SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

NOTA

ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS, LA LEY ORGÁNICA 2/2011 DE 28 DE ENERO Y LAS AGRUPACIONES ELECTORALES

por Aureliano Yanes Herreros
Letrado del Parlamento de Canarias

La reciente modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, trae causa, como dice su Preámbulo, de la experiencia acumulada con la aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (LOPP). Especial relevancia ha tenido la resultante de la aplicación de los artículos 44.4 y 49.5. Así se plantearon por la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal y resueltas por la Sala 61 del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional los casos de las Agrupaciones Electorales de Ametzag de Amezketa (2003), Herretaren Zerenda (2004), Aukera Gustiak (2005), Abertzale Socialista (2007) y (Democracia 3 Millones) (2009) Vid SSTS 3 de mayo de 2003, 21 de mayo de 2004, 26 de marzo de 2005, 26 de mayo de 2007 y SSTC 85/2003, 99/2004, 68/2005 y 110/2007.

En la resolución de estos casos quedaron despejadas las dudas doctrinales sobre la constitucionalidad de esos artículos 44.4 y 49.2 y sentada la doctrina del Tribunal Constitucional. Vid al respecto los trabajos de SALAZAR BENITEZ, PRESNO LINERA, PÉREZ MONEO y PÉREZ SOLA entre otros.

Como la ley se ha dictado "para evitar que formaciones políticas ilegales o quienes justifican o apoyan la violencia terrorista puedan utilizar nuevas vías para, fraudulentamente, concurrir a futuros procesos electorales y obtener representación institucional", – como así se expresa en su Preámbulo –, establece una serie de medidas que inciden en la ordenación originaria de las Agrupaciones Electorales.

Pues bien, es objeto de esta nota una exposición sumaria de los preceptos que incorporan esas medidas, preferentemente en su dimensión sustantiva.

****

Artículo 41.5.

Establece la suspensión de la entrega de copia del Censo Electoral a los representantes de las candidaturas y contempla un segundo supuesto referido al artículo 44.4. No se especifica el sujeto a quien le corresponde plantear la incursión en alguna de las circunstancias en ese artículo señalado. Por coherencia habría que entender que el sujeto sea el legitimado por el apartado primero de este artículo, la Abogacía del Estado o el Ministerio Fiscal.

Artículo 44.4.

Se amplía el sujeto pasivo de la prohibición a las restantes formaciones políticas. Aún cuando la novedad no afecta a las Agrupaciones Electorales, merece reparar en su trascendencia por la naturaleza de asociación política de los nuevos sujetos y la identificación del derecho fundamental a **sacrificar** – utilizando la expresión del Tribunal Constitucional – con la prohibición de presentación de candidaturas. Sin lugar a dudas la extensión dispuesta trae causa del caso de ANV. Se abre con ella, por lo demás, el interrogante sobre la legitimidad de la impugnación parcial de candidaturas de conformidad a la tesis de las listas contaminadas. Cuestión controvertida política y mediáticamente en su momento y resuelta por la Sala 61 en términos estrictamente procesales.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

La medida, es de señalar, **subsana** la deficiencia técnica del artículo por su reproducción casi literal de las circunstancias del art. 12.3 "*similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento*", advertida por el Tribunal Constitucional.

Artículo 49.5.

Contiene tres innovaciones.

La primera, como consecuencia de la del 44.4, es la ampliación de la legitimación pasiva en el recurso ante la Sala 61 del Supremo a los partidos, federaciones y coaliciones electorales. Con lo que estos nuevos sujetos quedan legitimados para recurrir en amparo la resolución judicial de la Sala 61 del Tribunal Supremo. En este supuesto cabe plantearse el interrogante sobre el derecho que se estima lesionado. Aparte del de la tutela judicial efectiva, ¿es el sufragio pasivo de los ciudadanos integrantes de las candidaturas? ¿o el de Asociación Política?

La segunda, referida en la letra b) sobre el acceso a la documentación obrante en las juntas Electorales. De escasa relevancia.

La tercera, letra c) – que a diferencia de las anteriores sí tiene incidencia en la ordenación de las Agrupaciones Electorales – permite a los sujetos legitimados interponer el recurso, pasada la fecha de la proclamación de candidaturas de la Junta Electoral a lo largo de la campaña electoral, fijando a la Sala 61 un plazo de tres días para su resolución y excepcionando la prohibición del artículo 71.2. Coherente, sin duda, con el objetivo de la modificación de la LOREG no casa, ciertamente con su inclusión en un artículo que en su apartado 1 adopta como referente del recurso el acto de proclamación, fijando un corto plazo para su interposición.

Artículo 108.

Se le adiciona el apartado 4 bis. Regula la suspensión cautelar de electos en las candidaturas de todas las formaciones políticas, las Agrupaciones Electorales incluidas, en el periodo de tiempo comprendido desde la votación hasta la proclamación de electos. En lo que se refiere a las agrupaciones electorales la solicitud de suspensión cabe plantearla con ocasión de la presentación de una demanda de ilegalización o incidente de ejecución de sentencia, previstos en los correspondientes artículos de la LOPP, por considerarse que pudieran estar **vinculadas** a la formación política contra el que se dirige esa demanda o incidente de ejecución. También, la presunta **vinculación** es a un partido ya declarado ilegal. Es de señalar que en el primer supuesto se omite la referencia a las Agrupaciones en la dispuesta declaración de no proclamación de electos consecuente con la ilegalización del partido o de su condición de sucesor de otro ilegalizado, por lo que se ha ignorado la modificación del artículo 11.3 LOREG dispuesta por la Disposición Final Primera.

En el párrafo cuarto de este nuevo apartado se faculta a la Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal para presentar ante la Sala 61 del Tribunal Supremo demanda o incidente de ejecución, previstos en los correspondientes artículos de la LOPP, con el objeto de declarar la **vinculación** de una Agrupación Electoral con un partido ilegalizado o con aquél cuya ilegalización se pretende, una vez adquirida la condición de representante de los candidatos integrantes de su lista electoral. La redacción del precepto no admite dudas; la demanda o incidente puede presentarse "*En cualquier momento del mandato electoral de los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones electorales*".

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

Se trata de una medida que asimila las Agrupaciones Electorales a los partidos políticos. En su virtud, una vez apreciada la vinculación por la Sala 61 la Agrupación quedará **disuelta** con los efectos procedentes.

Técnicamente es discutible la inclusión de esta medida en un artículo que dispone otra – de suspensión cautelar – en un periodo de tiempo anterior a la proclamación de electos.

Artículos 155, 178, 203, 209 y 211.

Estos artículos introducen una nueva causa de incompatibilidad aplicable a los representantes – ciudadanos proclamados electos – de todas las formaciones políticas en las Cortes Generales, Corporaciones Locales, Diputaciones Provinciales, Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales y Parlamento Europeo. Es la causa de **incompatibilidad sobrevenida** establecida en el nuevo apartado 4 del artículo 6 de la LOREG, a la que todos ellos se remiten.

A tenor de este apartado la **incompatibilidad sobrevenida** trae causa de una declaración judicial, posterior a la proclamación de electos, de ilegalización de un partido – para los electos de partidos, federaciones de partidos o coaliciones de partidos –, o de declaración de vinculación a un partido ilegalizado – para los electos de agrupaciones electorales –.

Apreciada la causa de esta nueva causa de incompatibilidad, se produce la pérdida del mandato representativo del miembro afectado de la correspondiente Asamblea o Corporación Local. Consecuencia ésta que queda exceptuada mediante una "*declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad*" del partido, federación o coalición por el que fue electo, o respecto del partido "*al que se hubiere vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiera resultado electo*": Salvedad que queda desvirtuada por retracto o conducta contradictoria del afectado.

Disposición Final Primera.

Modifica el artículo 11 de la LOREG en sus apartados 3 y 7. Artículo éste que tiene por objeto la regulación del procedimiento de ilegalización de partidos políticos.

El apartado 3 prevé el emplazamiento eventual – "*en su caso*"- a las Agrupaciones Electorales, más exactamente a "*las personas electas en candidaturas presentadas por agrupaciones de electos*", en el correspondiente procedimiento de ilegalización de un partido político.

El apartado 7 contempla un contenido complementario de la Sentencia de la Sala 61 del Tribunal Supremo. Esta puede declarar, además de la disolución del partido, la existencia "*de vinculación con el partido político ilegalizado de las candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores*".

De la consideración conjunta de estos dos apartados se desprende la atribución a la Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal de la facultad de plantear en su demanda la vinculación de una Agrupación Electoral con el partido que se pretende ilegalizar.
Esta atribución ha de relacionarse con los preceptos ya analizados que se refieren a la vinculación de agrupación electoral con partido político, concretamente los relativos a la incompatibilidad sobrevenida.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

Como observación de índole técnico legislativa ha de llamarse la atención sobre la incorporación de una figura, como la de la agrupación electoral, que no es una asociación política, en la regulación de la Ley de Partidos Políticos. Esta objetable asimilación responde sin duda al propósito del legislador de impedir el fraude a la propia ley de Partidos.

De la exégesis de preceptos analizados cabe concluir que la incidencia en la ordenación originaria de las Agrupaciones Electorales se ha concretado en las siguientes medidas:
1.- la suspensión cautelar de entrega de copia del Censo Electoral.
2.- La ampliación temporal para la interposición del recurso del artículo 49.5.
3.- La suspensión cautelar de la proclamación de electos.
4.- La incompatibilidad sobrevenida.
5.- La eventual declaración de la existencia de vinculación a un partido en la tramitación del procedimiento de ilegalización y disolución de partidos del artículo 11 LOPP.

Estas cinco incidencias, unas genéricas y otras específicas, - las que sólo afectan a las Agrupaciones Electorales – se corresponden con preceptos de la LOREG en su Título I, Capítulo IV sobre Censo Electoral, art. 41.5; Capítulo VI sobre Procedimiento Electoral, Sección 2ª – Presentación y Proclamación de candidatos -; art. 44.4, Sección 3ª – Recurso contra la proclamación de candidaturas y candidatos – artículo 49.5; Sección 15ª – Escrutinio General -, art.108; Título II, Capítulo VI –incompatibilidades – art. 155.2 f; Título III, Capítulo III, art.178.3; Título V, Capítulo I; art. 203.1 y 2; Título V, Capítulo III, art. 209; Título VI, Capítulo III – incompatibilidades – art. 211.3. Y de la LOPP Capítulo III, art. 11.

La ordenación vigente de las Agrupaciones Electorales en materia de ilegalización de partidos queda, pues, integrada por las indicadas medidas, y los iniciales de la exclusión del proceso electoral de concurrir las circunstancias que acrediten la sucesión o continuidad de un partido político ilegalizado y la legitimación de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal para interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala 61 del Tribunal Supremo contra los actos de proclamación de candidaturas, dispuesta respectivamente por los apartados 4 y 5 de los artículos 44 y 49 LOREG, introducidos por la Disposición Adicional Segunda LOPP.

****

Como colofón de esta breve nota se concluye con las siguientes observaciones finales sobre la modificación llevada a efecto por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

1ª- Se ha llevado a cabo una asimilación en el tratamiento de Agrupaciones Electorales y Partidos Políticos.
Así previsiones inicialmente establecidas para las Agrupaciones se extienden a los Partidos. Ejemplo son los artículos 44.4 y 49.5. Uno por incluir a los partidos en la prohibición de presentación de candidaturas. Otro, al ampliar consecuentemente el objeto del recurso a interponer por la Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal.
Y a la inversa. Previsiones originarias para los Partidos se extienden a las Agrupaciones. Así sucede con la Disposición Final Primera que modifica los apartados 3 y 7 del artículo 11 LOPP.

2ª- El propósito de cerrar todo resquicio legal de fraude a la LOPP mediante las Agrupaciones Electorales se manifiesta en que el originario supuesto de la sucesión o continuación de partido ilegalizado se adiciona el de la **vinculación** en sus tres variantes: a) con partido al que se pretende ilegalizar; b) con el ya ilegalizado, y c) con el declarado sucesor o continuador de otro ilegalizado.

3ª – Respecto de este nuevo supuesto de la vinculación son especialmente significativas las novedades del artículo 108, del conjunto de los artículos 155, 178, 203, 209 y 211 y

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

Disposición Final Primera. Incorporan medidas tanto en las fases del procedimiento electoral como a partir de la adquisición de la condición de representantes por los candidatos integrantes de candidaturas de Agrupaciones Electorales.

BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

- ARNALDO ALCUBILLA/ABELLAN MATESANZ. "Sobre la Presentación y Proclamación de candidaturas". Revista de Estudios Políticos, núm. 117. 2002.
- GARCÍA SORIANO. "Jueces y Magistrados en el proceso electoral". CEPC, Madrid 2000.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO. "Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores". Revista Española de Derecho Constitucional; núm. 70, 2004.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO. "Aukera Gustrak y la sucesión de Batasuna: un nuevo episodio en la ilegalización de Partidos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y la STC 68/2005". Revista Española de Derecho Constitucional; núm. 74, 2005.
- PÉREZ SOLA. "La necesidad social imperiosa" de la disolución de los partidos políticos. A propósito de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España, Etxeberria y otros c. España y Herritarren Zerrende c. España, de 30 de junio de 2009". Revista de Estudios Jurídicos; núm. 9, 2009.
- PRESNO LINERA. "El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las Agrupaciones Electorales a las que se refiere el art. 44.4 LOREG: La STC 85/2003, de 8 de mayo; Teoría y Realidad Constitucional"; núm. 12-13, 2003-2004.
- SALAZAR BENITEZ. "La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo previstas por la LO 62/2002, de Partidos Políticos. Comentario a los SSTS de 3 de mayo y a la STC 85/2003, de 8 de mayo". Revista de Estudios Políticos; núm. 122, 2003. ■