obliga a las asociaciones a inscribirse «a los solos efectos de publicidad».

F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985, págs. 437-438; y G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, pág. 445.

<sup>7</sup> En esta línea, L. AGUIAR DE LUQUE, «Artículo 22 de la Constitución», en O. ALZAGA, *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, t. II, pág. 631, e I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pág. 100.

<sup>8</sup> Así, J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, pág. 179, sostiene que «la obligación jurídica contenida en el artículo 22.3 CE es un *óbice constitucional* a la posibilidad de ejercer plenamente el derecho sin inscribir la asociación. Desde esta inteligencia del precepto, una asociación constituida al amparo de ese artículo por el acuerdo de voluntades de sus miembros que no ha sido inscrita en el Registro *no constituye* ejercicio del derecho de asociación. No obstante, tal interpretación determina la existencia de asociaciones creadas en virtud del reconocimiento genérico del derecho de asociación que no son ejercicio de éste. Desde el sistema de libre creación por el acuerdo de voluntades entre las partes es discutible la interdicción de incluir como modalidad del ejercicio de este derecho asociaciones constituidas al amparo del art. 22.1 CE no inscritas en el registro».

<sup>9</sup> En este sentido, la STC 3/1981, de 2 de febrero, consideró que «un partido político es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión». Por su parte, en la más reciente STC 56/1995, de 6 de marzo, el Tribunal Constitucional se refiere expresamente a la conexión entre ambos preceptos constitucionales, al disponer que «los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente sin separaciones artificiosas» [FJ 3.º.c)].

De esta forma, y si se considera que la inscripción registral para las asociaciones no es más que un *plus*, es perfectamente posible ejercitar el derecho fundamental de asociación al margen del Registro. En tal caso, podrían plantearse dudas de constitucionalidad en relación con la configuración del Registro de Partidos, pues éstos, al margen del Registro, no pueden obtener las ventajas que el Estado les brinda ni desarrollar las funciones que el ordenamiento les encomienda<sup>10</sup>. En este sentido, conviene recordar cómo las funciones que el art. 6 de la Constitución atribuye a los partidos —«*expresar el pluralismo político*», «*ser instrumento fundamental para la participación política*» y «*concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular*»—, pese a que en sentido estricto no puede decirse que sólo se ejerciten en el ámbito electoral, lo cierto es que es en ese *locus* natural en donde los partidos están destinados a desenvolverse<sup>11</sup>. Y para ello, necesariamente, tendrán que inscribirse en el Registro de Partidos, salvo que pretendan acudir con un *status* muy distinto, en calidad de agrupaciones de electores<sup>12</sup>.

En definitiva, no existe partido político al margen del Registro, aunque sí una asociación con fines políticos. De esta forma, para los partidos la inscripción registral no sería «*a los solos efectos de publicidad*», sino que poseería efectos *constitutivos* y sólo serán «partidos» en el sentido jurídico del término las asociaciones que, superando el trámite registral, obtengan la correspondiente inscripción en el Registro de Partidos. Pero ¿no supone esta configuración ir más allá de lo que permite el art. 22 de la Constitución para las asociaciones en general? Y si ello fuese así, ¿estaría justificado constitucionalmente?

Para responder a esta interrogante debe tenerse en cuenta que los partidos, en cuanto asociaciones de relevancia constitucional según ha señalado la jurisprudencia constitucional<sup>13</sup>, pueden verse sometidos a un régimen jurídico distinto al generalmente previsto para el resto de asociacio-

<sup>10</sup> J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, pág. 188, considera que «de la configuración de los partidos en nuestro ordenamiento se desprende que la válida constitución de una asociación como partido depende también de esa inscripción, pese a la declaración genérica del artículo 1 de la Ley 54/1978 que remite al régimen general del artículo 22 CE. La inscripción registral es un requisito *sine qua non* para que los partidos y sus federaciones puedan presentar candidaturas a las distintas elecciones». Así, «si una asociación con fines políticos no se inscribe en el Registro de Partidos no podrá realizar plenamente la función electoral, sino con las limitaciones incluidas en las disposiciones especiales de la LOREG para las agrupaciones de electores. Pero ¿si no puede realizar esa función no es partido político?».

<sup>11</sup> En este sentido, *vid.* I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pág. 92, y SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4.º, y 3/1981, de 2 de febrero, FJ 2.º.

<sup>12</sup> Respecto de las agrupaciones de electores, hay que recordar que la presentación por aquéllas de candidaturas depende del cumplimiento de una serie de requisitos relativos a la obtención de un determinado número de firmas (arts. 46.8.º, 187.3.º y 220.3.º de la LOREG). Ese número necesario de firmas es del 1% de los electores de la circunscripción en las elecciones generales; para las elecciones locales, el porcentaje oscila en una escala que va desde el 1% en municipios de menos de 5.000 habitantes a 8.000 para aquellos que superen la cifra de un millón; en las elecciones al Parlamento Europeo el número mínimo será de 15.000 firmas, que además se exigen igualmente a los partidos, federaciones y coaliciones.

<sup>13</sup> STC 3/1981, FJ 1.º.

nes, como contrapartida a una serie de ventajas que obtienen del Estado para realizar determinadas tareas de importancia vital para el funcionamiento del Estado democrático. Además, el derecho a crear partidos políticos no se vería condicionado por esta regulación, pues cabe crear una asociación con fines políticos e inscribirla en el Registro de Asociaciones. La carga de la inscripción en el Registro específico de Partidos, y la obtención de la denominación «partido político», quedaría así reservada para aquellas asociaciones dispuestas a someterse a unas cargas adicionales, a cambio de participar de forma privilegiada en las contiendas electorales y obtener determinadas ventajas del Estado<sup>14</sup>. De esta forma, ello justificaría un tratamiento distinto para los partidos respecto de las demás asociaciones y, por tanto, la existencia de la obligación para los partidos de inscribirse en el Registro de Partidos sería constitucionalmente admisible.

### b) *Facultades de la Administración encargada del Registro de Partidos*

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas inicialmente hay que referirse necesariamente a diversas resoluciones jurisprudenciales que han venido a arrojar luz sobre un tema ciertamente espinoso, sobre todo a la luz del tenor literal de los artículos que a ello le dedica la Ley de Partidos Políticos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero, marca un hito importante en este sentido, al resolverse el recurso de amparo 98/1980, interpuesto por los promotores del *Partido Comunista de España (Marxista-Leninista)* frente a la negativa de la Administración a proceder a su registro. Al margen de otras consideraciones contenidas en esta resolución, interesa ahora destacar aquellas que se refieren al significado y naturaleza del Registro de Partidos Políticos.

En este sentido, en el Fundamento Jurídico 5.º de la misma se establece que «el Registro de Partidos Políticos es, por tanto, *un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada*, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a la materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios. La verificación ha de hacerse al presentarse la documentación, que es cuando se inicia el expediente».

De esta forma, las competencias del encargado del Registro no son discrecionales, sino *estrictamente regladas*. La única valoración que le compete realizar a aquél es la que se centra en la documentación presentada por los promotores del partido, sin que pueda tomar como referencia cualesquiera datos extrarregistrales de los que pudiera tener conocimiento en

---

<sup>14</sup> En este sentido, J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, pág. 191. Sobre el régimen de los «partidos extrarregistrales» puede verse I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., págs. 93 y ss.

relación con el mismo, y descartándose cualquier género de control de la ideología o los programas partidistas. Esta interpretación pretende hacer compatible la existencia de un Registro al que obligatoriamente habrán de acudir los partidos con el principio de libre creación de los mismos establecido por el art. 6 de la Constitución.

Si la documentación presentada se ajusta a las exigencias formales requeridas, deberá proceder a inscribir al partido sin más demora. Cualquier retraso injustificado a la hora de proceder a la inscripción del partido, habiéndose verificado el cumplimiento de tales requisitos, vulneraría la libertad de creación de partidos políticos del art. 6 CE e iría en contra del Registro «a los solos efectos de publicidad» consagrado en el apartado 3.º del art. 22 CE.

Por su parte, la STC 85/1986, de 25 de junio, vino a corroborar las anteriores afirmaciones al establecer, en su Fundamento 2.º, que «la adquisición de la calificación jurídica del partido, para respetar el precepto constitucional de libertad de fundación de partidos, *no puede subordinarse a otros requisitos formales que a los ya previstos y con el alcance que establece el propio art. 22*. Del mismo se deduce con toda claridad la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones, y que *tal Registro no puede controlar materialmente y decidir sobre la “legalización” o “reconocimiento” de las asociaciones y, en particular, de los partidos políticos*».

No corresponde, por tanto, al Registro realizar una valoración material de la documentación presentada (no podría, por ejemplo, controlar los fines del partido), sino estrictamente formal del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos. Como esta misma sentencia dispone en su Fundamento Jurídico 3.º, «la operación de registro es el presupuesto para el eventual control del partido, pero no la ocasión para el mismo», que, en su caso, operaría en sede judicial, no registral.

¿Qué ocurre si de la comprobación estrictamente reglada de la documentación presentada el encargado del Registro descubriera la existencia de defectos formales?

En tal caso, continúa el Fundamento Jurídico 5.º de la misma sentencia, «éstos [los defectos formales] deben comunicarse a los solicitantes señalando en forma concreta cuáles son y en qué plazo han de subsanarse, sin que pueda la Administración señalar tales defectos pasado el plazo de veinte días en que ha de proceder a la inscripción, plazo que es preclusivo, pues a su expiración el partido adquiere la personalidad jurídica *ex lege*».

En este sentido, conviene recordar que el art. 2.1 de la Ley de Partidos dispone que éstos adquieren personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que se produjo el depósito de la documentación en el Registro. Se trata de una forma de adquisición de la personalidad automática, por imperativo de la ley.

El párrafo segundo del mismo artículo establece que, dentro de los veinte días siguientes al depósito, el Ministerio del Interior inscribirá al partido en el Registro, «*sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo*

*siguiente*» —es decir, cuando el Ministerio del Interior, tras haber observado en la documentación presentada indicios racionales de ilicitud penal, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal y éste decida ejercitar la oportuna acción penal de declaración de ilegalidad del partido ante el órgano judicial competente, *ex art. 3.1 de la Ley de Partidos*—.

Por lo tanto, *sólo* en el supuesto anterior se podrá suspender la inscripción registral del partido, lo cual supone, a contrario, que el descubrimiento de defectos formales en la documentación presentada no producirá la suspensión de tal inscripción.

Esto mismo lo reitera la Sentencia 85/1986, que resolvió el recurso de amparo presentado por los promotores del *Partido Comunista de Aragón* contra la decisión administrativa denegatoria de la inscripción de tal partido en el Registro, así como contra la Sentencia del Tribunal Supremo que confirmó la denegación. En este caso, la denegación de la inscripción venía motivada por la presunta coincidencia de denominación con otro partido ya constituido, lo cual, se decía, podía provocar confusiónismo en los electores.

El Tribunal Constitucional, partiendo de las consideraciones que ya había realizado en la STC 3/1981, estimó que «presentados los Estatutos del partido para su registro, no le cumple a la Administración sino tres opciones:

- 1) Proceder a la inscripción dentro del plazo de veinte días.
- 2) Dar traslado al Ministerio Fiscal, dentro de ese plazo, cuando se apreciase en los Estatutos “indicios racionales de ilicitud penal”.
- 3) Dentro de ese plazo de veinte días, señalar motivadamente los defectos formales en que puedan haber incurrido los Estatutos para su subsanación».

Y continúa diciendo que, «a diferencia del segundo caso, en este último *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 han de realizarse en sede distinta del control administrativo, es decir, en sede judicial».

Por tanto, el Tribunal Constitucional ha sido tajante en sus pronunciamientos en lo que a los defectos formales se refiere: *su constatación por el encargado del Registro no provocará suspensión de la inscripción*, sino que el plazo preclusivo de veinte días al término del cual el partido adquiere personalidad jurídica continúa transcurriendo y el partido deberá ser inscrito cuando aquél finalice. Con ello se pretende evitar que actuaciones dilatorias o injustificadas de la Administración impidan la libre fundación de un partido político.

El señalamiento de los defectos habrá de hacerse a los promotores

dentro de ese plazo de veinte días. En este sentido, hay que añadir que no vale cualquier tipo de señalamiento, sino que éste deberá recoger todos y cada uno de los supuestos defectos formales cuya subsanación se pida<sup>15</sup>, sin que valgan meras indicaciones vagas e imprecisas, y debiendo ir acompañado «de la motivación normalmente requerida para explicitar la forma de señalarlos»<sup>16</sup>. Si la Administración no señala a los promotores tales requisitos en el plazo de veinte días, no por ello quedan subsanados, pero su posible impugnación deberá sustanciarse en vía judicial, no administrativa.

### 3. LA POLÉMICA SOBRE EL MOMENTO DE ADQUISICIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La regla general en la materia viene establecida en el art. 2.1 de la Ley de Partidos Políticos, al disponer que éstos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los promotores del partido depositaron en el Registro la documentación correspondiente (acta notarial de constitución a la que se incorporen los estatutos del partido).

El apartado 2.º del mismo precepto dispone que si la Administración procediera a inscribir el partido antes de esa fecha, la adquisición de la personalidad jurídica se producirá en ese mismo momento.

La excepción a la regla general se recoge en el art. 3.3, ya que, como se sabe, si el Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días, insta de la autoridad competente la declaración de ilegalidad del partido, a la vista de la documentación que le remitió el Ministerio del Interior, el plazo de adquisición de la personalidad *se suspende* en tanto que no haya recaído resolución judicial en un sentido u otro, esto es, declarando la ilegalidad del partido o no. En el último caso, desestimada la demanda de ilegalidad del partido por sentencia judicial, el plazo de adquisición de la personalidad jurídica se reanudará, como ha dispuesto la STC 3/1981, de 2 de febrero, en su Fundamento Jurídico 4.º.

Pese a esta aparente claridad, lo cierto es que la cuestión de determinar cuál es el momento que marca la adquisición por los partidos de personalidad jurídica no es en absoluto pacífica ni para la doctrina ni para la jurisprudencia, encontrándonos con pronunciamientos muy distintos. Por ello, parece oportuno recabar aquí las diversas posiciones doctrinales y jurisprudenciales que se han referido al momento de adquisición de la personalidad jurídica por las *asociaciones*, para intentar determinar si es posible o no aplicar el régimen de adquisición de la personalidad jurídica de

<sup>15</sup> En este sentido, ver SSTC 3/1981, FJ 7.º, y 291/1993, FJ 2.º.

<sup>16</sup> Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 22 de la Constitución», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 440.

aquéllas a los partidos políticos, o si el sistema previsto para éstos es distinto y específico.

En relación con este tema pueden señalarse dos grandes posiciones doctrinales:

- la de aquellos que consideran que las asociaciones adquieren personalidad jurídica *en* el Registro, siendo ésta la posición mayoritaria en la doctrina, y pese a la jurisprudencia contraria del Tribunal Supremo<sup>17</sup>;
- y la de quienes sostienen que las asociaciones adquieren personalidad jurídica mediante el simple *pacto asociativo*, esto es, mediante el acuerdo de voluntades de los socios fundadores, sin que el Registro actúe de forma distinta a la mera constatación formal de la existencia de la asociación; esta tesis derivaría del estricto tenor literal del art. 22.3 CE<sup>18</sup>.

De entre las dos opciones, parece más correcta la tesis mantenida por quienes confieren al Registro la virtualidad de dotar de personalidad jurídica a las asociaciones, sin que la mención constitucional del art. 22.3 se oponga a esta interpretación, pues lo que pretendieron los constituyentes es impedir la configuración de un sistema de creación de asociaciones que estuviera caracterizado por las reticencias y recelos propios del sistema preconstitucional de la autorización previa. La distinción entre «libre ejercicio del derecho de asociación» y «adquisición de la personalidad jurídica» parece acertada y conveniente, al permitir separar dos facetas que no tienen por qué ir unidas<sup>19</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido la virtud de destacar, hasta la fecha, la necesidad de afirmar un sistema de creación de las asociaciones basado en el principio de libertad, quizás sensibilizado en poner de manifiesto los nuevos planteamientos que derivan del principio de libertad de creación señalado en la Constitución. Y en este empeño, qui-

---

<sup>17</sup> En este grupo se alinean autores como G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 93 y ss.; L. AGUIAR DE LUQUE, «Artículo 22 de la Constitución», en O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, 1984, o J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 22 de la Constitución», en F. GARRIDO FALLA y otros, *op. cit.*, págs. 436 y 437, fundamentando su posición en la necesidad de garantizar los principios de seguridad jurídica y la buena fe de terceros, que justificarían someter a las asociaciones a la carga de la inscripción para adquirir personalidad jurídica.

<sup>18</sup> Esta interpretación fue tempranamente sostenida por la jurisprudencia desde la Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de julio de 1979, relativa a la inscripción de Grande Oriente Español Unido. En esta misma línea pueden verse las SSTs de 21 de abril de 1982, de 27 de octubre de 1981 y otras posteriores. Por lo tanto, y a juicio del Tribunal Supremo, las asociaciones adquieren personalidad jurídica mediante el pacto asociativo y con independencia de que haya habido o no inscripción registral, que tiene únicamente efectos declarativos, pero no constitutivos, es decir, permite a los ciudadanos conocer los datos relativos a la asociación, pero no añade a ésta nada nuevo. Esta línea jurisprudencial se mantiene en la actualidad, sin que el Tribunal Constitucional se haya manifestado hasta la fecha en este sentido.

<sup>19</sup> *Vid.*, en este sentido, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, cit., págs. 93 y ss.

zás, haya olvidado que, además de tan valioso principio, existían otros igualmente dignos de protección, como el de la seguridad jurídica.

Ciertamente, permitir que las asociaciones adquieran personalidad jurídica al margen del Registro no parece la mejor forma de constatar (que no controlar) cuáles son las que, en un momento dado, actúan como sujetos de derechos y obligaciones en el mundo jurídico, y sin que los terceros que pretendan relacionarse con ellas tengan un marco de referencia adecuado.

Tras la Constitución española de 1978 no es posible configurar un Registro de Asociaciones que pretenda realizar control alguno de los fines perseguidos por las mismas, ni tampoco puede configurarse como la ocasión propicia utilizable por la Administración para decidir a qué asociaciones en concreto conviene permitir surgir. Esto, nadie lo duda, es incompatible con el art. 22.3 de la Constitución. Pero resulta más dudoso que la Constitución no permita configurar un Registro que dote a las asociaciones de personalidad jurídica. De lo contrario, nos encontraríamos con que, por un lado, la Constitución establece la obligación de las asociaciones de inscribirse en un Registro, pero, por otro, se niega al mismo la capacidad de dar constancia del momento en que la asociación surge a la vida jurídica, lo cual parece ser la principal función de un órgano de estas características.

La pregunta que cabe hacerse ahora es ésta: ¿es posible extender a los partidos políticos las consideraciones sostenidas por la jurisprudencia en relación con el género de las asociaciones (según la cual el partido adquiriría personalidad jurídica por el simple acuerdo de los promotores del mismo reflejado en la suscripción del acta notarial de constitución del partido) o bien cabe mantener que los partidos adquieren personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro de Partidos?

En relación con los partidos políticos se reproduce la polémica y las consideraciones que se han reflejado al hablar del Registro de Asociaciones, y ello como consecuencia de la conexión existente entre los arts. 6 y 22 de la Constitución.

La jurisprudencia, pese a seguir manteniendo la posición favorable a la adquisición de personalidad jurídica por el acuerdo de los promotores, muestra ya algunos pronunciamientos más matizados<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En este sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 6 de la Constitución», en F. GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 93, cita, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1982, en donde se establece que: «CDO.: Que esta declaración constitucional significa que la inscripción en el Registro no es constitutiva, pero sin que ello quiera decir que no sea necesaria, ya que la inscripción no es facultativa, sino obligatoria ("deberán inscribirse en un registro")». También comenta el pronunciamiento «vacilante» que el Tribunal Constitucional ha realizado en el FJ 5.º de la Sentencia 3/1981, de 2 de febrero, al afirmar, refiriéndose al plazo de veinte días que tiene el encargado del Registro para inscribir al partido, que es preclusivo, «pues a su expiración el partido adquiere personalidad jurídica *ex lege*». Para SANTAMARÍA, esta afirmación contradice las dos posiciones doctrinales antes examinadas ya que, si la personalidad se adquiere *ex lege*, «es obvio que esta adquisición no tiene lugar en el momento de la firma del acta de constitución; pero también supone que, aun sin inscripción, el partido gana la personalidad jurídica por el simple transcurso de este plazo». Los elementos de confusión están, pues, bien presentes.

¿Cómo adquieren, por tanto, personalidad jurídica los partidos políticos en España? E. COBREROS MENDAZONA<sup>21</sup> ha sistematizado las siguientes posibilidades:

a) En el momento de la inscripción registral, si ésta se efectúa pasados los veintiún días a los que se refiere el art. 2.1 de la Ley 54/1978 (contados desde la fecha del depósito de la documentación por los promotores).

b) En el momento de su inscripción, pasados los veintiún días pero cuando el Ministerio Fiscal, una vez que recibiera la documentación del Ministerio del Interior (al observar éste indicios racionales de ilicitud penal), no estimase la existencia de tales indicios y devolviese el expediente (art. 3.2 de la Ley 54/1978), o bien, producido el proceso judicial correspondiente (al entender el Ministerio Fiscal que sí existían indicios de ilicitud penal en la documentación presentada), hubiese recaído sentencia desestimatoria de la declaración de ilegalidad.

c) Pasados esos veintiún días, cuando el Ministerio del Interior ni hubiera procedido a inscribir el partido ni hubiera dado traslado de la documentación al Ministerio Fiscal al observar indicios racionales de ilicitud penal. De esta forma, se impide que la desidia de la Administración sea un obstáculo para el surgimiento a la vida jurídica a un partido, en principio, perfectamente válido.

También se produce esta forma de adquisición cuando, pese a haber ejercitado el Ministerio Fiscal la oportuna acción, hubiera recaído sentencia judicial denegatoria de la declaración de ilegalidad del partido y, habiéndose reanudado el plazo de los veinte días (recordemos que el ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal suspende el plazo hasta que no recaiga resolución judicial, *ex* art. 3.3 de la Ley 54/1978), hubiesen transcurrido aquéllos sin realizar la inscripción.

Por último, los partidos políticos adquieren personalidad jurídica cuando se produzca su inscripción registral antes de agotarse el plazo de veinte días (art. 2.2 *in fine* de la Ley de Partidos).

Por lo tanto, no se puede hablar de una única forma de adquisición de personalidad jurídica por los partidos, sino de varias alternativas posibles, dependiendo del caso concreto<sup>22</sup>.

La doctrina ha puesto de manifiesto ciertas disfuncionalidades que la regulación legal provoca a la hora de prever la adquisición de la personalidad jurídica por los partidos. Los problemas se centran en el juego de los arts. 2 y 3 de la Ley de Partidos y, en concreto, en la articulación de los diferentes plazos previstos.

El art. 2.2 dispone que el Ministerio del Interior tiene veinte días para

<sup>21</sup> Cfr. «El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pág. 220.

<sup>22</sup> E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en R. MORODO y otros, *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979, págs. 142-143.

proceder a inscribir el partido en el Registro. El art. 3.1 dice que aquél dispone de quince días para remitir la documentación al Ministerio Fiscal cuando apreciara indicios racionales de ilicitud penal. A su vez, el Ministerio Fiscal dispone de veinte días para decidir si devuelve la documentación al Registro o si insta de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido. Por último, el art. 2.1 establece que los partidos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los promotores depositaron ante el Registro la documentación correspondiente.

El problema que se plantea es el siguiente: si el Ministerio Fiscal decide ejercitar la acción de declaración de ilegalidad del partido pasados más de cinco días desde que recibiera la documentación del Ministerio del Interior (siempre que éste hubiese agotado su plazo de quince días), el partido ya habría adquirido personalidad jurídica *ex lege*, por imperativo del art. 2.1 de la Ley 54/1978, y sin que se hubiera llegado a tiempo para suspender la adquisición de la personalidad por ejercicio de la acción penal a que se refiere el art. 3.3 de la Ley partidista. En tal caso, difícilmente el ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal podrá suspender la adquisición de algo que ya se ha producido por imperativo de la ley. El supuesto conflictivo se produce cuando, ejercitada dicha acción, la resolución judicial declare ilegal el partido, ya que entonces nos encontramos con un ente que, puesto que ha adquirido personalidad jurídica, puede actuar, en principio, válidamente en el mundo jurídico creando derechos y expectativas o asumiendo obligaciones que habrán de revocarse si se disolviese posteriormente dicho partido por el juego del art. 5.2.a) de la Ley partidista<sup>23</sup>, con los consiguientes problemas de inseguridad jurídica y frustración de intereses de terceros. Si la resolución judicial decide no declarar ilegal el partido no existirá tal problema, y aquélla supondría una reafirmación de la validez del partido puesta en duda (mediante el ejercicio de la acción penal a instancias del Ministerio Fiscal), pero no confirmada, con lo que el partido podrá continuar actuando sin problemas, quedando convalidados los efectos jurídicos producidos por los actos realizados por el partido desde que adquirió personalidad jurídica hasta que recayó la resolución judicial denegatoria de la ilicitud.

Las dudas se plantean, por tanto, a la hora de decidir si el plazo de veinte días del que dispone el Ministerio Fiscal para ejercitar la acción de declaración de ilegalidad del partido empieza a contar a partir del momento en que él recibiera la documentación o si, por el contrario, hay que entender que dicho plazo se computa a partir de la fecha del depósito de la documentación en el Registro. La previsión legal no parece aclararlo, y demuestra con su regulación una defectuosa técnica legislativa que lleva a la confusión por la posibilidad de mantener, en principio, varias interpre-

<sup>23</sup> Según dispone dicho precepto, en los partidos políticos podrá producirse, en lo que ahora interesa, «cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal».

taciones posibles. Ante esta disfunción, la doctrina ha mostrado varias alternativas<sup>24</sup>.

A la vista de la regulación legal de desarrollo, debe entenderse que la solución más correcta es la de considerar que el plazo para el Ministerio del Interior y para el Ministerio Fiscal *empieza a contar desde la misma fecha*, esto es, desde el depósito de la documentación en el Registro, lo que significa a su vez que si el Ministerio del Interior agota su plazo de quince días, el Ministerio Fiscal dispondrá *de tan sólo cinco* para decidir si ejercita o no la acción, y si no agota el plazo, el Ministerio del Interior verá ampliado el suyo tantos días como el Ministerio del Interior no haya consumido respecto de los quince de los que en principio disponfa.

La interpretación que propugna ampliar el plazo hasta los treinta y cinco días —y que supone considerar que los plazos no se computan desde la misma fecha— no parece la mejor solución, ya que provoca la disfuncionalidad en el caso de que el Ministerio del Interior haya agotado su plazo y el Ministerio Fiscal se demore más de cinco días en ejercitar la acción. Además, el tenor literal del art. 2.1 no deja lugar a dudas: la adquisición de personalidad jurídica es automática al vigésimo primer día.

En realidad, el problema que ahora se está analizando viene motivado por un hecho concreto: conceder al Ministerio del Interior un plazo tan amplio como son quince días para dar traslado al Ministerio Fiscal de la documentación referente a un partido respecto de cuya ilegalidad presunta tiene que decidir mediante una simple operación de control formal externo ajeno a juicios valorativos que no se ajusten a la documentación presentada.

Si ello es así, la remisión de la documentación debería ser *inmediata* y sin demorarla hasta agotar el plazo de los quince días. Y más teniendo en cuenta que la misión del encargado del Registro es la de realizar una verificación reglada de la documentación presentada, esto es, una mera comprobación externa de la misma, sin que pueda entrar a realizar juicios valorativos sobre los fines del partido. Parece claro que, en tal caso, conceder quince días para dicha tarea es excesivo, máxime considerando que un día más consumido por el Ministerio del Interior es un día menos del que dispondrá el Ministerio Fiscal para realizar, éste sí, una auténtica valoración jurídico-material, que necesitaría un cierto tiempo, por lo menos más que el que requiere el encargado del Registro.

Además, el análisis de la documentación que, en su caso, llevaría a

---

<sup>24</sup> I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 114, manifiesta que «o se considera que el plazo de adquisición de la personalidad no es de 20 días como dice el art. 2.1, sino que expira cuando hayan transcurrido 20 días desde el traslado al Ministerio Fiscal; o se considera que el plazo de 20 días de que dispone éste es idéntico al del art. 2.1, lo que significa que el Ministerio Fiscal dispone de sólo 5 días para ejercitar la acción en el supuesto de que el Ministerio del Interior haya agotado el suyo de 15 para el traslado; o, por último, se concluye que la suspensión del plazo de adquisición automática no se produce por el ejercicio de la acción, sino por el traslado de la documentación por el Ministerio del Interior». *Vid.*, asimismo, E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», *op. cit.*, págs. 144-145.

cabo el Ministerio Fiscal no es exactamente el mismo que el que antes debe haber realizado el encargado del Registro. Si éste lleva a cabo una labor casi mecánica y puramente externa, aquél realizará, en cambio, una auténtica valoración jurídica que —aun partiendo de documentos y no de actuaciones concretas, puesto que el partido aún no ha empezado a funcionar— permita deducir la presunta existencia de indicios de ilicitud penal. Así, si ambas operaciones no son idénticas, no se encuentra explicación para conferir a los encargados de realizarlas plazos casi igualmente prolongados, teniendo además en cuenta que ambos se solapan e interaccionan, produciéndose con ello disfuncionalidades.

De todas formas —y pese a los intentos de realizar una interpretación congruente de los artículos que hacen referencia a estos plazos—, lo cierto es que cualquier solución que se adopte no convencerá plenamente. Y no lo hará por la simple razón de que el Registro de Partidos está mal configurado, al responder a principios heredados de épocas pasadas.

No se entiende por qué, si el derecho a crear partidos políticos es libre —dentro, eso sí, del respeto a la Constitución y a la ley, expresión esta última que hay que entender referida sólo a la ley penal—, y aun partiendo de la necesidad de contar con un Registro de Partidos que, como se ha dicho antes, dé fe de la existencia en cada momento de los partidos existentes por razones de seguridad jurídica —y también, podría decirse, de seguridad *política*—, se coarte esa libertad mediante un Registro que, lejos de su misión connatural, actúe como cortapisa del libre desenvolvimiento de tal derecho.

Por ello, la propuesta de E. LINDE PANIAGUA<sup>25</sup>, cuando postula la necesidad de configurar un sistema de adquisición automática de la personalidad jurídica por los partidos, podría tenerse en cuenta. Ello encajaría perfectamente con el principio de libertad en su creación (art. 6 CE) y con las exigencias del art. 22.3 CE. Nada impediría, por tanto, que se otorgara personalidad jurídica a aquellos partidos que hayan cumplido con los requisitos legales verificados en sede registral en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional. Ésa es la función de un Registro «a los solos efectos de publicidad», y ello no supondría que se dejara de actuar frente a aquellos partidos respecto de cuya legalidad se tuviera dudas. Sin embargo, ese juicio debe ser necesariamente *a posteriori* y en sede judicial, y no con carácter preventivo.

Hasta aquí se ha analizado cómo adquieren personalidad jurídica los partidos políticos en España y los problemas que presenta la regulación actualmente vigente. Pero podríamos plantearnos también la siguiente cuestión: ¿qué ocurriría si la Administración, desoyendo la obligación legal de proceder en el plazo establecido a la inscripción del partido, no lo hiciera —salvo la excepción del art. 3.1 de la Ley 54/1978, y, aun en este caso, cuando la resolución dictada por la jurisdicción competente fuese

<sup>25</sup> Vid. *op. cit.*, pág. 145.

contraria a la declaración de ilegalidad del partido—? ¿Cuáles serían los mecanismos de reacción y, en su caso, de resarcimiento de los que disponen los promotores ante tal actuación inapropiada de la Administración?

La respuesta a la primera parte de esta pregunta resulta clara: los promotores del partido que, intentando acceder al Registro, se encuentren ante una actitud de éste tendente a impedir su inscripción de manera injustificada, pueden acudir al recurso de amparo constitucional por violación del derecho de asociación que comprende el derecho a crear partidos políticos<sup>26</sup>. En relación con este supuesto caben dos posibilidades:

- En primer lugar, que nos encontremos ante las previsiones del art. 3.3 de la Ley 54/1978, según el cual, una vez ejercitada la acción de declaración de ilegalidad, el órgano judicial competente considerase no haber lugar a dicha declaración, con lo cual, en principio, la Administración tendría que inscribir, pero no lo hace. En este caso, es posible acudir al recurso de amparo directamente, sin necesidad de agotar la vía judicial previa, según ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981.
- Y, en segundo lugar, cuando simplemente, y al margen del caso anterior, la Administración no proceda a inscribir al partido incumpliendo lo previsto en el art. 2.2 de la Ley partidista. En este segundo caso, y a juicio de E. COBREROS, la presunción de validez de los actos de la Administración haría necesario, al no existir una sentencia firme desestimatoria, acudir a los tribunales para obtener una previa declaración de la personalidad jurídica del partido y de la obligación de la Administración de inscribir<sup>27</sup>.

Por lo que respecta a la segunda parte de la pregunta inicial, parece posible que los promotores del partido incluyan en el *petitum* de la demanda la relación de daños y perjuicios que tal conducta de la Administración les ha producido, siendo importante destacar que lo decisivo a estos efectos parece ser que bien se alegue su cuantía exacta, bien se aporten los criterios valorativos necesarios para proceder a la determinación de la indemnización. Es decir, no parece suficiente con que simplemente se solicite al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre el derecho de los recurrentes, sino que es necesario que aquél cuente con elementos de juicio necesarios para pronunciarse<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Vid. STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1.º.

<sup>27</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 221. Para este autor, la vía judicial oportuna sería la que brinda la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

<sup>28</sup> Ello se podría deducir, *a sensu contrario*, del pronunciamiento contenido en el Fundamento Jurídico 10.º de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, según el cual «dado que no se alega sobre el fundamento y cuantía de éstos [daños y perjuicios] ni se ofrecen elementos para su posible valoración, no procede reconocer el derecho a su resarcimiento».

#### 4. EL CONTROL *PREVENTIVO* DE LA LICITUD PENAL DE LOS FINES DEL PARTIDO

Quizás la más encendida crítica que ha recibido la regulación legal del Registro de Partidos haya sido esta modalidad de control, establecida en el art. 3 de la Ley de Partidos. A lo largo de sus diferentes apartados se configura un tipo de control de naturaleza mixta —mitad administrativa, mitad judicial—, en virtud del cual cabe la posibilidad de suspender la inscripción registral de un partido cuando se «sospeche» que pudiese incurrir en un supuesto de ilicitud penal a la vista de la documentación presentada.

Pese a que ya se ha adelantado algo al hablar del problema de solapamiento de los plazos previstos en los arts. 2 y 3 de la Ley de Partidos, conviene tener ahora presente cuál es el mecanismo de puesta en funcionamiento de este tipo de control: el Ministerio del Interior, cuando de la documentación presentada por los promotores al Registro para la inscripción dedujese «*indicios racionales de ilicitud penal*», lo tendrá que poner en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole la documentación oportuna (art. 3, apartado 1.º). Por su parte, el Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días, y a la vista de la documentación que le remitió el Ministerio del Interior, puede hacer dos cosas: si considera que no existen indicios de ilicitud penal, devolverá la documentación al Registro, con lo cual deberá procederse a la inscripción del partido. En todo caso, el plazo de veinte días a que se refiere el art. 2.1 de la Ley de Partidos no se habrá suspendido. La segunda alternativa consiste en que el Ministerio Fiscal, al observar que, efectivamente, existen indicios de ilicitud penal en la documentación remitida, decida ejercitar la oportuna declaración de ilegalidad del partido ante «*la autoridad judicial competente*». Por su parte, el art. 3.3 de la Ley de Partidos hace referencia a la suspensión automática del plazo de adquisición *ope legis* de personalidad jurídica a que se refiere el art. 2.1, sólo para el caso en que el Ministerio Fiscal acabe finalmente ejercitando la acción de ilegalidad del partido.

En este sentido hay que señalar que no han faltado autores —quizá en un grupo mayoritario— que han cuestionado la constitucionalidad de este tipo de control preventivo sobre la licitud de los fines de los partidos al considerar que no es compatible con el principio de libertad de creación consagrado por el art. 6 CE, y con la configuración de un Registro para las asociaciones «a los solos efectos de publicidad», tal y como dispone el art. 22.3 CE<sup>29</sup>.

Hasta la fecha, en las dos ocasiones en que el Tribunal Constitucional se ha enfrentando con problemas jurídicos relacionados con el Registro de

<sup>29</sup> Integran este grupo, entre otros, J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981; I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pág. 106, y J. A. MONTILLA MARTOS, «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», *op. cit.*, págs. 192-193.

Partidos ha salvado la constitucionalidad de la regulación legal (SSTC 3/1981, de 2 de febrero, y 85/1986, de 25 de junio, respectivamente)<sup>30</sup>. En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional lleva a cabo una interpretación de la regulación referida al Registro de Partidos contenida en la Ley 54/1978, de forma que la considera constitucional *siempre y cuando se entienda de la forma en que se establece en dichas sentencias*.

Sin embargo, este indudable esfuerzo interpretador realizado por el Alto Intérprete no convence a gran parte de la doctrina que pone el acento en las graves dificultades existentes para hacer compatible con la letra de la Constitución un sistema de inscripción registral basado más en las ideas que alumbraron el proceso de la transición política española, caracterizado por un *pluralismo controlado*<sup>31</sup>.

Así, I. DE OTTO entiende que no existe otro fundamento constitucional para la existencia del Registro de Partidos que el art. 22.3 de la CE, que establece la necesidad de inscripción a los solos efectos de publicidad, lo cual conlleva la necesidad de que en el Registro se realice una simple misión de verificación reglada de la documentación presentada sin entrar en cualquier otro género de comprobaciones. Sin embargo, el control sobre la licitud de los fines de los partidos que permite el art. 3 de la Ley de Partidos supondría ir más allá de esa misión, sin cobertura constitucional para ello, con lo cual se estaría estableciendo un sistema más restrictivo para la inscripción de los partidos políticos que para el resto de asociaciones, lo que no sería justificable. Por otro lado, estima que el ejercicio de la acción penal y la consiguiente suspensión del plazo de adquisición de la personalidad jurídica por el partido, hace pesar sobre éste una serie de consecuencias perjudiciales para el libre ejercicio del derecho a crear partidos políticos sin que haya recaído resolución judicial alguna, impidiéndose al partido acceder al Registro y a las consiguientes ventajas que tal situación conlleva. Por todo ello, considera *inconstitucional* este tipo de control preventivo<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Pese a todo, y como ha recordado J. A. MONTILLA MARTOS, «La inscripción registral de las asociaciones en la Constitución», *op. cit.*, pág. 192, es verdad que hasta la fecha el Tribunal Constitucional «no se ha pronunciado expresamente sobre el art. 3.1 de la Ley 54/1978. En la STC 3/1981 se enjuiciaba la actuación denegadora de la Administración una vez declarado el carácter no ilícito de la asociación-partido político en el proceso de control previo, con lo cual ese proceso no constituía objeto del litigio. Por fin, en la STC 85/1986 se ocupa el Tribunal de ese precepto, pero su declaración no resuelve el problema, puesto que atiende a la forma de control más que al control mismo cuando indica que «sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa».

<sup>31</sup> Estos inconvenientes apreciables en la regulación de la Ley de Partidos llevan a J. L. CASCAJO CASTRO, «Controles sobre los partidos políticos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR y otros, *Derecho de partidos*, cit., pág. 192, a señalar su obsolescencia cuando se pretende interpretar a la luz de los principios constitucionales. De esta forma, entiende que la Ley 54/1978 no constituye ni una Ley de desarrollo del art. 6 de la CE ni una suerte de interpretación auténtica de lo dispuesto constitucionalmente sobre partidos políticos. M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pág. 90, ha manifestado su opinión de que, partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional emitida hasta la fecha en relación con el Registro de Partidos (SSTC 3/1981 y 85/1986), no puede admitirse que el Registro esté dirigido a depurar la ilicitud penal del partido.

<sup>32</sup> Cfr. *op. cit.*, págs. 106 y ss.

De esta misma opinión es J. JIMÉNEZ CAMPO, que parte de un postulado básico: la intervención judicial sobre los partidos políticos ha de ser siempre *a posteriori* (control represivo, nunca preventivo), de forma que descarta el tipo de control que ahora se está analizando, que estima inconstitucional, por ser incompatible con las previsiones del art. 22.3 de la CE<sup>33</sup>. A su juicio, el art. 3 de la Ley de Partidos enmascara, siquiera bajo una apariencia de control judicial, un verdadero trámite de *autorización previa*, sistema presente en nuestro Derecho en épocas anteriores pero injustificable desde la entrada en vigor de la Constitución.

Por otro lado, manifiesta algo que el propio Tribunal Constitucional tuvo luego ocasión de decir expresamente: el Registro de Partidos es el *presupuesto* para un eventual control (posterior) del partido, pero no la *ocasión* para el mismo (STC 85/1986, FJ 3.º). De esta forma, opina que si se advirtiera en la documentación presentada indicios de criminalidad, «nada impide a la Administración, una vez inscrito el partido, acudir al Ministerio Fiscal para el eventual ejercicio de las oportunas acciones penales»<sup>34</sup>. En definitiva, el autor manifiesta su temor a que, bajo la cobertura de este tipo de control, se lleve a cabo otro de carácter ideológico que impida acceder al Registro a partidos de ideología «inconveniente» en un momento dado.

Por último, A. S. DE VEGA tampoco se muestra partidario de este tipo de recurso, al considerar que supone un control «*ab origine* del pluralismo político de partidos», y que existe una evidente discrepancia entre este tipo de control y la configuración constitucional del Registro a los solos efectos de publicidad<sup>35</sup>.

En una línea contraria, que salva la constitucionalidad de este tipo de control, se sitúan otros autores.

Así, para J. A. SANTAMARÍA, el control judicial preventivo instaurado por el art. 3 de la Ley de Partidos ni excede ni vulnera lo establecido por la Constitución, ya que la actuación administrativa y la del Ministerio Fiscal es, en ambos casos, estrictamente reglada y se mueve dentro de unos plazos preclusivos<sup>36</sup>.

En esta misma línea se sitúa G. FERNÁNDEZ FARRERES, quien parte de la distinción entre libre ejercicio del derecho de asociación y el recono-

<sup>33</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 180.

<sup>34</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 181. En contra de esta opinión, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, cit., pág. 117, manifiesta que «parecería completamente ilógico que la Administración que conociera de unos estatutos asociativos presuntamente ilícitos viniera constreñida a declarar que la asociación se ha constituido formalmente con arreglo a Derecho —y, por tanto, obligada a inscribir la asociación en el Registro de asociaciones— para, a continuación, instar al juez su disolución por ilicitud penal de sus fines o medios asociativos».

<sup>35</sup> Cfr. «Constitución, pluralismo político y partidos», cit., págs. 92 y 93.

<sup>36</sup> Cfr. «Comentario al artículo 6.º», en vol. col. *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 289-290. El planteamiento que efectúa este autor parte de un postulado fundamental: considerar que la adquisición de personalidad jurídica por las asociaciones es un *plus*, pero no un *prius*, con lo cual afectaría al ejercicio del derecho, pero no a su contenido esencial.

cimiento de personalidad jurídica a tales asociaciones<sup>37</sup>. Esta distinción le va a permitir salvar la constitucionalidad del control previo de la licitud penal de los fines de los partidos, pues sería perfectamente válido que el legislador condicionara la adquisición de la personalidad jurídica por las asociaciones al cumplimiento de determinados requisitos, sin que ello suponga que se vea afectado el libre ejercicio del derecho de asociación<sup>38</sup>.

Otro problema que presenta esta modalidad de control consiste en determinar la *jurisdicción competente* para efectuarlo, ya que la Ley de Partidos no especifica nada a este respecto, lo cual ha dado lugar a la paradójica situación de que tenga que ser un juez civil (Juez de primera instancia) el que conozca de la presunta licitud de la documentación presentada, en virtud de las previsiones del art. 11 de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona<sup>39</sup>, con lo cual se verá obligado a aplicar el Código Penal en relación con comportamientos (solicitud de inscripción registral por los promotores del partido) que no pueden ser constitutivos de delito.

¿Cuál es el juicio que, en fin, merece esta modalidad de control? Hay que contestar a esta pregunta teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional ha avalado, en dos sentencias, su adecuación a la Constitución, aunque sin desconocer los problemas existentes para hacer compatible la regulación constitucional sobre partidos políticos con la regulación que, del propio Registro, se contiene en la Ley 54/1978<sup>40</sup>. Por tanto, la regulación que del Registro se contiene en la Ley de Partidos sería constitucional siempre que la función de aquél se enmarque estrictamente en los parámetros señalados por la jurisprudencia.

Pese a todo, es difícil negar que la existencia de un control previo de la licitud de los partidos presenta serios problemas de justificación dentro del sistema de libertad de creación de partidos políticos instaurado por la Constitución y de la configuración del Registro a los solos efectos de publicidad. Desde este punto de vista, es evidente que no es ésta la misión que debe tener un Registro que ha sido configurado por la jurisprudencia constitucional como el instrumento para realizar un simple control estrictamente reglado y formal, lo cual es ciertamente incumplido mediante el

<sup>37</sup> Cfr. *Asociaciones y Constitución*, cit., pág. 107.

<sup>38</sup> Por su parte, para J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, págs. 181-182, tras las afirmaciones contenidas en la STC 291/1993, FJ 2.º —según la cual «es claro que la libertad de asociación no se realiza plenamente, sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral»—, ya no sería admisible la posición de G. FERNÁNDEZ FARRERES en un sentido contrario.

<sup>39</sup> I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 111, ha mostrado su escepticismo en torno a la posibilidad de que el art. 11 de la Ley citada constituya base suficiente para proceder por esta vía, ya que dicho precepto «se prevé para “las reclamaciones por vulneración o desconocimiento de los derechos fundamentales de la persona...”, o para impugnar pretensiones relativas a los mismos”, lo que hace pensar que su función es tutelar los derechos fundamentales a demanda de sus titulares, y no a la inversa a la que se aplica cuando se le utiliza para los efectos del art. 3.2 de la Ley 54/1978».

<sup>40</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la STC 85/1986, FJ 3.º, dispuso que su propósito era el de «resolver las *dificultades* que tanto la jurisprudencia como la doctrina han encontrado para integrar el régimen legal de previa inscripción registral con los principios constitucionales».

análisis que el encargado del Registro hace de la documentación presentada para determinar la existencia o no de indicios racionales de criminalidad, porque para llegar a la convicción de que «presuntamente» existen esos indicios necesariamente va a tener que realizar una comprobación de la documentación que se le presente que *supere* esa mera verificación reglada y externa, para entrar en la valoración de los fines del partido.

Como punto de partida, por tanto, hay que manifestar coincidencia plena con aquellos que sostienen que un control de este tipo ha de ser siempre represivo y *a posteriori*, nunca preventivo. Por tanto, cualquier reforma legislativa deberá tender hacia su supresión o transformación.

Dicho lo anterior, hay que considerar, asimismo, que, hoy por hoy, el control de la licitud penal de los fines del partido operado en sede registral es una realidad a la que hay que dar encaje dentro del sistema constitucional. Esto supone que, partiendo de una serie de postulados básicos, debe ser posible sostener su justificación.

En este sentido, partiendo de la configuración que de esta modalidad de control se hace al hilo de la jurisprudencia constitucional, no se limitaría de forma injustificada y desproporcionada la libertad de creación de partidos políticos. Bien es verdad, como han apuntado algunos autores, que la suspensión del plazo de adquisición de la personalidad jurídica cuando se ejercite por el Ministerio Fiscal la acción de ilegalidad provoca un estado transitorio en el cual un ente —que todavía no ha tenido ocasión de salir al mundo jurídico y, por tanto, de realizar comportamientos delictivos concretos— es puesto en *cuarentena* a la espera de cuál sea el pronunciamiento de la autoridad judicial competente al respecto, y actuando dicha suspensión con carácter anticipativo de la pena y a modo de medida cautelar.

Por ello, ciertamente, podría verse en este tipo de control un riesgo de ser utilizado torticeramente para impedir el acceso al mundo jurídico a partidos perfectamente válidos. Sin embargo, dicho temor puede ser atenuado si se tienen en cuenta determinados factores: en primer lugar, la existencia de unos plazos tasados y preclusivos para poder ejercitar la acción, que eliminan cualquier intento de dilación indebida; y, en segundo lugar, el *filtro* que constituye el Ministerio Fiscal a la hora de ejercitar o no la acción de ilegalidad, debiéndose suponer (salvo que se parta de malévolos postulados apriorísticos) una imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones, así como el pleno sometimiento a la ley. Por último, siempre queda abierta la puerta para el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ante actuaciones administrativas lesivas del derecho a la libre creación de partidos políticos.

Dentro de este contexto, este tipo de control puede ser hoy por hoy —y sin perjuicio de que desde aquí se siga postulando su desaparición— una vía útil para impedir la entrada en el Registro a partidos políticos presuntamente ilegales y, por tanto, no habilitados para desarrollar las importantes funciones que el ordenamiento les encomienda, evitándose con ello

el problema de los efectos producidos por actos realizados por partidos inscritos ulteriormente declarados ilegales.

## 5. CONTROL REGISTRAL SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una vía más para la discusión brinda la posibilidad de realizar, también en sede registral, un control sobre la denominación con la que los partidos políticos pretenden tener acceso al Registro. El objetivo de esta modalidad de control no es otro que impedir la confusión que provocaría en terceras personas la existencia de partidos políticos con denominaciones idénticas o semejantes, lo cual es especialmente peligroso en relación con la participación de tales partidos en consultas electorales por los errores en las votaciones que dicha circunstancia provocaría<sup>41</sup>. Así, se ha dicho para justificar la posibilidad de realizarlo que esta misión no es exclusiva del Registro de Partidos, sino de cualquier otro Registro público<sup>42</sup>. Sin embargo, el mantenimiento de un control sobre la denominación de los partidos políticos plantea determinados problemas jurídicos que han hecho dudar de su justificación en sede registral, por varios motivos:

En primer lugar, porque la Ley de Partidos no establece previsión alguna para mantener la posibilidad de controlar su denominación. Pese a ello, es cierto que el art. 3.2.b) de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas —precepto hoy vigente al no haber sido derogado por la Disposición Final Primera de la Ley de Partidos—, dispone que los Estatutos de tales asociaciones regularán, entre otros extremos, su «denominación, que no podrá coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas».

En virtud de esta previsión normativa, el encargado del Registro ha venido desarrollando un control de la denominación de los partidos, entendiéndose encuadrado dentro del control genérico de las previsiones estatutarias que prevé el art. 2.1 de la Ley partidista. En definitiva, si, por imperativo de la Ley 21/1976, los Estatutos de los partidos deberán contener la denominación de los mismos, y si la Ley 54/1978 prevé un control en sede registral de los Estatutos de los partidos, no habría problema en llevar a cabo un control en dicha sede sobre la denominación de los partidos.

Superando esta construcción lógica que pretende suplir una laguna legal realizando una interpretación conjunta de dos normas jurídicas y así posibilitar dicho control, no han faltado supuestos concretos conflictivos que han acabado ante el Tribunal Supremo, quien ha elaborado una doctrina jurisprudencial que ha venido a corroborar la tesis a favor del control registral de la denominación de los partidos políticos.

<sup>41</sup> Esta misma argumentación la asume el Tribunal Constitucional en su STC 85/1986, FJ 4.º.

<sup>42</sup> En este sentido, *vid.* STS de 21 de abril de 1982.

Así, en la STS de 23 de octubre de 1981, en relación con la inscripción de dos partidos políticos con la misma denominación con anterioridad a la Ley de Partidos, consideró que el art. 3.2.b) de la Ley 21/1976 estaba vigente al no haber sido derogado por la Ley partidista, por lo que el control era posible.

Esta misma tesis se mantiene en la STS de 21 de abril de 1982 a propósito de la inscripción del *Partido Socialdemócrata de España*. En este caso, la inscripción se pretendía estando ya vigente la Constitución española, con lo cual el Tribunal Supremo se cuestiona si es compatible el control sobre la denominación de los partidos con el principio de libre creación de los mismos establecido constitucionalmente. El Tribunal Supremo salva la posibilidad de realizar este control (considera que la Ley 54/1978 es materialmente posterior a la Constitución, pero formalmente anterior, por lo que el constituyente debió realizar una interpretación integradora de la misma, y de los preceptos de la Ley 21/1976 que no declaró derogados), aunque llama la atención sobre el hecho de que es necesario realizar una interpretación armónica de los dos principios (libertad de creación y control sobre la denominación) para que éste no se convierta en un obstáculo al ejercicio de la libertad de creación de partidos. Por último, la STS de 9 de mayo de 1985, a propósito de la inscripción del *Partido Comunista de Aragón*, mantiene la misma doctrina.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, si bien ha entendido que continúan vigentes las disposiciones de la Ley 21/1976 que la Ley de Partidos no ha declarado derogadas —y por tanto admite que queden prohibidas denominaciones partidistas coincidentes—, no admite, sin embargo, la posibilidad de derivar de ello el establecimiento de un control previo en sede registral, al no ser compatible con el principio constitucional de libertad de creación de los partidos políticos. En definitiva, el Tribunal Constitucional se ha mostrado reacio a admitir esta modalidad de control, puesto que podría convertirse en una vía dilatoria utilizable por la Administración para impedir el acceso al Registro a determinados partidos perfectamente válidos<sup>43</sup>.

Desde aquí se considera que el control en sede registral de la denominación de los partidos puede y debe ser viable, porque lo contrario sería negar al Registro una de sus vocaciones principales, aunque habría que enmarcarlo en las limitaciones ya señaladas cuando se analizó el control de los defectos formales, género al cual pertenecería<sup>44</sup>. De esta forma, detec-

<sup>43</sup> Así, la STC 85/1986, FJ 4.º, señala que «la tutela de los posibles derechos de terceros, incluida la de los partidos de denominación similar, 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».

<sup>44</sup> En esta misma línea parece situarse el propio Tribunal Constitucional cuando en su STC 85/1986, FJ 4.º, manifiesta que «de la actuación de la Administración y de las propias alegaciones del Letrado del Estado se deduce la creencia de que, ante el silencio de la Ley, debería reconocerse un

tada por el encargado del Registro la similitud o identidad entre la denominación propuesta por los promotores de un partido que pretende la inscripción con la de otro partido ya inscrito, habrá de comunicárselo a los promotores dentro del plazo genérico de veinte días de adquisición de la personalidad jurídica *ex lege* para que subsanen dicha circunstancia. En todo caso, el transcurso de dicho plazo sin que se produzca esa subsanación no impedirá la adquisición de la personalidad jurídica por ese partido, pero tampoco supondrá la convalidación del defecto, que ahora sólo sería impugnabile en vía judicial<sup>45</sup>.

Sin embargo, la STC 85/1986 (FJ 4.º) se refiere a un supuesto muy concreto que provoca consecuencias distintas a las manifestadas con anterioridad en esa misma sentencia: «la plena identidad o coincidencia de las denominaciones». En este caso, el Alto Intérprete entiende que ésa sería una «cuestión diferente», lo cual permite pensar que en tal caso no se aplicarían las consecuencias que, de no darse ese supuesto excepcional, había antes manifestado: la imposibilidad de realizar un control registral de la denominación de los partidos.

*A sensu contrario*, hay que concluir, pues, que si la denominación entre dos partidos es plenamente coincidente sí cabría realizar en sede registral ese control que queda proscrito para el resto de casos. Lo que no queda tan claro es saber cuáles pueden ser las consecuencias que se derivarían de tal control. Por ejemplo, si cabría o no suspender la inscripción del partido que pretenda ser inscrito cuya denominación fuese idéntica respecto a la de otro que ya lo fue previamente, lo cual parece lógico. Recordemos en este sentido que ya el propio Tribunal Constitucional ha manifestado que sólo cabe la suspensión de la inscripción en el caso de indicios de ilicitud penal en la documentación presentada. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional arroja dudas en relación con el supuesto puntual de que la coincidencia de las denominaciones sea plena.

Sin embargo, y pese a las consecuencias que pueden derivarse *a sensu contrario* de las consideraciones que hace el Tribunal Constitucional en esta sentencia, parece que no sería posible suspender en tal caso la inscripción, al no ser compatible con el principio de libertad de creación de los partidos políticos. O, dicho de otra forma, aun en tal caso, las posibles consecuencias que de ello se derivasen habría que ventilarlas en sede jurisdiccional.

---

“poder implícito” de control, *no sólo formal*, sobre los Estatutos de los partidos políticos *que incluírla también el de su denominación y la coincidencia o similitud de ésta con la de otro partido ya existente*. Sin embargo, ni tal control resulta de la Ley, ni sería compatible con la Constitución un tipo de verificación que dejara un amplio margen de decisión a la Administración, como el que existiría en los casos de similitud o inducción a la confusión de la denominación elegida por los promotores de un partido respecto a la de otro ya inscrito».

<sup>45</sup> Es por ello que el Tribunal Constitucional afirma expresamente en la STC 85/1986, FJ 4.º, que «tiene razón la Audiencia Nacional cuando afirma que, transcurridos veinte días de la presentación de los Estatutos en el Registro, debe entenderse adquirida no sólo la personalidad, sino obligada la inscripción con el nombre propuesto y *relegados a su ulterior discusión o impugnación en la vía procedente los eventuales intereses o derechos de terceros respecto del nombre*».

Por último, el Tribunal Constitucional considera que el pluralismo político, valor superior de nuestro ordenamiento, debe suponer admitir «la posibilidad de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias que, consecuentemente, lleven a denominaciones que pueden parcialmente coincidir, siempre, claro es, que no lleven a la confusión, especialmente de los electores». En definitiva, el Tribunal Constitucional mantiene que el pluralismo político descarta el monopolio por un partido de una denominación concreta<sup>46</sup>.

## 6. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN INTENTO DE REFORMA

Las insuficiencias que provoca la actual regulación del Registro de Partidos, que han sido apuntadas más arriba, no sólo han dado lugar a críticas doctrinales y a pronunciamientos jurisprudenciales que tratan de enmarcar dicha regulación en el ámbito marcado por los principios constitucionales de libertad de creación de los partidos políticos, sino que hay que poner de manifiesto la existencia de una iniciativa legislativa tendente a proceder a la reforma de determinados aspectos de esa misma regulación.

En este sentido hay que hacer referencia a la *Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos*, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados<sup>47</sup>. Precisamente, en la motivación de dicha iniciativa se manifiestan los objetivos básicos con los que se presenta este texto, a saber, «adaptar, con *pleno respeto a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, las normas de *creación* y funcionamiento de los partidos políticos, con la finalidad inequívoca de perfeccionar la estructura democrática de los mismos», poniéndose el acento en respetar «lo que es la tesis central del Fundamento Jurídico 2.º de la STC 85/1986, de 25 de junio»... «...la Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el *menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos...*».

Por otro lado, recuerda la motivación de esta Proposición que, a la luz de la jurisprudencia del Alto Intérprete de la Constitución sobre los partidos, sólo caben dos tipos de controles: el administrativo y el judicial. El primero sólo puede ser puramente formal y externo, y el segundo estará «destinado exclusivamente a constatar que los partidos se mueven en el

---

<sup>46</sup> J. L. GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, pág. 162, opina lo contrario, pues considera que precisamente el pluralismo político exige que se permita una clara distinción entre las diversas opciones políticas que se ofrecen al electorado, posibilitándose así la libre formación de la voluntad popular que los propios partidos expresan en un sistema democrático.

<sup>47</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie B, núm. 38-1.

amplísimo margen diseñado por los arts. 6 y 22 de la Constitución española».

En cuanto a las previsiones de esta Proposición que afectan al sistema actual de acceso de los partidos al Registro, habría que comenzar diciendo que la regulación prevista en esta Proposición no es del todo coincidente con la contenida en la Ley partidista y con la interpretación jurisprudencial que sobre este tema se ha hecho.

Así, en relación con la fórmula de adquisición de personalidad jurídica por los partidos, el art. 2 dispone que la creación de partidos es libre, al no estar sometida a autorización administrativa de ningún tipo, y que su inscripción en el Registro de Partidos políticos «*tiene efectos meramente declarativos*». Siendo ello así, habría que entender que el partido adquiere personalidad jurídica al margen del Registro —es decir, por el acuerdo de voluntades de sus promotores—, actuando aquél tal sólo con fines *publicitarios* pero no constitutivos. Si fuese cierta aquella expresión, este nuevo sistema sería completamente distinto al actualmente vigente en la Ley de Partidos, pues, como ya se ha visto, la adquisición de personalidad jurídica por los partidos se produce siempre en sede registral, pese a que haya varias posibilidades de adquisición. Por su parte, el apartado 1.º del art. 4 de la Proposición establece que «*el Registro de Partidos procederá a inscribir el partido dentro de los diez días siguientes a la presentación de la escritura de constitución del mismo*». El sentido imperativo de la dicción del precepto no admite dudas: la inscripción se producirá en todo caso —salvo, como veremos a continuación, en el supuesto de detectarse defectos formales—, sin que quepa dilatar esta inscripción por cualquier razón. Hasta aquí, ningún problema de interpretación.

Sin embargo, el párrafo 3.º del art. 4 viene a añadir elementos para la confusión, al disponer que «*a falta de resolución expresa, los partidos adquirirán plena personalidad jurídica y capacidad de obrar el día vigésimo primero posterior a la presentación de la escritura de constitución en el Registro*»<sup>48</sup>. Por lo tanto, el partido político adquiere personalidad jurídica el vigésimo primer día posterior a la presentación de la escritura de constitución en el Registro, pero no con la inscripción, puesto que ésta ya se habrá producido «*dentro de los diez días siguientes a la presentación de la escritura de constitución del mismo*» (art. 4.1 de la Proposición). El sistema es, pues, distinto respecto al de la Ley partidista, pues en ésta la adquisición de la personalidad se produce normalmente con la inscripción registral (y, en último caso, con el transcurso del plazo de veinte días al que se refiere el art. 2.1

<sup>48</sup> La referencia a la «resolución expresa» viene motivada porque, tal y como dispone el párrafo 2.º del mismo precepto, cuando se detecten defectos formales en la documentación presentada —y, dado un plazo de siete días a los promotores para que lo subsanen, éstos no lo hagan—, en tal caso *no se procederá a la inscripción registral*, dictando el encargado del Registro una resolución motivada rechazando la inscripción porque el estatuto presentado no reúne todos los requisitos que establece el art. 3 de la Proposición. Como a continuación se comprobará, ello cambia el sistema previsto por la Ley partidista actualmente vigente, que sólo prevé la suspensión de la inscripción cuando se ejercite la acción penal de ilicitud.

de la Ley partidista), mientras que en el sistema diseñado por la Proposición la adquisición se produce *siempre* por el transcurso de un plazo, y al margen de la inscripción.

Volviendo a la previsión del art. 2 *in fine* de la Proposición, si se pone en relación la referencia al carácter *meramente declarativo* de la inscripción con las previsiones del párrafo 3.º del art. 4, surgen ciertas dudas de interpretación, porque si la inscripción es declarativa, tal y como se afirma en el art. 2, ¿qué significa la referencia a que hasta el día vigésimo primero los partidos no adquieren *plena* personalidad jurídica y capacidad de obrar?; ¿qué ocurre con el espacio de tiempo que media desde que el partido haya sido inscrito obligatoriamente (dentro de los diez días siguientes a la presentación de la escritura en el Registro) hasta que adquiera esa *plena* capacidad el día vigésimo primero? Además, ¿en qué consiste esa «no plena» personalidad jurídica que se posee antes de dicho plazo, y para qué estarían habilitados los partidos y para qué no durante la etapa de *minus* capacidad?

En definitiva —y en contra de lo que en principio pudiera derivarse de la dicción del art. 2—, parece que también en este nuevo sistema el Registro tiene la virtualidad de conferir a los partidos personalidad jurídica. En ello no se encuentran reparos. De hecho, ése es el sistema de la actual Ley de Partidos. Lo único criticable, por introducir elementos de confusión, es la referencia del art. 2 al carácter *meramente declarativo* de la inscripción, que no encaja con el tenor literal del art. 4.3. Por ello, lo conveniente sería la desaparición de aquella inadecuada mención, sin que el sistema general previsto en la Proposición sufriera alteraciones: los partidos adquirirían personalidad jurídica el vigésimo primer día posterior a la fecha de depósito registral del acta de constitución. En este sentido, y para terminar con el confusionismo, también sería conveniente hacer desaparecer el adjetivo «plena» del art. 4.3.

El art. 4.2 de la Proposición se refiere a los defectos formales, señalando que cuando se observasen aquéllos en la documentación presentada, «*el Registro de Partidos requerirá a los promotores del partido para que en el plazo máximo de siete días subsanen los defectos observados. Transcurrido este plazo se procederá a la inscripción, o se rechazará la misma mediante resolución motivada que sólo podrá fundarse en la carencia de alguno de los requisitos a los que se refiere el artículo anterior*».

De nuevo, en este punto se detectan diferencias con el sistema actualmente vigente: en primer lugar, se concede un plazo fijo de siete días para la subsanación de los errores detectados (la STC 85/1986 sólo había mantenido la necesidad de conceder un plazo a los promotores para que subsanasen los errores, pero no había fijado su duración concreta), plazo que, pese a no decirlo la Proposición, debe entenderse comenzado, evidentemente, desde el momento en que se comuniquen a los promotores cuáles son esos defectos apreciados en la documentación, y no a partir del momento de la presentación de la misma en el Registro.

Pero, en todo caso, hay que tener en cuenta el juego del plazo contemplado en el párrafo 3.º del mismo precepto, cuyo agotamiento provocará la adquisición *automática* de personalidad jurídica el vigésimo primer día posterior al de presentación de la documentación en el Registro. Por ello, la comunicación de los eventuales defectos formales detectados deberá realizarse siempre a los promotores, como muy tarde, el día decimotercero posterior a la presentación de la documentación, pues así quedarían aún los siete días que prevé la Proposición para subsanar los defectos y proceder a la inscripción.

En caso contrario —es decir, cuando se comuniquen los defectos pasado el decimotercer día posterior a la presentación de la documentación; por ejemplo, el día decimoquinto—, podría ocurrir que, al disponer la Proposición que el plazo que se concederá a los promotores será en todo caso de siete días, el partido —si los promotores agotan ese plazo— ya habría adquirido personalidad jurídica *ope legis* por el juego del párrafo 3.º del art. 4, ya que no se habría dictado la resolución expresa a la que se refiere el párrafo 2.º, única vía para interrumpir la inscripción<sup>49</sup>.

Por otro lado, la principal novedad consiste en la posibilidad de que la autoridad registral *deniegue la inscripción* cuando, transcurrido el plazo de siete días concedido a los promotores para que subsanen los defectos formales, no lo hagan, siempre y cuando dicha autoridad haya dictado una resolución motivada. Ello supone cambiar el sistema que había derivado de la interpretación sostenida en su día por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 85/1986, más arriba referida, y según la cual, *en todo caso* —y pese a los defectos formales—, los partidos adquirirían personalidad jurídica el día vigesimoprimer día posterior a su inscripción. En definitiva, se ha dotado a los requisitos a los que se refiere el art. 3 de la Proposición de un carácter *constitutivo*, pues si la documentación presentada no reúne dichos requisitos, el partido no tiene acceso al Registro y tampoco adquiere personalidad jurídica «plena» *ex art. 4.3*.

Esta nueva interpretación parece encajar con la línea mantenida por la STC 291/1993 en relación con el derecho de asociación en general, pero que —por la conexión existente entre los arts. 6 y 22 de la Constitución— también es aplicable a los partidos políticos. Así, pese a que en su FJ 2.º se dice que la no inscripción supone «una obstaculización enteramente inmotivada del pleno ejercicio del derecho, pues es claro que el ejercicio del derecho de asociación no se realiza plenamente sino cuando se satisface la carga de la inscripción registral que la Constitución impone y que la Administración no puede denegar arbitraria o inmotivadamente», de forma que no caben denegaciones tácitas, lo cierto es que, como también afirma el Tribunal Constitucional, «no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la repara-

<sup>49</sup> El párrafo 3.º del art. 3 dispone que «a falta de resolución expresa» el partido adquirirá personalidad jurídica el día vigesimoprimer día posterior a la presentación de la escritura en el Registro.

ción de los posibles defectos *o incluso rechazar la inscripción pedida*». Así, el Tribunal Constitucional parece plantear una alternativa en caso de que se aprecien defectos formales: bien conceder un plazo para la subsanación de aquéllos, bien denegar la inscripción, que es lo que hace la Proposición ahora estudiada<sup>50</sup>.

Por otro lado, es también una novedad de la Proposición respecto de la Ley de Partidos la referencia contenida en su art. 5 relativa a que, en caso de apreciarse por el Ministerio del Interior indicios racionales de ilicitud penal y lo pusiera en conocimiento del Ministerio Fiscal para que éste ejercitara las acciones oportunas, *no se suspende* por ello la inscripción registral<sup>51</sup>. Con ello se superan los problemas actualmente existentes que provoca la Ley de Partidos, que hace recaer sobre partidos *presuntamente* ilícitos consecuencias negativas para su normal desenvolvimiento, pese a que todavía no existe sentencia que los haya condenado, sino simples presunciones detectadas en sede registral, la cual no es el momento oportuno para realizar tales valoraciones, que deben quedar reservadas al ámbito judicial.

Sin duda, los redactores de esta Proposición han tenido muy en cuenta las masivas críticas que la doctrina mayoritaria ha hecho de esta modalidad de control preventivo ajeno al principio constitucional de libre creación de partidos, por lo cual el nuevo sistema nos parece acertado en este punto. La misión de un Registro es la de verificar el nacimiento al mundo jurídico de determinados entes, comprobando el cumplimiento, por estos últimos, de los requisitos legales, quedando limitada su intervención a la comprobación formal de documentos, pero no a un «pseudjuicio» material como el que aquí se ha criticado. De lo contrario, el Registro se convierte en juez, suplantando una función que en absoluto le corresponde.

---

<sup>50</sup> Para J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, pág. 182, «la aprehensión sucesiva de ambas posibilidades sería más acorde con la limitación de la inmisión administrativa en el ejercicio de los derechos fundamentales. Se solicita la subsanación de los defectos y sólo posteriormente, si no se produce ésta, se rechaza la inscripción». Pues bien, parece como si la Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos se hubiese hecho eco de esta jurisprudencia más reciente. Con ello, sin duda, se está dando la razón a aquellos que mantienen que, en la configuración actual del Registro de Partidos, éste sirve para bien poco, pues —pese a haber detectado defectos formales— tendría en todo caso que inscribir, con lo cual aquél no podría cumplir con una función para la cual, por su propia naturaleza, debería estar habilitado. En este sentido, *vid.* G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *op. cit.*, págs. 442-444, y J. L. GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, pág. 164.

<sup>51</sup> No es otra la interpretación que cabe sostener del tenor literal del art. 5 de la Proposición, que reza así: «Sin perjuicio de la obligación de inscripción prevista en el artículo anterior si se hubieran apreciado indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal a fin de que promueva las acciones legales oportunas...» Pese a todo, hay que recordar que no es la inscripción registral la que determina la plena adquisición de personalidad jurídica, sino el transcurso del plazo del art. 4.3 de la Proposición.

## 7. CONCLUSIONES

Del Registro de Partidos se ha dicho, entre otras cosas, que es *inconstitucional e inoperante*. Las críticas al Registro de Partidos podrían resumirse diciendo que unas veces peca por exceso y otras por defecto, ya que si en ocasiones está legitimado para realizar controles que no le deberían corresponder, en otras ocasiones está imposibilitado para realizar aquellos que, por su naturaleza, le corresponderían.

1) En primer lugar, la presunta *inconstitucionalidad* del Registro provendría del hecho de que en su seno se realice un control de la licitud de los fines del partido, circunstancia que es valorada en el momento de la inscripción por aplicación del art.3.1 de la Ley 54/1978.

Como ha explicado DE OTTO, si se parte de que la adquisición de la personalidad jurídica, que se produce mediante la inscripción registral, no es «un plus respecto del derecho de asociación, sino un elemento integrante del ejercicio del mismo»<sup>52</sup> —puesto que poseer personalidad jurídica puede ser condicionante para el completo ejercicio del derecho<sup>53</sup>—, denegar la inscripción a un partido, no en virtud de consideraciones puramente formales, sino relativas a la presunta ilegalidad de los fines perseguidos por el mismo, supone que el ejercicio pleno del derecho de asociación (del que deriva el derecho a crear partidos políticos) se vería condicionado por una intervención administrativa previa no prevista por el art. 22.3 de la Constitución, que consagra un Registro «a los solos efectos de publicidad». De esta forma, dicho control sería contrario, a todas luces, al principio de libre creación de asociaciones establecido por la Constitución.

2) En segundo lugar, la *inoperancia* del Registro derivaría del hecho de que no informa de todos los partidos existentes en un momento dado, al existir la posibilidad de la operatividad de los partidos políticos al margen del Registro (partidos extrarregistrales), inscritos en el Registro de Asociaciones<sup>54</sup>. Hay que recordar que nada impide que los partidos que así lo deseen adquieran personalidad jurídica mediante su inscripción no en el Registro de Partidos Políticos, sino en el de Asociaciones. Ello es posible porque el Registro de Asociaciones lo es sólo a los efectos de publicidad, de manera que queda vetado cualquier intento de realizar un control de los fines de asociación que pretenda acceder a él. De esta forma, pueden perfectamente acceder a dicho Registro asociaciones que persigan una finalidad política. Pese a todo, éstas no tendrán la consideración de «parti-

<sup>52</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 100.

<sup>53</sup> En este sentido, *vid.* J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, págs. 188-189.

<sup>54</sup> I. DE OTTO, *op. cit.*, págs. 93 y ss., se ha referido al régimen jurídico de los partidos extrarregistrales, señalando que la única diferencia existente, a su juicio, a nivel electoral, entre aquellos partidos inscritos en su correspondiente Registro y aquellos otros que lo han hecho en el Registro de Asociaciones es que estos últimos no pueden utilizar el nombre de «partido político», sino otro. Cosa diferente es si pueden o no acceder a los privilegios que el ordenamiento jurídico reserva a los *verdaderos* partidos.

dos políticos», que se reserva a quienes hayan sido inscritas en el Registro de Partidos. Lo que sí podrán es acudir a elecciones en condición de agrupaciones de electores, con las limitaciones que ello supone.

3) En tercer lugar, en principio, no sería posible negar la inscripción a aquellos partidos que, pese a ser *ilegales* según el art. 22.2 de la Constitución (por utilizar medios tipificados como delito), no sean *ilícitos* según el art. 515 del Código Penal actualmente vigente al no ser violentos dichos medios, los cuales son los únicos que dan lugar a reproche penal<sup>55</sup>.

4) En cuarto lugar, en sede registral no puede verificarse con eficacia plena el control de la democracia interna exigible a los partidos por imperativo del art. 6 de la Constitución y referido tanto a su «estructura» como a su «funcionamiento»: si bien sí es posible realizar en dicha sede un control *a priori* del cumplimiento por aquéllos de los requisitos del art. 4 de la Ley de Partidos, no es factible verificar —al encontrarse los partidos en su fase de formación pero no de efectivo funcionamiento— si éste obedece a los principios de democracia, lo cual sólo es posible considerar *a posteriori* y en sede no registral, sino judicial. Por lo tanto, sólo cabe operar en sede registral un control *estructural*, pero no *funcional*, de la democracia interna partidista.

5) En quinto lugar, el Registro no puede cumplir con plena eficacia la que debería ser su principal misión: verificar el nacimiento de nuevos partidos previo cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente a través de una mera comprobación reglada y externa de la documentación presentada. En este sentido, se produce la paradoja de que —en el caso de que se compruebe la existencia de defectos formales en dicha documentación, como ya se pudo ver antes— no se procederá a suspender la inscripción del partido a la espera de que los promotores resuelvan los defectos, sino que el partido deberá inscribirse. De esta forma, pasado el plazo de veinte días, el partido adquirirá personalidad jurídica, pudiendo actuar válidamente en el mundo jurídico pese a no haber cumplido con los requisitos exigidos. La impugnación a partir de ese momento sólo podrá sustanciarse en sede judicial, no administrativa. Ello provoca la desnaturalización de lo que debe ser un Registro público y se pierde una ocasión de oro para impedir, en el momento oportuno y evitándose males mayores, el nacimiento de un ente que no haya cumplido con todos los requisitos exigidos para ello<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Hay que recordar que el art. 3.1 de la Ley 54/1978 (único que fundamenta la posibilidad de suspender la inscripción registral) se refiere al supuesto en que «del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de *ilicitud* penal del partido». Por su parte, el art. 22.2.º CE declara ilegales las asociaciones *que utilicen medios tipificados como delito*. Pero, según el art. 515.3.º del Código Penal, partidos ilícitos son *únicamente* aquellos que utilicen medios *violentos*, con lo cual quedarían excluidos, en principio, aquellos que utilicen medios delictivos, pero no violentos. J. A. SANTAMARÍA, *op. cit.*, pág. 430, considera, sin embargo, que «una interpretación conforme a la Constitución del Código Penal hace necesario considerar incluidos en el precepto todos los supuestos de empleo de medios delictivos, sean o no de naturaleza violenta».

<sup>56</sup> En este sentido se ha manifestado I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 113. *Vid.*, asimismo, J. A. MONTILLA MARTOS, *op. cit.*, pág. 192.

6) Por último, según DE OTTO<sup>57</sup>, el encargado del Registro parece estar obligado a inscribir un partido aun en el caso de que del examen de la documentación presentada por los promotores se derive la posibilidad de calificarlo como partido *ilegal* en el sentido del art. 22.2 CE, pero no ilícito, o secreto o paramilitar en el sentido del art. 22.5 CE, y ello sin perjuicio, claro está, de la posibilidad (más bien, obligación) de la Administración de instar «la acción declarativa pertinente, en orden a constatar su ilicitud o el hallarse incurso en prohibición legal»<sup>58</sup>.

Llegados a este punto, la pregunta que cabe hacerse es la siguiente: ¿las críticas que aquí se han expuesto justificarían la supresión del Registro de Partidos? Parece que no, pues resulta necesario mantenerlo, sobre todo por razones de seguridad jurídica, ya que la sociedad debe contar con un instrumento que permita saber en cada momento qué asociaciones, por perseguir una finalidad política y habiendo cumplido con los requisitos legales, han obtenido la calificación de partidos y, por tanto, pueden acceder a las ventajas que ello supone. Y, para ello, el Registro se configura como el mejor instrumento posible.

Lo que no se considera tan conveniente es la regulación que en la actualidad se posee del mismo, por lo cual deben apoyarse intentos reformistas que tengan por objeto mejorar su funcionamiento para adecuarlo a las exigencias constitucionales, lo cual hoy no ocurre al cien por cien, como se ha tenido ocasión de comprobar.

El papel del Registro ha de estar limitado a dar fe pública de los partidos existentes en un momento dado en el espectro político. Y para ello es necesario, en primer lugar, que tengan acceso obligado al mismo todos los partidos que pretendan tener la consideración de tales, sin que quepa la

<sup>57</sup> Cfr. I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 102.

<sup>58</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 3 de julio de 1979, confirmando otra de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 1979. En la primera se dispone que la Administración no está «habilitada para realizar *ex ante* una valoración de la licitud de los fines». La segunda establece que «la inscripción registral prevista en el art. 22.3 de la Constitución habrá de practicarse tan pronto como consten los datos que señala el art. 3 de la Ley de 1964 y el acta de constitución a que se refiere el párrafo 1 del mismo texto *sin posibilidad de denegación*». En este sentido, puede verse también la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1979. Todas ellas están referidas a asociaciones, aunque sus consideraciones pueden hacerse extensibles a los partidos. Según esta jurisprudencia, el encargado del Registro de Asociaciones (y, en lo que aquí importa, de Partidos) no está legitimado para realizar valoración alguna de los fines de la asociación que pretende inscribirse. Tratándose de partidos, aquél aún puede hacer algo más: si del examen de la documentación presentada dedujera indicios de ilicitud penal, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal. Pero ello no supondría, en esta interpretación, que, más allá de esa valoración (limitada únicamente a la ilicitud de los fines del partido), pueda entrar a considerar si éste es secreto, paramilitar o ilegal, sino que debería inscribir en todo caso. Para determinar estos extremos la única competente es la justicia ordinaria. Sin embargo, es posible encontrar pronunciamientos contrarios. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1981, donde se dispone que la inscripción «sólo podrá denegarse para impedir el acceso al Registro de Asociaciones de aquellas aludidas en los núms. 2.º y 5.º del citado art. 22». Según esta interpretación, la consideración por el encargado del Registro de que una asociación que pretende inscribirse pudiera ser encuadrada en alguno de los supuestos de los números 2 ó 5 del art. 22 sería suficiente para negar a la misma la inscripción.

posibilidad de, utilizando la vía más fácil de la inscripción en el Registro de Asociaciones, burlar las exigencias que impone el Registro de Partidos pero actuando, *de facto*, como un partido cualquiera aunque sea bajo la fórmula de las agrupaciones de electores<sup>59</sup>. De esta forma, o se es asociación o se es partido, pero no puede pretenderse adquirir el *status* partidista al margen de las exigencias que impone el Registro de Partidos. En definitiva, sería conveniente que los privilegios que el ordenamiento otorga a los partidos se concedan sólo a aquellos entes debidamente inscritos.

En segundo lugar, se debe dotar al Registro de Partidos de los instrumentos necesarios para que pueda actuar como un verdadero registro público. Con ello se quiere decir, por ejemplo, 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 en 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, aunque ello no impedirá que puedan acudir al Registro de Asociaciones.

En tercer lugar, hay que suprimir la posibilidad de que en sede registral se lleve a cabo un control de la licitud de los fines del partido. También se ha manifestado antes el convencimiento de que tal atribución al Registro no es justificable constitucionalmente y sin que puedan encontrarse argumentos de peso suficientes para pensar lo contrario. Esta modalidad de control deberá ser necesariamente judicial y *a posteriori*, basado en hechos concretos y no en meras sospechas. Esta configuración del Registro se entiende más acorde con las exigencias constitucionales del principio de libre creación de los partidos políticos (art. 6) y con la configuración del Registro a los solos efectos de publicidad (art. 22.3), y dota al mismo de una eficacia en su actuación de la que actualmente carece.

En cuarto lugar, manifestar la idea de la eventual oportunidad de reubicar el Registro de Partidos haciéndolo depender de la Junta Electoral Central en lugar del Ministerio del Interior, posibilidad ya existente en otros países y señalada por parte de la doctrina<sup>60</sup>.

Por último, decir que si bien la nueva configuración que del Registro de Partidos se contiene en la Proposición presentada por el Grupo Socialista supone un notable avance en el camino correcto, lo cierto es que también se han detectado determinados problemas interpretativos en dicha regulación, por lo cual es de esperar que, a lo largo de su tramitación parlamentaria, se vayan subsanando.

<sup>59</sup> Vid. I. DE OTTO, *op. cit.*, págs. 93 y ss., y J. L. GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, págs. 169 y ss.

<sup>60</sup> Vid. M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, *op. cit.*, pág. 90, e I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 124.

