

No procede la declaración judicial de extinción de un partido político por no haber adaptado sus estatutos el contenido establecido en la ley

Se confirma la sentencia que no accedió a la petición del Abogado del Estado de declaración de extinción de un partido político, formulada al amparo del art. 12.bis de la LO 6/2002, de Partidos Políticos, en la redacción dada por la LO 3/2015, de 30 de marzo.

Declara la Sala que los principios de libertad de creación de partidos políticos, de intervención mínima del Estado, de mayor efectividad de los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad no permiten que cualquier desajuste entre los estatutos del partido y el contenido que a éstos se atribuye en el art. 3.2 de la Ley Orgánica de partidos políticos pueda dar lugar a la declaración de su extinción al amparo del art. 12.bis.1 a) de dicha Ley; es necesario, bien que se constate el cese real y cierto de la actividad del partido, bien un apartamiento palmario, patente y manifiesto, no necesitado de esfuerzo interpretativo alguno, del contenido legalmente atribuido a los estatutos en aspectos sustanciales y relevantes que dificulten, impidan o menoscaben su estructura interna y funcionamiento democráticos y, con ello, pongan en riesgo el cumplimiento de los fines que constitucionalmente están llamados a desempeñar. Y todo ello en el marco de un control externo, reglado y meramente formal de los estatutos y, en todo caso, con respeto al principio de proporcionalidad.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.ª

Sentencia 607/2024, de 10 de abril de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 5941/2022

Ponente Excmo. Sr. ANGELES HUET DE SANDE

En Madrid, a 10 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 5941/2022 interpuesto por la Abogacía del Estado en la representación y defensa que ostenta de la Administración General del Estado contra la sentencia de 8 de junio de 2022 dictada por la Sección Quinta de la Sala Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el rollo de apelación 19/2022, dimanante del procedimiento abreviado 105/2021 del Juzgado Central n.º 5, recurso que versa sobre la aplicación del art. 12.bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo), por el procedimiento previsto en el art. 127 quinquies LJCA.

Se ha personado como parte recurrida el partido político Referéndum Sistema Dinero (+RSD+), representado por el procurador D. Álvaro Conesa Fontes, bajo la dirección letrada de D. Miguel Saura Martínez. Y con la intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso de apelación núm. 19/2022, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) de la Audiencia Nacional, con fecha 8 de junio de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"1.º. ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por el partido político, REFERÉNDUM SISTEMA DINERO (+RSD+) contra la sentencia de 8 de noviembre de 2021 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, dictada en el procedimiento abreviado 105/2021, que se revoca.

2.º. DESESTIMAR la demanda presentada por el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, de que se declare la extinción del partido político REFERÉNDUM SISTEMA DINERO (+RSD+).

Sin imposición de costas en ninguna de las dos instancias y con devolución del depósito constituido para recurrir."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la Abogacía del Estado preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 19 de julio de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 18 de enero de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5941/2022 preparado por el abogado del Estado contra la sentencia de 8 de junio de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) de la Audiencia Nacional, que estimó el recurso de apelación n.º 19/2022 entablado por la representación procesal del partido político "Referéndum Sistema Dinero (+RSD+)" frente a la sentencia de 8 de noviembre de 2021, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 5, que estimó el P.A. n.º 105/2021.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar, en el marco del procedimiento de declaración judicial de extinción de un partido político establecido en el artículo 12 bis.1.a) de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, si la comprobación de la adaptación o no de los estatutos a las leyes de aplicación consiste en una función de verificación material o meramente formal en relación con el contenido estatutario previsto en el artículo 3.2 de dicha ley orgánica.

3.º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes: artículos 3 y 12 bis.1.a) de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos."

CUARTO. La Abogacía del Estado interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"[...] De acuerdo con lo expuesto, se solicita de esa Sala que se dicte sentencia ESTIMATORIA del presente recurso de casación que anule y revoque por contraria a Derecho la sentencia impugnada y establezca en doctrina casacional objetiva que el procedimiento, obligado, del artículo 12 bis LO 6/2002 de Partidos Políticos en su redacción actual (modificada por LO 3/2015) es el adecuado para declarar la extinción de un Partido Político que no ha adaptado sus Estatutos en el período establecido

en la Disposición Transitoria Primera LO 3/ 2015, en los requisitos tasados del Artículo 3.2 LO 6/ 2022 sobre contenido mínimo de los Estatutos de un partido político."

Y termina suplicando a la Sala que:

"[...] dicte sentencia anulando la impugnada y declarando como interpretación más correcta en Derecho la que respetuosamente solicitamos o, en su caso, con las matizaciones o complemento de doctrina que la Excmá Sala considere procedentes."

QUINTO. El Ministerio Fiscal ha presentado escrito por el que se opone al recurso de casación en el que termina suplicando de la Sala:

"[...] que proceda a dictar sentencia declarando NO HABER LUGAR al recurso de casación deducido en los términos que aparecen enunciados en nuestro escrito de alegaciones."

SEXTO. La representación procesal del partido político REFERÉNDUM SISTEMA DINERO, +RSD+, se opuso asimismo al recurso de casación interpuesto de contrario, mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

"[...] DESESTIME el Recurso de Casación, declarando no haber lugar a su extinción por haberse constituido según la legalidad vigente y sin que se aprecie vicio o defecto alguno que provoque su extinción, confirmándose en todos sus extremos la sentencia dictada por la Audiencia Nacional que desestimaba la demanda presentada por la Abogacía del Estado ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo y con expresa condena en costas a la parte recurrente conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa."

SÉPTIMO. Mediante providencia de 19 de diciembre de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 27 de febrero de 2024, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Las sentencias del Juzgado y de la Sala.

Interpone este recurso de casación la Abogacía del Estado frente a la sentencia de la Audiencia Nacional que, con revocación de la dictada por el Juzgado Central n.º 5, no accedió a su petición de declaración de extinción del partido político REFERÉNDUM SISTEMA DINERO, +RSD+, formulada al amparo del art. 12.bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo), por el procedimiento previsto en el art. 127 quinquies LJCA.

A.- Son antecedentes necesarios que debemos tener en cuenta, según resulta de la sentencia recurrida, los siguientes:

El 4 de noviembre de 2020, el Registro de Partidos Políticos envió escrito al partido demandado apercibiéndole para que remitiese, en el plazo de seis meses, los estatutos adaptados al contenido de la ley (Ley Orgánica 6/2002, de 27 junio, de Partidos Políticos, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo). El requerimiento fue recibido el 17 de noviembre de 2020.

La última redacción completa de estatutos comunicada por el citado partido data del día 23 de marzo de 2021, y fueron los aprobados en la Asamblea General celebrada el día 7 de marzo de 2019.

La última comunicación efectuada por el partido demandado al Registro es del día 10 de junio de 2021, aportando acta notarial de 8 de junio de 2021, subsanando los defectos formales encontrados en los estatutos aprobados en la Asamblea General del partido, celebrada el día 7 de marzo de 2019, "sin que hayan sido perfectamente adaptados", en el criterio de la Administración.

Las deficiencias apreciadas se reflejan en un comunicado de la Subdirectora General de Política Interior y Procesos Electorales, de 22 de junio de 2021, en los siguientes términos:

"El pasado día 10 de junio de 2021 ha tenido entrada en el Registro de Partidos Políticos el acta notarial nº 1.339, de fecha 8 de junio de 2021, [...] en donde se procede a subsanar los defectos formales de los estatutos aprobados en la reunión de la Asamblea General del partido REFERÉNDUM SISTEMA DINERO (+RDS+), celebrada el día 7 de marzo de 2019, habiéndose tomado su debida nota e incorporado al protocolo de la formación.

Vistas las modificaciones realizadas, para su perfecta adaptación a lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, falta por indicar y desarrollar lo siguiente:

1. Dentro del régimen disciplinario de los afiliados, tal y como exige el art. 3.2 s), es lo siguiente:

En el procedimiento sancionador: señalar el plazo de resolución por parte del órgano competente para su tramitación; e indicar el plazo para la interposición del recurso interno pertinente ante el órgano que dictó la sanción.

Se deberá establecer la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de los delitos relacionados con la corrupción.

2. No parece lógico que sea el Secretario, representante legal y cargo unipersonal, el órgano encargado de la defensa y garantía de los derechos del afiliado, sino un órgano colegiado (pueden denominarlo Comisión o Comité de Garantías, Consejo de Arbitraje[...]..o el que deseen) integrado por varias personas, detallando sus competencias, la forma de elección de sus integrantes[...]..etc con el fin de coordinar, deliberar y adoptar decisiones en materia de expedientes disciplinarios mediante un procedimiento contradictorio, que es lo que exige el art. 3.2 r) de la Ley Orgánica 6/2002.

3. En los órganos de representación y gobierno, al no ser presentados los Reglamentos, tal y como exigen los arts. 3.2 i) y 7 de la Ley Orgánica 6/2002 para los órganos colegiados, lo siguiente:

En la Asamblea General: fijar el plazo previo de la convocatoria de sus reuniones.

Tal y como dispone la Ley Orgánica 6/2002, en sus artículos 3.2 i) y 7.4, en la organización y funcionamiento del partido, deberán disponer de unos órganos colegiados (los órganos colegiados están constituidos por una pluralidad de personas, es decir, están integrados por tres o más personas a las que se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, etc) o de dirección (Junta Directiva, Comité, Comisión Ejecutiva, etc, como Vdes. quieran llamarlos), que es distinto a una Asamblea General que es la reunión del conjunto de sus miembros; de los que tendrán que desarrollar su composición; atribuciones o competencias (materias que le corresponden, debaten y aprueban); el órgano competente para su convocatoria y plazos de sus reuniones; el plazo previo, la forma de elaboración del orden del día incluyendo el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el mismo; el régimen de funcionamiento; las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de sus acuerdos.

4. Si bien se dice que los órganos directivos serán elegidos por la Asamblea General, por mayoría simple, al no presentar el Reglamento, es pertinente que se complete el procedimiento para su elección (requisitos de los candidatos, forma de elección, proclamación, recursos[...]..) que es lo que exige el art. 3.2 j) de la Ley.

5. Al tratarse los estatutos de un partido de sus reglas básicas de funcionamiento y organización, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.2 j) de la Ley de Partidos, conviene que se complete el control democrático de los dirigentes elegidos, aunque se realice por la Asamblea General.

("procedimiento para el control democrático de los dirigentes elegidos", se trata de la fiscalización, inspección o intervención de las actuaciones que realicen los cargos, mediante un código ético de responsabilidades y/o obligaciones, y el sometimiento de su gestión ante el órgano que se disponga).

6. Hay que completar el procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido (órganos competentes, plazos para su resolución, recursos[...]etc), exigido por el art. 3.2 q) de la Ley, no es suficiente decir que se tratará en las sesiones ordinarias.

7. Hay que explicar la forma en que se va a realizar el procedimiento de rendición de cuentas (indicando el cargo u órgano competente para la elaboración de los presupuestos, la duración que tendrán, la forma de aprobación, etc[...]) y el control interno que garantice la transparencia de su actividad económica, como exige el art. 3.2 n) de la LOPP.

Es necesario que se establezca el destino del patrimonio resultante de producirse la disolución del partido, tal y como establece el art. 3.2 p) y art. 10.1 de la Ley".

B.- Con apoyo en este informe, sin entrar a valorarlo, la sentencia del Juzgado considera, sin más, que se da el supuesto de extinción del art. 12.bis.1.a) de la LO 6/2002, y declara la extinción del partido político demandado.

C.- Interpuesto recurso de apelación por dicho partido, en el que el Ministerio Fiscal emitió dictamen favorable a su estimación, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dicta sentencia de 8 de junio de 2022, que estima el recurso y revoca la sentencia dictada por el Juzgado con los siguientes razonamientos:

"[...] TERCERO. - Esta Sección Quinta se ha pronunciado en las sentencias de 17 de noviembre de 2021 (apelaciones 85/2021 y 88/2021) y de 27 de abril de 2022 (apelación 94/2021) sobre la novedad introducida por la Ley Orgánica 3/2015 en el artículo 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, de que, además de la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos, pueda declararse judicialmente su extinción.

De conformidad con el artículo 127 quinquies de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, añadido por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, en la demanda que se interponga deberá especificarse en cuál o cuáles de los motivos recogidos en el artículo 12 bis.1 de la Ley Orgánica 6/2002, se fundamenta la petición de declaración judicial de extinción, precepto asimismo introducido por la Ley Orgánica 3/2015. En este caso, el motivo fue el del apartado a) "No haber adaptado sus estatutos a las leyes que resulten de aplicación en los plazos que éstas prevean en cada caso."

([...]) De todo lo cual se sigue que la declaración judicial de extinción de un partido político constituye un mecanismo de "depuración" de carácter eminentemente formal, y que no autoriza a efectuar un análisis de fondo respecto de las concretas y específicas previsiones estatutarias, hayan sido modificadas o no, si, en este último supuesto, se estima innecesario.

([...]) Debe, por tanto, apreciarse que el procedimiento de extinción judicial de partidos políticos supone únicamente la autorización judicial de cancelación de su inscripción registral por inactividad, y únicamente cuando se den alguna de las tres circunstancias del artículo 12 bis.1 de la LO 6/2002, esto es, (i) la no adaptación de los estatutos en los plazos previstos, (ii) no haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación en plazo, y (iii) no haber presentado sus cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos, motivos que debe especificarse en la demanda.

([...]) CUARTO. - En este caso, independientemente de los defectos formales de la justificación o de las deficiencias apreciadas por el Registro de Partidos Políticos en la modificación estatutaria propuesta,

no se aprecia la inexistencia de una falta de actividad que pueda encuadrarse en alguna de las específicas situaciones enunciadas en el artículo 12 bis.1 de la Ley Orgánica 6/2002.

Consta en el expediente que tras el requerimiento de la Subdirectora General de Política Interior y Procesos Electorales de 29 de octubre de 2020, notificado el 17 de noviembre, ha habido una comunicación el 23 de marzo de 2021 remitiendo escritura pública de acuerdo de Asamblea General, celebrada el día 7 de marzo de 2019 conteniendo la redacción completa de estatutos aprobados, y otra última comunicación efectuada al Registro de 10 de junio de 2021 mediante el acta notarial n.º 1.339, de fecha 8 de junio de 2021, subsanando los defectos formales encontrados en los estatutos aprobados en la Asamblea General del partido.

Por ello, independientemente de los defectos formales de la justificación o de las deficiencias apreciadas por el Registro de Partidos Políticos en las modificaciones estatutarias propuestas, puede admitirse que dichos escritos y actas notariales cumple la finalidad de justificar la modificación de los estatutos en el plazo de seis meses del requerimiento a los efectos de la causa de extinción invocada en la demanda.

Puesto que hemos admitido que no es objeto del procedimiento especial de extinción de partidos políticos del artículo 127 quinquies de la LJCA la comprobación de si las modificaciones realizadas a los estatutos están de acuerdo o no al contenido exigido por Ley Orgánica 6/2002, lo que acredita la modificación de los estatutos y la presentación justificativa en el plazo concedido es que el partido no está inactivo. Como dice el Fiscal "Se trata de un partido político activo que ha modificado y tratado adaptar sus estatutos a los contenidos mínimos y necesarios exigidos por los art. 7 y 8 LOPP. - El procedimiento adecuado, para, en su caso, valorar y acordar la disolución judicial, por posible vulneración de la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, es el previsto en el art. 10 y ss. LOPP, conforme a los presupuestos y trámites procesales previstos en el mismo." [...]."

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, en el marco del procedimiento de declaración judicial de extinción de un partido político establecido en el artículo 12 bis.1.a) de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, si la comprobación de la adaptación o no de los estatutos a las leyes de aplicación consiste en una función de verificación material o meramente formal en relación con el contenido estatutario previsto en el artículo 3.2 de dicha ley orgánica.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 3 y 12 bis.1.a) de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

TERCERO. El escrito de interposición de la Abogacía del Estado.

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

A.- La sentencia recurrida establece unas conclusiones en sus fundamentos que generan completa duda sobre el alcance del artículo 12.bis de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos en su redacción actual, porque viene a considerar que el procedimiento previsto en el artículo 12 bis modificado por LO 3/ 2015, no es el adecuado si el partido político en cuestión ha efectuado un intento de cumplimiento por mínimo o ineficaz que éste sea, de tal forma que la falta o el déficit en la adaptación de los estatutos no justificaría la aplicación del artículo 12 bis y la declaración judicial de extinción del partido político y, en todo caso, el proceso judicial al que debiera acudir es el previsto en el artículo 10 LO 6/ 2022.

Según el Abogado del Estado, tal interpretación del artículo 12.bis.1.a) de la ley orgánica estaría dejando sin efecto las previsiones de los artículos 3 y 12.bis al permitir que cualquier actividad del partido sea suficiente para no aplicar las consecuencias jurídicas que este último prevé, desvirtuando de esta manera las funciones del Registro de Partidos, en cuanto a la valoración de la documentación para la inscripción de los partidos, ya que ello conllevaría la discriminación entre aquellos que ajustan sus normas estatutarias a lo que exige la ley y los que realizan una dejadez de sus funciones en relación a su organización funcionamiento y actividad democrática que exige un Estado de Derecho.

B.- La LO 3/2015 obligó a los partidos inscritos a comunicar, en el plazo de tres años desde su entrada en vigor (1 de abril de 2015), la adaptación de sus estatutos, plazo que terminó el día 1 de abril de 2018. Consecuentemente, no se trata sólo de valorar si se ha producido una "comunicación" formalista por el partido político, sino si materialmente los estatutos de éste cumplen o no con los requerimientos de la Ley.

El inicio del procedimiento de declaración judicial de extinción del partido es la única consecuencia prevista en caso de no adaptación de estatutos y el legislador no ha establecido una consecuencia de menor gravedad para el partido que demuestre estar en activo (porque atienda formalmente el requerimiento administrativo), pero no proceda a adecuar sus estatutos.

C.- Si, como sucede en el supuesto que nos ocupa, los "estatutos" presentados por el partido tienen carencias sustanciales y continúan teniéndolas aún después de requerido el Partido Político para su corrección, no puede considerarse que se haya efectuado una "adaptación" de estatutos, tan sólo se ha efectuado un intento deficitario de ello. La sentencia de la Audiencia Nacional impugnada recoge en su fundamento 2.º que el propio partido político en cuestión reconoce que, cuanto menos, hay un punto de los exigidos por la Administración actuante que no está recogido en los estatutos del partido: el establecimiento de "la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de los delitos relacionados con la corrupción", aunque -dice el partido político- ello sería "deducible" de otro precepto de los estatutos o "ir en contra del libre funcionamiento interno de los partidos políticos".

Y esto no implica que el control administrativo tenga que ser de fondo y exhaustivo, sino de comprobación de los mínimos extremos que requiere para contenido de los estatutos el artículo 3 de la LO 6/ 2022, en su actual redacción.

D.- La propia ley de partidos otorga al Registro de Partidos la potestad de la verificación reglada, esto es, el comprobar que los documentos que se le presentan reúnen todos los requisitos que se exigen y, en caso contrario, solicitar a los promotores/cargos la subsanación de los defectos que se detecten. No entra a valorar el fondo de cómo se realiza el funcionamiento o la organización interna del partido, sino que sus normas estatutarias contemplen y desarrollen todas las garantías de una estructura interna de funcionamiento democrático.

Si se siguiera la doctrina recogida en la sentencia impugnada, bastaría cualquier actuación por parte del partido que deje constancia de que no está inactivo, para no aplicar el procedimiento del artículo 12.bis, y ello supone una doctrina que puede ser gravemente dañosa para el interés público, explicando diversas consecuencias negativas a que puede dar lugar, y entre ellas, fundamentalmente, que se dejaría sin efecto el art. 3.2 de la ley porque no existe consecuencia jurídica alguna en caso de incumplimiento de la obligación de adaptación estatutaria.

Para el Abogado del Estado "la literalidad del artículo 12 bis de la LO 6/2002 no deja margen alguno de duda, de modo que, en el caso de no adaptación de los estatutos, el Registro debe iniciar el trámite de declaración judicial de extinción, sin que le corresponda entrar a valorar ninguna otra circunstancia". Debe, pues, el Registro verificar que los estatutos de un partido cumplan las exigencias mínimas

previstas en el art. 3 LO 6/2002, lo que no significa entrar a valorar el fondo de cómo se realice el funcionamiento o la organización interna del partido.

El proceso judicial previsto en el artículo 10 LO 6/2022 (que es el que entiende pertinente el Ministerio Fiscal y la sentencia impugnada), es de naturaleza completamente diferente.

Se trataría de determinar si la competencia del Registro de Partidos en la comprobación de la adaptación estatutaria exigida por la ley es una función de verificación material o meramente formal y, en concreto, si la falta de un requisito en los Estatutos de un Partido Político en la forma especial que la LO 6/ 2002 (reforma de 2015) exige en su artículo 3.2 (aquí el establecimiento de la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de los delitos relacionados con la corrupción) puede soslayarse o evitarse por la mera acreditación de que el Partido Político en cuestión tiene algún tipo de actividad o ha realizado recientemente alguna actuación del tipo que sea.

CUARTO. El escrito de oposición del Ministerio Fiscal.

Sus argumentos pueden resumirse en estos términos:

A.- Efectúa el Ministerio Fiscal unas consideraciones previas en las que pone de relieve que la declaración judicial de extinción de un partido político supone un pronunciamiento judicial que lo hace desaparecer de la participación política.

A.1.- Destaca que los partidos constituyen instrumento esencial del sistema democrático y se refiere a la doctrina constitucional que así lo pone de relieve y en la que también se destaca su ámbito de libertad para decidir su organización y estructura interna, así como su carácter de instrumento para la participación política de los ciudadanos y su ejercicio de otros derechos fundamentales de índole individual y colectiva, tales como los derechos reconocidos en los arts. 16, 20 ó 21 CE.

De todo ello se desprende la necesidad de tener presente el valor "libertad" y, en íntima conexión con el mismo, el de mínimo intervencionismo e injerencia del Estado en la creación, funcionamiento y extinción de los partidos políticos, como se reconoce en la propia exposición de motivos de la ley de partidos.

Por tanto, sostiene el Ministerio Público, la injerencia del Estado en la creación, estructura y funcionamiento de un partido político debe ser mínima, limitándose a constatar si responde a los tres fines establecidos en el citado art. 6 inciso primero de la CE y si respeta los límites establecidos por la Constitución y la ley y atiende en su régimen interno a una estructura y funcionamiento democráticos. Cualquiera otra actuación que sobrepasara los estrictos límites ya citados, constituiría, en su parecer, una injerencia intolerable en el ejercicio de los derechos fundamentales anteriormente citados.

Y añade, "si los principios de libertad y de mínima intervención son consustanciales a la creación y al funcionamiento de los partidos políticos, también han de desempeñar aquellos un papel relevante a la hora de afrontar su extinción, pues la desaparición sobrevenida de un partido político, como es el caso, conlleva el fin del ciclo vital de este instrumento de participación política para los que han sido sus dirigentes, miembros y seguidores".

Se refiere a continuación al preámbulo de la reforma que introduce el procedimiento de extinción de los partidos, en el que se hace expresa referencia a los partidos que están en situación de inactividad, y considera que el art. 12 bis LOPP contempla la extinción de un partido político como forma de constatar su desaparición cuando aquel ha permanecido de hecho en una situación de inactividad, es decir, cuando ha dejado de ser un útil instrumento de participación política para sus dirigentes, miembros y seguidores que ya no lo utilizan para la libre expresión y difusión de su ideario en la comunidad social. El subsiguiente procedimiento de declaración de extinción, con la debida garantía judicial, lo que hace es dar formalidad jurídica a esta situación de hecho sobrevenida.

Concluye a este respecto que el art. 12 bis de la LOPP debe analizarse teniendo presente que, en esta particular cuestión, deben regir los principios del *favor libertatis* y de intervención mínima del Estado en el régimen jurídico de la creación y funcionamiento, pero, también, en el de la desaparición de un partido político, ya lo sea por su disolución o, como se pretende en este caso, por su extinción.

A.2.- También considera relevante el Ministerio Público en estas consideraciones previas hacer referencia al papel que desempeña el Registro de Partidos Políticos y, con cita de la STC 48/2003, FJ 20, considera que si para la constitución de un partido político y para su subsiguiente inscripción en el Registro de Partidos Políticos, el control que pueda efectuar el Ministerio del Interior es un mero control formal y no material, en el que la verificación de los requisitos para obtener la inscripción tiene un carácter reglado y la inscripción un alcance que se limita a dotar de personalidad jurídica al partido y a publicitar su existencia y funcionamiento en el sistema democrático, el alcance del control de la Administración en la extinción, como causa sobrevenida de su desaparición, debe tener la misma naturaleza y alcance que en el momento de su constitución, esto es meramente formal, limitado a constatar la inexistencia sobrevenida de un partido político que ha dejado de tener actividad en las funciones que le son propias. Sólo así es posible interpretar y entender el uso del término "inactivos" utilizado por el Preámbulo de la L.O. 3/2015. En definitiva, considera que la intervención del Registro de Partidos en la última de las fases de la vida de un partido político es reglada, sujeta a requisitos formales y, en ningún caso puede estar revestida de atribuciones que le permitan un control material sobre la existencia y pervivencia de un partido político, adentrándose en el análisis de fondo de sus normas de régimen interno.

A.3.- Y como última consideración previa argumenta que el canon que debe aplicarse para enjuiciar la desaparición sobrevenida de un partido político por declaración judicial de su extinción es el de la proporcionalidad, en la medida en que una decisión judicial de esta naturaleza conlleva la desaparición definitiva e irreversible de una formación política, hasta aquel momento inscrita, dotada de personalidad jurídica y apta para su libre desenvolvimiento en la vida política. La extinción supone, además, la afectación al ejercicio de derechos fundamentales que son relevantes en la vida de una sociedad democrática, tales como el derecho de asociación, el de participación política de dirigentes, militantes y seguidores, así como otros derechos fundamentales como son los reconocidos en los arts. 16, 19, 20 ó 21 CE.

Para declarar la extinción debe, por tanto, hacerse un juicio de ponderación entre el sacrificio que comporta para los citados derechos fundamentales de dirigentes, militantes y seguidores de un partido la pérdida definitiva del instrumento de participación política al que habían pertenecido o con el que se habían sentido identificados y, de otro lado, el fin de interés general que subyace en la necesidad de clarificar el amplio panorama del pluralismo político-partidista, permitiendo, con las debidas garantías, la desaparición de aquellas formaciones políticas que han dejado de tener actividad en la vida política, así como también, la de depurar y mejorar el funcionamiento del Registro de Partidos Políticos.

B.- Y como respuesta a la cuestión casacional planteada en el auto de admisión propone la siguiente:

"(i) La interpretación de la situación prevista en el art. 12 bis 1. a) LOPP, debe apoyarse en los principios de favor libertatis y de mínima intervención por parte del Estado, de tal manera que debe hacerse una aplicación restrictiva de ese supuesto, dejándolo para aquellos casos de partidos políticos que, bien por haber dejado de facto la actividad política, bien porque, mostrando una voluntad obstativa, no hayan adoptado iniciativa alguna para introducir modificaciones en sus estatutos y pongan en riesgo los fines perseguidos por el art. 6 CE, o contravengan la Constitución o aspectos relevantes de la normativa legal de desarrollo. También, cuando hayan llegado sobrevenidamente a tener una estructura interna o un funcionamiento no democráticos, deducido de los propios estatutos.

(ii) El canon o criterio de enjuiciamiento a utilizar en estos casos es el del principio de proporcionalidad, debiendo ponderar el sacrificio que, para los identificados derechos fundamentales de sus dirigentes, militantes y seguidores, conlleva la desaparición definitiva del partido político, en aras de alcanzar los intereses generales perseguidos, esto es la clarificación del escenario político mediante la depuración de aquellos partidos que han cesado en su actividad o se hallan en franca contravención con los principios y exigencias constitucionales del art. 6 CE. Únicamente, cuando la extinción del partido opere como medida necesaria, sin posibilidad de alternativa menos gravosa, y proporcionada a los intereses generales perseguidos podrá declararse judicialmente aquella."

C.- A continuación, examina las actuaciones y deduce de ellas que el partido político demandado no se encontraba inactivo ya que realizó sucesivos intentos de subsanar las deficiencias que le habían sido advertidas por la Administración, sin que sus estatutos "quedaran perfectamente adaptados" a la nueva regulación. Destaca que la ley alude a "no haber adaptado sus estatutos a las leyes", no a haberlo hecho deficientemente o no perfectamente, matiz este que considera relevante. La interpretación y aplicación de las circunstancias por las que procede la declaración de extinción de un partido político debe hacerse con el máximo rigor y un alcance restrictivo, habida cuenta de los derechos fundamentales que quedan afectados por aquella decisión. Invoca el principio *favor libertatis* que debe regir en la interpretación de los derechos fundamentales.

Y por último, considera que la pretensión de la Abogacía del Estado recurrente no supera el juicio de proporcionalidad.

QUINTO. El escrito de oposición del partido político REFERÉNDUM SISTEMA DINERO, +RSD+.

Dedica el citado partido político su escrito de oposición a responder detalladamente a todas y cada una de las deficiencias que le imputa la Administración en los estatutos modificados que le ha presentado y considera que dichos estatutos se ajustan plenamente a las exigencias que derivan del art. 3.2 de la LOPP.

Entiende que algunas de las deficiencias que se le imputan, en algunos casos, tergiversan los estatutos del partido, en otros casos, éstos son susceptibles de una interpretación plenamente acomodada a la ley y, en algunos otros, incluso, se adentran en su libertad de organización y decisión de su estructura interna constitucionalmente garantizada.

Y concluye que "[E]s evidente que la Abogacía del Estado carece de razón en sus argumentos pues ha quedado suficientemente demostrado que la constitución y fundación de este partido responde y cumple los requisitos establecidos por la Ley de Partidos Políticos, resultando por ello improcedente el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de Junio de 2022 dictada por la Sala 5.ª de la Sala Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional".

SEXTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.- La cuestión en la que se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se refiere al procedimiento de declaración judicial de extinción de un partido político establecido en el artículo 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en la redacción de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo) y, en concreto, se solicita de la Sala que precisemos si la comprobación de la adaptación de los estatutos a las leyes de aplicación, a que se refiere su apartado 1.a) como causa de extinción del partido, consiste en una función de verificación material o meramente formal en relación con el contenido estatutario previsto en el artículo 3.2 de dicha ley orgánica.

Tanto este procedimiento de extinción del art. 12.bis como el contenido de los estatutos, establecido en su art. 3.2, fueron introducidos en la Ley Orgánica 6/2002, por la Ley Orgánica 3/2015. Estos preceptos dicen lo siguiente:

- Art. 3:

" Artículo 3. Constitución, Estatutos y personalidad jurídica

1. El acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse.

La denominación de los partidos [...]

2. Los estatutos de los partidos políticos tendrán, al menos, el siguiente contenido:

a) Su denominación y siglas.

b) El símbolo, con su descripción y representación gráfica.

c) El domicilio, con indicación de la localidad, provincia, calle y código postal.

d) Su sitio web y dirección electrónica.

e) El ámbito de actuación: estatal, autonómico, provincial o local.

f) Sus fines.

g) Los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados.

h) Los derechos y deberes de los afiliados y su régimen disciplinario de acuerdo con lo previsto en el art. 8.

i) Los órganos de gobierno y representación, su composición, los plazos para su renovación que habrá de efectuarse como máximo cada cuatro años, sus atribuciones o competencias, los órganos competentes para la convocatoria de sesiones de los órganos colegiados, el plazo mínimo de convocatoria, duración, la forma de elaboración del orden del día, incluyendo el número de miembros exigidos para proponer puntos a incluir en el mismo, así como las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, será la mayoría simple de los presentes, sean éstos miembros de pleno derecho o compromisarios.

j) El procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto, y los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos.

k) El cargo u órgano al que corresponda la representación legal del partido político, así como la determinación del responsable económico-financiero del partido político y el procedimiento para su designación.

l) El régimen de administración y contabilidad, que incluirá, en todo caso, los Libros de Contabilidad.

m) El régimen de documentación, que incluirá en todo caso el fichero de Afiliados y el Libro de Actas.

n) Indicación de si el partido político cuenta o no con patrimonio fundacional, la procedencia de los recursos económicos y el procedimiento de rendición de cuentas.

o) El procedimiento y el órgano competente para la aprobación de las cuentas anuales en el que se incluya la obligación de remisión anual de las mismas al Tribunal de Cuentas dentro del plazo legalmente establecido.

p) Las causas de disolución del partido político y, en este caso, cuál sería el destino de su patrimonio.

q) El procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido.

r) El cargo u órgano encargado de la defensa y garantía de los derechos del afiliado.

s) El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionatorio sea motivado. No obstante lo anterior, se establecerá en todo caso, la suspensión cautelar automática de la afiliación de los afiliados incurso en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción así como la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos.

t) Cualquier otra mención exigida por ésta u otra ley.

3. Los partidos deberán comunicar al Registro cualquier modificación de sus estatutos y de la composición de sus órganos de gobierno y representación en el plazo máximo de tres meses desde dicha modificación y, en todo caso, durante el primer trimestre de cada año. Deberán además, publicarlos en su página web.

4. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley Orgánica."

- Y el art. 12.bis dice lo siguiente:

"Artículo 12 bis. Declaración judicial de extinción de un partido político

1. El órgano competente, a iniciativa del Registro de Partidos Políticos, de oficio o a instancia de los interesados solicitará a la Jurisdicción contencioso-administrativa, la declaración judicial de extinción de un partido político que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

a) No haber adaptado sus estatutos a las leyes que resulten de aplicación en los plazos que éstas prevean en cada caso.

b) No haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación transcurrido el doble del plazo previsto en el art. 3.2, letra i).

c) No haber presentado sus cuentas anuales durante 3 ejercicios consecutivos o cuatro alternos, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse de la falta de presentación de las cuentas.

2. Con carácter previo, el Registro de Partidos apercibirá al partido político que incurra en alguna de las situaciones descritas para que, en el plazo de 6 meses, proceda a justificar bien que ha realizado la adaptación de sus estatutos a la ley, bien que ha renovado sus órganos de gobierno y representación, bien que ha presentado las cuentas anuales de todos los ejercicios que tenga pendientes, o en su caso, todo lo anterior. Transcurrido este plazo sin que el partido político haya realizado las actuaciones descritas, el Registro de Partidos iniciará el procedimiento previsto en el apartado anterior.

3. Para la declaración judicial de extinción de un partido político se seguirá lo dispuesto en el art. 127 quinquies de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

4. La declaración judicial de extinción surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación efectuada por el órgano judicial."

Por su parte, la disposición transitoria única apartado 1 de la ley daba el plazo de un año para que la adaptación de los estatutos, caso de ser necesaria, se produjera.

B.- En el caso de autos esta obligación de adaptación de los estatutos del partido político recurrido al contenido detallado en el art. 3.2 se ha entendido incumplida por el Registro de Partidos Políticos que, a través de la Abogacía del Estado, ha seguido el cauce que le indica el art. 12.bis y ha presentado demanda en solicitud de la declaración judicial de extinción por el procedimiento previsto en el art. 127 quinquies LJCA, invocando la causa prevista en el apartado 1.a) de dicho precepto "[N]o haber adaptado sus estatutos a las leyes que resulten de aplicación en los plazos que éstas prevean en cada caso".

La pretensión, tras ser estimada por el Juzgado, ha sido rechazada por la Sala de instancia por entender, en suma, que "la declaración judicial de extinción de un partido político constituye un mecanismo de "depuración" de carácter eminentemente formal, y que no autoriza a efectuar un análisis de fondo respecto de las concretas y específicas previsiones estatutarias" y que este procedimiento "supone únicamente la autorización judicial de cancelación de su inscripción registral por inactividad[...]".

Este criterio, compartido por el Ministerio Fiscal y por el partido político recurrido, es objetado por la Abogacía del Estado en esta casación. Y en la resolución que nos corresponde realizar de esta discrepancia debe ya anticiparse que el planteamiento del Ministerio Fiscal, que destaca la relevancia constitucional de la cuestión, ha convencido a la Sala.

C.- En efecto, la cuestión que nos plantea el auto de admisión sólo puede ser abordada partiendo de la dimensión constitucional que impregna la pretensión que se ejercita en el procedimiento de declaración judicial de extinción de un partido político que supone la definitiva desaparición de la vida pública de una entidad cuya existencia misma se erige en elemento sustancial del sistema democrático amén de cauce o instrumento para el ejercicio de derechos fundamentales por los ciudadanos.

Por tanto, nuestra respuesta, lejos del automatismo que subyace al planteamiento del recurrente, deberá tener presente la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su posición institucional como base del sistema democrático, los derechos fundamentales a los que sirven de cauce, así como, en este contexto, la gravedad de la consecuencia jurídica que con este procedimiento se pretende para el partido mismo, para sus afiliados y también para sus simpatizantes, seguidores y votantes, que debe ser abordada a la luz del principio de proporcionalidad, pieza clave al examinar el contenido mismo de los derechos fundamentales, su alcance y sus limitaciones cuando entran en juego otros derechos, principios o valores constitucionales con incidencia en ellos.

D.- Desde sus comienzos el Tribunal Constitucional ha consolidado una doctrina que ha destacado la importancia que se reconoce a los partidos políticos en el sistema constitucional, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también institucional, en función de la existencia misma del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político (art. 1.1 CE) e instrumento para la participación pública de los ciudadanos (SSTC 3/1981, 85/1986, 56/1995, 48/2003, ó 138/2012, entre otras).

En este contexto esta misma doctrina ha puesto de relieve el principio de libertad y de intervención mínima del Estado que atrae sobre sí la naturaleza asociativa (art. 22 CE) de los partidos políticos y que está en consonancia con los cometidos que a éstos encomienda la Constitución en su art. 6. Como recuerda la STC 48/2003, FJ 6:

"Los partidos políticos [...] se cualifican, en tanto que asociaciones, por la relevancia constitucional de sus cometidos. Si éstos [...] justifican el principio de libertad en cuanto a su constitución, explican también las condiciones específicas que el art. 6 CE les impone en relación al respeto a la Constitución y a la ley y a su estructura interna y funcionamiento."

O en los términos de la STC 85/1986, FJ 2:

"[...] 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. [...] El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines."

En definitiva, como reza el propio tenor literal del art. 6 CE, segundo inciso, los partidos políticos en "su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley" y "[S]u estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos".

En esta misma línea, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, señala que esta ley "consagra el principio de libertad [...] respetando el principio de intervención mínima que se deduce de la propia Constitución" y "concreta [n] los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes", conjugando así, "el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos."

Estos principios de libertad y de intervención mínima han sido destacados, asimismo, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al tiempo de analizar el grado o intensidad de control que cabe atribuir a la Administración en la fase de constitución de un partido político y de su inscripción en el Registro, afirmando que "las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para practicar la inscripción y, con ello, conferir personalidad jurídica al partido político, se limitan, en términos generales, a un mero acto de verificación reglada u objetivada, pues aquellas recaen tan sólo sobre el cumplimiento de los requisitos formales que deben observarse en la documentación presentada." (STC 48/2003, FJ 21).

Se dice en esta STC 48/2003, en su FJ 20 que:

"[...] la creación o constitución del partido político ha de hallarse libre de toda traba u obstáculo que impida o dificulte de cualquier modo el mandato constitucional referido. Se trata con ello de evitar que los Poderes Públicos ejerzan control material alguno que suponga reconocimiento o legalización de la formación política que trata de constituirse al amparo de los arts. 6. El principio constitucional de libre creación de partidos políticos veda, pues, cualquier injerencia de las autoridades administrativas que lo menoscabe o elimine."

Este principio constitucional de libertad de creación o constitución de partidos políticos se opone, por tanto, a un sistema que apodere a la Administración "de un efectivo control material sobre la procedencia o no de la inscripción solicitada y, por tanto, sobre la atribución de personalidad jurídica al partido, de tal manera que las facultades de dicho Departamento ministerial excedieran del estricto y limitado ámbito de la simple verificación reglada de los aspectos jurídico- formales de la documentación presentada a inscripción, tal como lo ha entendido la doctrina constitucional, pues como declaró la STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 3,"el sistema de previa inscripción en un Registro público[...] sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa", y la STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 5, estableció que cuando de la inscripción (constitutiva) se trata, únicamente es constitucionalmente admisible la verificación reglada, esto es, "comprobar si los documentos que se[...] presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios". (STC 48/2003, FJ 20).

Y, como advierte el Ministerio Público, si los principios de libertad y de intervención mínima del Estado, con las consecuencias descritas, deben tenerse presente al determinar el grado o intensidad de control que puede llevarse a cabo en la constitución de los partidos políticos, control que queda limitado a "un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada", forzosamente deberán tenerse en cuenta estos mismos principios y las consecuencias que llevan aparejadas al situarnos en su reverso, esto es, al analizar la causa de extinción que nos ocupa.

E.- Junto a estos principios que deben acompañarnos en nuestra interpretación de la legislación aplicable, debe también tenerse en cuenta la dimensión que cobran los partidos políticos como instrumento para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el derecho de asociación (art. 22 CE), el de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE) o las libertades ideológica (art. 16 CE), de expresión (art. 20 CE) o de reunión (art. 21 CE), entre otros. Esta circunstancia obliga asimismo a acudir a aquellos principios que, conforme a la doctrina constitucional, deben servir de guía para toda interpretación de la legalidad concerniente a aquellos derechos. Nos referimos al principio de interpretación más favorable a la mayor efectividad de los derechos fundamentales -"en materia de derechos fundamentales, la legalidad ordinaria ha de ser interpretada de la forma más favorable para la efectividad de tales derechos" (por todas, SSTC 32/1987, FJ 3 ó 11/2020, FJ 8)-, al criterio de interpretación restrictiva de sus limitaciones o *favor libertatis* que aquél conlleva, así como al principio de proporcionalidad.

Son éstos los mimbres que, trascendiendo cualquier automatismo, deben guiar nuestra interpretación de la legalidad ordinaria invocada por la representación del Estado como fundamento de su pretensión de obtener la declaración judicial de extinción del partido político recurrido.

F.- El procedimiento de declaración judicial de extinción de un partido político, como antes dijimos, es una novedad que se introduce en la ley de partidos políticos en la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2015. El propósito que lleva al legislador a introducir esta posibilidad de declarar judicialmente la extinción de un partido político ha sido acertadamente destacado por la Sala de instancia. Se expresa así el legislador en la exposición de motivos de esta reforma:

"Como novedad de enorme trascendencia práctica se introduce también un procedimiento de declaración judicial de extinción de partidos, que redundará en una depuración y una mejora del funcionamiento del Registro de Partidos Políticos al permitir, mediante la tramitación de un procedimiento en el que se garantiza la intervención judicial, cancelar la inscripción registral de partidos que, en atención a las circunstancias que se contemplan, se consideran inactivos."

La finalidad que se persigue al introducir este procedimiento, como cauce distinto de los ya existentes de suspensión o disolución (art. 10) es, pues, la de depurar o aligerar el Registro de Partidos Políticos, mejorando así su funcionamiento, mediante la cancelación de la inscripción de aquellos partidos que se encuentren "inactivos", esto es, que hayan dejado de desempeñar su esencial función de contribuir al pluralismo político en la vida democrática y servir de instrumento para la participación en la vida pública y de cauce de expresión de la libertad ideológica de sus afiliados, votantes, simpatizantes o seguidores. La extinción se limita a constatar esta realidad fáctica sobrevenida tras haberse constituido en su día el partido político conforme a Derecho y haberse inscrito como tal en el Registro, y responde al interés general de clarificar el panorama de los partidos y depurar y mejorar el funcionamiento del Registro en el que se inscriben.

Para ello, la ley (art. 12.bis) establece tres circunstancias en las que considera que tal situación de "inactividad" se produce y que permiten aligerar el contenido del Registro mediante la cancelación de la inscripción: la no adaptación de los estatutos en el plazo legal establecido (apartado 1.a), la no renovación de sus órganos rectores en el plazo legal (apartado 1.b), y la falta reiterada de presentación de sus cuentas anuales (apartado 1.c). Y a estos supuestos atribuye la grave consecuencia jurídica de declarar la extinción del partido, su definitiva desaparición de la vida pública

como partido mismo y como instrumento de expresión ideológica y participación de sus afiliados, simpatizantes y votantes.

Fácilmente se comprende que los principios constitucionales a los que hemos hecho mención - principios de libertad de creación de partidos políticos, de intervención mínima del Estado, de mayor efectividad de los derechos fundamentales y principio de proporcionalidad- no permiten que cualquier desajuste entre los estatutos del partido y el contenido que a éstos se atribuye en el art. 3.2 de la ley pueda dar lugar a la declaración de la extinción de un partido político que -recordemos- fue en su día válidamente constituido y, como tal, debidamente inscrito.

Exigencias derivadas de aquellos principios determinan que para que pueda declararse dicha extinción al amparo del art. 12.bis.1.a) LOPP, sea necesario, bien que se constate el cese real y cierto de la actividad del partido, bien un apartamiento palmario, patente y manifiesto, no necesitado de esfuerzo interpretativo alguno, del contenido legalmente atribuido a los estatutos en aspectos sustanciales y relevantes que dificulten, impidan o menoscaben su estructura interna y funcionamiento democráticos y, con ello, pongan en riesgo el cumplimiento de los fines que constitucionalmente están llamados a desempeñar. Y todo ello en el marco de un control externo, reglado y meramente formal de los estatutos y, en todo caso, con respeto al principio de proporcionalidad.

Y ello no significa, como alega la Abogacía del Estado, que "se dejen sin efecto" las previsiones que se contienen en el art. 3.2 de la ley, sino exclusivamente, que la grave consecuencia jurídica de la declaración de extinción de un partido político válidamente constituido e inscrito, se acomode, en estrictas exigencias de proporcionalidad, a la finalidad a la que responde -que, recordemos, es la de mejorar el funcionamiento del Registro de Partidos Políticos- y tenga asimismo en cuenta las funciones constitucionalmente primarias que corresponden a los partidos como pieza esencial del sistema democrático.

SÉPTIMO. La interpretación que fija esta sentencia.

Tras estas consideraciones, nuestra respuesta a la cuestión que nos formuló el auto de admisión por haber apreciado en ella interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Los principios de libertad de creación de partidos políticos, de intervención mínima del Estado, de mayor efectividad de los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad no permiten que cualquier desajuste entre los estatutos del partido y el contenido que a éstos se atribuye en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo) pueda dar lugar a la declaración de su extinción al amparo del art. 12.bis.1.a) de dicha ley orgánica; es necesario, bien que se constate el cese real y cierto de la actividad del partido, bien un apartamiento palmario, patente y manifiesto, no necesitado de esfuerzo interpretativo alguno, del contenido legalmente atribuido a los estatutos en aspectos sustanciales y relevantes que dificulten, impidan o menoscaben su estructura interna y funcionamiento democráticos y, con ello, pongan en riesgo el cumplimiento de los fines que constitucionalmente están llamados a desempeñar. Y todo ello en el marco de un control externo, reglado y meramente formal de los estatutos y, en todo caso, con respeto al principio de proporcionalidad.

OCTAVO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se ha ajustado a la anterior doctrina ya que en el caso de autos ni ha quedado constatada una situación fáctica de inactividad ni una clara voluntad obstativa al cumplimiento de los requerimientos efectuados, sino, más bien, una diferencia interpretativa sobre las modificaciones estatutarias llevadas a cabo por el partido político recurrido y su "perfecta adaptación" al contenido legalmente exigido.

Tampoco se imputa al partido político recurrido que su adaptación de los estatutos se aparte del contenido legalmente previsto en elementos esenciales que impidan u obstaculicen su estructura interna y funcionamiento democráticos. Las diversas deficiencias que se reflejaban en los requerimientos efectuados por la Administración -reducidas por la Abogacía del Estado en sede casacional a una sola consistente en la falta de mención en los estatutos al establecimiento de la sanción de expulsión del partido de los condenados por delito relacionado con la corrupción (omisión de la que discrepa el partido recurrido)- se limitaban a poner de relieve que no se había producido una "perfecta adaptación", pero no una patente insuficiencia de su estructura interna democrática derivada del intento de adaptación.

Por ello, como de nuevo pone de relieve el Ministerio Fiscal, aunque la medida pretendida -la extinción del partido político-, pueda resultar idónea para la finalidad de interés general a la que responde -cancelar la inscripción de partidos políticos que se encuentren en situación de inactividad no adaptando debidamente sus estatutos a las exigencias legales-, no puede reputarse una medida necesaria -nada impide a la Administración adoptar medidas menos gravosas como nuevos requerimientos o proporcionar instrucciones más precisas de adaptación- ni tampoco puede calificarse como una medida proporcionada en sentido estricto porque ante unas eventuales deficiencias no sustanciales que se limitan a advertir, sin más, que los estatutos "no están perfectamente adaptados", se pretende la desaparición sobrevenida de un partido político válidamente constituido e inscrito -en este caso desde el año 2002-, sacrificando la esencial función institucional que desempeña, en garantía del pluralismo, en el sistema democrático, así como los derechos fundamentales de sus afiliados, seguidores y simpatizantes a los que sirve de cauce, efecto que debemos calificar de manifiestamente desproporcionado para alcanzar el fin que con esta medida se pretende que no es otro que el de clarificar el panorama del número de partidos existentes y depurar y mejorar así el funcionamiento del Registro en el que se inscriben.

Así pues, la sentencia recurrida debe ser confirmada sin que el recurso de casación interpuesto por la representación del Estado pueda prosperar.

NOVENO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho séptimo de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 8 de junio de 2022, dictada en el recurso de apelación núm. 19/2022, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.