

Derecho de partidos en Europa

*Origen, evolución y retos
en perspectiva comparada*

María Salvador Martínez (dir.^a)

Penélope Oliva Boza

Lluís Subiela (eds.)

Derecho de Partidos



Marcial
Pons

Colección

Derecho de Partidos

Óscar Alzaga Villaamil
María Salvador Martínez
Jorge Alguacil González-Aurioles
(dirs.)

**DERECHO DE PARTIDOS EN EUROPA
ORIGEN, EVOLUCIÓN Y RETOS EN PERSPECTIVA
COMPARADA**

AUTORES

Damien CONNIL

Keith EWING

Isabella María LO PRESTI

Heike MERTEN

Margarida Salema d'OLIVEIRA MARTINS

María SALVADOR MARTÍNEZ

Jaroslav SULKOWSKY

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ
(Dir.^a)

PENÉLOPE OLIVA BOZA
LLUÍS SUBIELA
(Eds.)

DERECHO DE PARTIDOS EN EUROPA

**Origen, evolución y retos
en perspectiva comparada**

Centro de Estudios de Partidos UNED

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia e Innovación – Agencia Estatal de Investigación. Proyecto: PID2021-124531NB-I00, «El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo».

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Los autores
© Centro de Estudios de Partidos UNED
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
Tamayo y Baus, 7, 1.º izq. 28004 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-789-7
Depósito legal: M 23201-2025
DOI: [https://doi.org/10.37417/Derecho de partidos en Europa](https://doi.org/10.37417/Derecho_de_partidos_en_Europa)
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
MADRID, 2025



ÍNDICE

	Pág.
EL DERECHO DE PARTIDOS EN PERSPECTIVA COMPARADA, por <i>María Salvador Martínez</i>	13
1. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS DEMOCRACIAS Y EL DERE- CHO DE PARTIDOS.....	13
2. UNA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO.....	14
3. LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS	16
4. MISMOS RETOS, DIFERENTES CONTEXTOS, PRINCIPIOS COMPARTIDOS, SOLUCIONES DIVERSAS.....	17
5. EL TRABAJO COLECTIVO.....	22
DERECHO DE PARTIDOS EN ALEMANIA, por Heike Merten	25
1. INTRODUCCIÓN	25
2. INCORPORACIÓN A LAS CONSTITUCIONES.....	26
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA	28
3.1. De los inicios a 1848	28
3.2. La Constitución de Fráncfort de 1849	29
3.3. La Constitución de Weimar.....	30
3.3.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Reich alemán.....	31
3.3.2. Ciencia del derecho del Estado.....	31
3.4. La función constitucional de los partidos en la dictadura nacionalsocialista.....	32
3.5. La formación de nuevos partidos políticos después de 1945..	33

	Pág.
4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.....	33
4.1. Historial de modificaciones del art. 21 de la Ley Fundamental	34
4.2. El mandato constitucional de regulación legal: la Ley de Partidos Políticos	36
4.2.1. Funciones de los partidos	38
4.2.2. Estructura interna	40
4.2.3. Derechos de los afiliados	41
4.2.4. Selección de candidatos	42
4.2.5. Financiación de los partidos.....	43
4.2.6. Prohibición de partidos.....	46
4.2.7. Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos.....	46
4.2.8. Regulaciones complementarias	48
5. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA	49
5.1. Jurisprudencia en materia de financiación de partidos políticos	49
5.2. Jurisprudencia en materia de prohibición de partidos políticos	52
5.3. Jurisprudencia en materia de deberes de los partidos y concepto de partido	57
6. DEBATES ACTUALES.....	60
7. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	65
DERECHO DE PARTIDOS EN ESPAÑA, por María Salvador Martínez ..	69
1. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS	69
1.1. La constitucionalización de los partidos en España.....	70
1.1.1. Antecedentes históricos.....	70
1.1.2. Los partidos políticos en la Constitución de 1978.....	71
1.2. Función y naturaleza jurídica de los partidos.....	72
1.3. El estatuto constitucional de los partidos	74
1.3.1. La libertad.....	75
1.3.2. La exigencia de democracia interna.....	78
1.3.3. Igualdad de oportunidades	80
1.3.4. Publicidad y rendición de cuentas.....	81
2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS	82
3. EL ACTUAL RÉGIMEN LEGAL.....	85
3.1. Creación.....	85
3.2. Organización y funcionamiento internos.....	87
3.2.1. La organización interna del partido.....	87
3.2.2. Los derechos de los afiliados.....	89

	Pág.
3.2.3. La selección y presentación de candidatos electorales.....	90
3.3. Financiación y control económico-financiero	91
3.3.1. Las fuentes de financiación.....	92
3.3.2. Control financiero.....	94
3.4. Disolución	94
4. CONSIDERACIONES FINALES	98
5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	98
DERECHO DE PARTIDOS EN FRANCIA, por Damien Connil.....	101
1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN	101
1.1. Los partidos políticos en el texto de la Constitución.....	101
1.2. Los partidos políticos en la jurisprudencia	105
1.3. Los partidos políticos en la doctrina	107
2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA LEY	108
2.1. La concepción de los partidos políticos a través de la cuestión de su financiación.....	109
2.2. La ausencia de una definición legal de partido político.....	110
3. ELEMENTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS.....	111
3.1. Creación, constitución y afiliación	112
3.2. Organización y funcionamiento interno	113
3.3. Actividades y disolución	115
3.4. Financiación.....	118
4. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	119
DERECHO DE PARTIDOS EN ITALIA, por Isabella Maria Lo Presti	121
1. EL LARGO CAMINO HACIA LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. PREMISAS INTRODUCTORIAS.....	121
2. LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. LOS DEBATES CONSTITU- YENTES	123
2.1. La delineación del art.49 como eje del sistema de libertades asociativas	130
2.2. La XII disposición transitoria y final de la Constitución italiana.....	132
3. EL GRADUAL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ESTATUTO JU- RÍDICO DE LOS PARTIDOS ITALIANOS	133

	Pág.
3.1. El registro nacional de los partidos como eje del nuevo sistema de financiación política. Los requisitos para la inscripción a la luz del <i>soft law</i> supranacional	137
3.2. El controlador del registro: la <i>Comissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici</i>	141
3.3. El régimen de la financiación (pública indirecta) para los partidos registrados. ¿Se ha llegado a un punto definitivo? ...	143
4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTATUS LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS	144
5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	148
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN POLONIA, por Jaroslaw Sulkowski	151
1. LA CONSTITUCIÓN POLACA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS	151
1.1. El estatus de los partidos.....	153
1.2. La libertad de creación y actuación de los partidos políticos .	154
1.3. Transparencia de la financiación de los partidos políticos.....	159
1.4. Prohibiciones constitucionales	161
2. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	166
2.1. Condiciones formales para la creación de partidos políticos .	166
2.2. La financiación de los partidos políticos.....	172
2.3. Supervisión de las finanzas	179
2.4. Terminación de las actividades de los partidos políticos	182
2.5. La ilegalización de partidos políticos	183
2.5.1. Caracterización y supuestos de ilegalización.....	183
2.5.2. Procedimiento de ilegalización.....	186
2.6. Algunas conclusiones.....	190
3. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	190
DERECHO DE PARTIDOS EN PORTUGAL, por Margarida Salema d'Oliveira Martins.....	193
1. INTRODUCCIÓN	193
2. LA INCORPORACIÓN FORMAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA CONSTITUCIÓN.....	194
3. ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	197
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CREACIÓN DE PARTIDOS	200
4.1. La creación y registro de partidos políticos	200
4.2. Modificaciones al registro de partidos políticos. Fusión y Escisión. Coaliciones	203

	Pág.
4.3. La extinción de los partidos políticos. Disolución, ilegalización e inconstitucionalidad	208
5. ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO	212
5.1. Fines, funciones y principios	212
5.2. Afiliación a los partidos políticos.....	213
5.3. Organización interna y funcionamiento	214
6. FINANCIACIÓN Y CONTROL ECONÓMICO DE LOS PARTIDOS ...	218
6.1. Régimen económico-financiero	218
6.2. Control económico-financiero	226
7. CONCLUSIONES	227
8. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	229
DERECHO DE PARTIDOS EN EL REINO UNIDO, por Keith D. Ewing	233
1. INTRODUCCIÓN	233
2. EL PARTIDO CONSERVADOR	236
3. EL PARTIDO LABORISTA.....	242
4. PARTIDOS POLÍTICOS Y DERECHOS DE LOS AFILIADOS	246
5. ¿UN NUEVO MARCO REGULADOR?.....	251
6. REGISTRO Y SUPERVISIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	257
7. LA REGULACIÓN DE INGRESOS	263
8. LA REGULACIÓN DEL GASTO	268
9. EL PAPEL REGULADOR DEL ESTADO	272
10. CONCLUSIONES	276
11. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	278

Derecho de partidos en Europa:
origen, evolución y retos en perspectiva comparada
María Salvador Martínez (dir.)
ISBN: 978-84-1381-789-7
Madrid, 2025
pp. 13-23
DOI: 10.37417/Derecho de partidos en Europa/01
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0
International License

EL DERECHO DE PARTIDOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

María SALVADOR MARTÍNEZ

1. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS DEMOCRACIAS Y EL DERECHO DE PARTIDOS

Todas las democracias del mundo están actualmente teniendo que hacer frente a importantes desafíos. Son diversos los factores que han contribuido a ello, desde las transformaciones sociales de las últimas décadas, y especialmente su componente tecnológico, hasta la crisis económica iniciada en 2008, la situación provocada por la pandemia de COVID-19 o la actual guerra en Ucrania.

La democracia es, sin duda alguna, la mejor forma de gobierno que hemos sido capaces de darnos los seres humanos. Sin embargo, por su propia naturaleza, es un sistema de gobierno frágil y vulnerable, susceptible de deteriorarse tanto por causas internas como externas. Y así se está demostrando en la actualidad: en muchos lugares se está produciendo una erosión cualitativa de la democracia y se constata una tendencia generalizada en este sentido.

Frente a esta amenaza, cualquier propuesta que busque hacer frente a los problemas que hoy afectan a los Estados democráticos debe tener en cuenta necesariamente a los partidos políticos. Los partidos son también víctimas de los problemas que acucian a la democracia, aunque en ocasiones son ellos mismos la causa directa o indirecta de algunos de esos problemas. En todo caso, lo que es indiscutible es que los partidos políticos forman parte inevitablemente de la solución. Las democracias actuales son democracias de partidos y, por mucho que nos pese, no solo

no es posible una democracia sin partidos, sino que, además, la calidad de una democracia y su correcto funcionamiento dependen muy directamente de los partidos políticos.

Los factores que determinan que los partidos políticos puedan desempeñar satisfactoriamente su función y asegurar el correcto funcionamiento del sistema democrático son muy diversos. El derecho es solo uno de ellos y no el menos importante. De hecho, en los últimos años se ha producido un incremento y una intensificación en la regulación de los partidos políticos, en parte como respuesta a algunos de los problemas actuales de los Estados democráticos.

El derecho de partidos no es una disciplina a la que el derecho público haya dedicado tanta atención como a otras. Ello se debe, en buena medida, a que durante mucho tiempo se ha pensado que garantizar la libertad de los partidos era prácticamente la única finalidad del derecho, porque esa libertad era casi el único requisito que se suponía necesario para que estos pudiesen desempeñar correctamente el papel central que les corresponde en el Estado democrático. Los retos actuales, sin embargo, han demostrado que el derecho debe atender también otros objetivos si quiere asegurar realmente la continuidad de los sistemas democráticos.

2. UNA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

En este contexto, los días 7 y 8 de noviembre de 2022 se celebró en la Facultad de Derecho de la UNED el I Congreso Internacional de Derecho de Partidos, que está en el origen de esta obra colectiva. Aquel congreso, organizado dentro de las actividades programadas por el Centro de Estudios de Partidos de la UNED, y en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00, «El estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo», se diseñó con el objetivo de reunir a destacados especialistas en el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos, procedentes de distintos países de nuestro entorno europeo, para analizar el origen y la evolución del derecho de partidos en cada uno de esos países, así como los principales debates que hoy se están produciendo en ellos.

Dicho encuentro buscaba contribuir a generar un debate del que pudieran surgir respuestas jurídicas a los actuales retos de los Estados democráticos, utilizando un enfoque de derecho comparado. De un lado, porque el estudio de las experiencias extranjeras siempre ha contribuido a la formulación de propuestas jurídicas, bien porque aquellas ofrecían una solución, una construcción teórica o una pieza que podía importarse con garantías de éxito, o bien porque simplemente permiten adoptar la distancia suficiente para enjuiciar con la necesaria perspectiva el problema propio y valorar las soluciones adoptadas. De otro lado, porque en la comunidad jurídica europea de la que formamos parte, en la que nuestros sistemas jurídicos están estrechamente interconectados, cual-

quier respuesta jurídica a problemas comunes, como son los que hoy deben enfrentar los Estados democráticos, solo puede formularse en comunicación y diálogo con las experiencias de otros países europeos, y orientadas al fortalecimiento de los valores democráticos y de sujeción al derecho que definen a los Estados constitucionales europeos y a la comunidad constitucional que estos forman. Esto último supone que las respuestas jurídicas que intentemos dar a los actuales retos de nuestros sistemas democráticos deberían formularse con conciencia de la necesidad de contribuir a la creación y fortalecimiento de un derecho europeo de partidos políticos.

Los ponentes en aquel congreso son los autores de las diferentes contribuciones que se reúnen en este volumen: Heike Merten, directora ejecutiva del Instituto de Derecho Alemán e Internacional de Partidos y de Investigación sobre Partidos, de la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf, y autora de obras de referencia en derecho alemán de partidos; Keith Ewing, profesor de Derecho Público del King's College London y especialista en derecho de partidos en el Reino Unido; Margarida Salema d'Oliveira Martins, profesora de Derecho Público de la Universidad de Lisboa, experta en partidos y autora de diversas obras sobre distintos aspectos del régimen de los partidos políticos, que, además, ejerció la presidencia de la Entidad de Cuentas y Financiación Política entre 2009 y 2017; Damien Connil, investigador del Centro Nacional para la Investigación Científica (CNRS, por sus siglas en francés), de la Universidad de Pau y de los Países del Adour, especializado en derecho parlamentario y de partidos en Francia; Isabella María lo Presti, profesora de Derecho Constitucional en la Università degli Studi di Palermo, realizó su tesis doctoral sobre el partido político europeo y el derecho de partidos es una de sus líneas de investigación; Jaroslaw Sulkowsky, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Lodz, en Polonia, dedicó su tesis doctoral al derecho de partidos en Polonia y en otros países de la Europa del este, y continúa investigando en esta materia; y, por último, la que firma estas líneas, María Salvador Martínez, catedrática de Derecho Constitucional y directora del Centro de Estudios de Partidos de la UNED.

Por su origen y su especialización, en conjunto, los ponentes de aquel congreso y autores de este libro ofrecen una panorámica suficientemente completa de la situación del derecho de partidos en Europa. En concreto, esta obra recoge una exposición del derecho de partidos en siete países europeos: Alemania, España, Francia, Italia, Polonia, Portugal y Reino Unido. Aunque se trate de una relación limitada de países, pensamos que se cubren de forma suficiente los diferentes modelos existentes en Europa: desde el punto de vista de las distintas culturas jurídico-políticas, los que han desarrollado un derecho de partidos más elaborado dogmáticamente y más intervencionista, como el alemán, y aquellos más flexibles y menos intervencionistas, como el inglés o el francés; y desde el punto de vista de la diversa evolución del orden democrático y su relación con el derecho de partidos, aquellos cuyo derecho de partidos ha acompañado

a un orden democrático sin rupturas traumáticas (Francia, Reino Unido), los que representan al modelo democrático de partidos que reacciona frente a la experiencia del autoritarismo previo a la Segunda Guerra Mundial (Alemania e Italia) y los que siguieron posteriormente aquel modelo, bien a finales de los años setenta (España y Portugal), bien tras la caída del muro en el este de Europa (Polonia).

3. LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS

En cualquier proyecto en el que se incorpore la perspectiva del derecho comparado, es aconsejable que el análisis de los diferentes ordenamientos jurídicos que vayan a ser objeto de estudio responda a un esquema similar; ello facilita el contraste tras la exposición de las experiencias en los distintos países y la deducción de las conclusiones que correspondan.

Por eso, los capítulos que integran este volumen, aunque no tengan todos ellos una estructura igual, sí se han redactado tratando de responder a las mismas cuestiones.

Un primer grupo de cuestiones se refiere a los partidos políticos en la constitución, es decir, a lo que podríamos denominar estatuto constitucional de los partidos. Entre ellas, de un lado, las relativas a la constitucionalización de los partidos, es decir, en qué texto constitucional se les reconoce e incluye por primera vez, qué elementos se constitucionalizan, qué discusiones se desarrollaron al respecto en el proceso constituyente, qué reformas constitucionales se han producido en la materia; y, si no ha habido constitucionalización de los partidos, qué debates se han producido al respecto y qué lugar ocupan los partidos en la teoría constitucional a pesar de no estar formalmente constitucionalizados. De otro lado, a partir de la constitucionalización de los partidos, qué interpretación se ha hecho de esa constitucionalización, esto es, cuál es el régimen o estatuto jurídico-constitucional que se ha reconocido a los partidos, tanto a partir de los correspondientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional como de las aportaciones doctrinales, poniendo especial atención a los aspectos que han sido más debatidos.

El segundo grupo de cuestiones se ocupa de los partidos en la ley o, dicho de otro modo, del régimen jurídico legal de estas organizaciones. Respecto a ello, interesaba, de un lado, analizar la actividad del legislador en esta materia: cuál ha sido el desarrollo legal del régimen jurídico de los partidos, qué leyes se han aprobado, qué elementos han regulado, qué ha motivado la aprobación de esas leyes y sus reformas; cuáles han sido los aspectos más debatidos o discutidos del régimen legal; qué propuestas de modificación defiende la doctrina y qué aspectos legales han sido declarados inconstitucionales. De otro lado, obviamente, dicho análisis debía completarse con la exposición de los principales elementos del régimen jurídico actual de los partidos: re-

quisitos de creación o inscripción registral, exigencias de organización y funcionamientos internos, sistema de financiación, mecanismos de control, y régimen de disolución (ilegalización o inconstitucionalidad de los partidos).

4. MISMOS RETOS, DIFERENTES CONTEXTOS, PRINCIPIOS COMPARTIDOS, SOLUCIONES DIVERSAS

Aunque el lector sacará sus propias conclusiones de los trabajos que componen este libro, cabe hacer aquí algunas reflexiones generales que pueden servir de orientación a la lectura y de introducción a posibles conclusiones.

a) En la fase histórica que actualmente vivimos, todos los sistemas democráticos se enfrentan a los mismos problemas. Siempre habrá, como es lógico, diferencias de grado y también respecto al momento en el que aquellos se han puesto de manifiesto en cada lugar; pero a mediados de los años veinte de este siglo *xxi* el diagnóstico puede predicarse de todas las democracias. Las diferencias entre culturas jurídico-políticas y en el papel que el derecho puede haber podido desempeñar habrá influido, sin duda, en ese distinto grado en el que se plantean los problemas y en el tiempo que se haya podido retrasar su aparición. Pero el hecho de que los retos sean comunes indica que estos se deben a factores extrajurídicos e inherentes a la fase que está atravesando el modelo de democracia pluralista de partidos.

En este sentido, conviene recordar que los postulados democráticos no solo inciden en la forma de organización de los poderes del Estado y exigen un determinado régimen jurídico para los partidos y las contiendas electorales; más que eso, definen una forma de relación entre la sociedad y el Estado y de integración entre ambas esferas. Por ello, el proyecto democrático, para hacerse realidad, necesita la concurrencia de factores de muy diverso tipo: sociales, económicos, culturales, políticos y, obviamente, también jurídicos. Todos esos factores no son estáticos, sino que están en constante evolución y transformación, y por ello la democracia también lo está.

Desde este punto de vista cabe recordar que durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo *xx* la democracia pluralista de partidos vivió su etapa de mayor éxito, ya que se dieron los factores y condiciones, tanto jurídicas como fácticas, para su realización: jurídicamente se consagraron a nivel constitucional el Estado social y democrático de derecho y la democracia pluralista de partidos, con todos sus elementos; fácticamente, los partidos políticos de masas expresaron la pluralidad política y social, representaron en sede parlamentaria las distintas clases/partes del gran conflicto social de entonces y encauzaron dicho conflicto en esa sede adoptando allí los correspondientes compromisos.

El siglo XXI, sin embargo, ofrece un balance distinto, porque las transformaciones sociales y políticas de las últimas décadas han afectado a presupuestos de hecho determinantes para la realización del ideal democrático (la desaparición de las ideologías y clases sociales, una sociedad atomizada e individualista, las nuevas formas de comunicación, la desinformación y polarización...). Además, el Estado democrático ha visto reducido el espacio para la toma de decisiones de forma democrática y soberana antes reservado a él, debido claramente a los fenómenos de integración supranacional, pero también por la creación de espacios de decisiones técnicas (como los organismos reguladores y otros entes «independientes»). Finalmente, la crisis económica que se inició en 2008 ha producido la correspondiente «crisis política», expresada, sobre todo, en una pérdida de confianza en el sistema democrático.

Sin perder de vista este contexto actual, la opción constitucional por una democracia de partidos sigue vigente, aunque su realización habrá de adaptarse a las nuevas situaciones. Para ello, el derecho será nuevamente un factor relevante. Es uno solo de los muchos factores de los que depende el mantenimiento y correcto funcionamiento de un sistema democrático, pero es uno de ellos; y, dentro de él, junto con otras áreas, como el derecho electoral o el parlamentario, al derecho de partidos, que se ocupa del estatuto jurídico de estas organizaciones democráticas indispensables, hay que reconocerle la potencialidad y la capacidad que tiene para ordenar ciertos aspectos básicos de la existencia, organización y actuación de los partidos.

b) Puesto que un sistema democrático depende de la pluralidad y diversidad de factores señalada, en cada caso concreto el peso y el papel desempeñado por cada uno de ellos puede ser muy diverso. Así puede observarse de la lectura de los capítulos de esta obra.

En los países que han sido objeto de análisis, las distintas experiencias históricas, las peculiaridades culturales y otros elementos han acuñado un específico orden democrático, con su correspondiente sistema de partidos, que muestra rasgos particulares y propios. En cada uno de ellos, el derecho de partidos, como factor determinante de ese orden, tiene un peso diferente: de un lado, porque el derecho de partidos de cada país responde a la concepción del derecho allí existente (a su capacidad para ordenar la vida social y al modo de hacerlo), que no es homogénea en todos los países europeos a pesar de los estrechos vínculos que nos unen; de otro lado, porque la relación del derecho de partidos con los demás factores que determinan el orden democrático es diferente de unos casos a otros, dependiendo de las características de esos factores en cada uno de ellos (pensemos, por ejemplo, en el distinto peso que ciertas experiencias históricas han tenido en algunos sistemas democráticos, condicionando decisiones jurídicas relevantes; o en la importancia de determinados elementos culturales muy arraigados, que pueden dificultar la aprobación de ciertas medidas jurídicas o, en otro sentido, fomentarlas y apoyarlas).

Esta diversidad de factores y contextos explica también que el orden democrático sea aún un elemento fundamentalmente nacional. En el intenso proceso de integración supranacional que hemos experimentado en Europa son muy numerosos los aspectos constitucionales en los que hemos ido aproximándonos y construyendo elementos compartidos, pero aquellos relacionados con el sistema democrático y sus actores protagonistas aún se mantienen sobre todo a nivel nacional. Los rasgos históricos, culturales y sociopolíticos de una comunidad nacional condicionan especialmente la forma en que esta organiza democráticamente el ejercicio de su poder político.

Sin embargo, esto no ha sido óbice para que, también en esta materia, se hayan desarrollado iniciativas supranacionales con el objetivo de identificar elementos constitucionales comunes e imprescindibles en un orden democrático, porque, en efecto, más allá de las diferencias en la concreción del ideal democrático en cada uno de los Estados, todos ellos comparten unos mismos principios y valores básicos. Entre dichas iniciativas destacan las de ciertos organismos del Consejo de Europa, como la Comisión de Venecia, que ha elaborado diversos documentos e informes sobre la regulación de los partidos políticos, recogiendo las aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otras instituciones europeas; o el Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco), autor de recomendaciones sobre todo en materia de financiación de los partidos. La influencia de estos organismos en el derecho de partidos de los Estados nacionales es de notable relevancia. Así se puede comprobar en las menciones que a ellos se hacen en la mayoría de los capítulos de este volumen: en Alemania y España, respecto a la ilegalización de partidos; en Italia o Polonia, en relación con el registro de partidos, etcétera.

c) Para los resultados que se buscaban con este proyecto era fundamental partir de la distinción entre el régimen constitucional de los partidos y el régimen legal. La diferencia entre estos dos niveles no está definida del mismo modo en todos los sistemas jurídicos analizados, y el más claro ejemplo de ello es el británico, en el que las ideas de constitución y ley no responden a las que son propias de los sistemas jurídicos continentales. Con todo y con eso, el propósito de diferenciar esos dos niveles sirve al objetivo de destacar que ciertos elementos del régimen de los partidos políticos se establecen ya en el nivel constitucional, es decir, tienen la cualidad de principios fundamentales del sistema, de decisiones básicas vinculantes e indisponibles para el legislador ordinario: porque los partidos son una pieza más, y esencial, del orden político que la norma suprema dispone, y porque es preciso garantizarlos desde la propia constitución algunas condiciones básicas imprescindibles para que puedan desempeñar el papel que les corresponde en un Estado democrático. Esos elementos conformarían el estatuto constitucional de los partidos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la diferenciación entre esos dos niveles pone de manifiesto claramente que el régimen

legal de los partidos está subordinado a las previsiones constitucionales relativas al estatuto de estas organizaciones, que el legislador debe no solo respetar, sino también desarrollar y concretar, para que su contenido se haga real y efectivo.

d) Con la excepción del Reino Unido, en los demás países analizados se observan claramente las etapas en la evolución de los partidos y el estado que en su momento acuñó H. Triepel: oposición o rechazo, desconocimiento, y legalización o reconocimiento, a la que cabría añadir la fase posterior de constitucionalización/incorporación. El momento exacto de la constitucionalización y las circunstancias de esta varían de unas experiencias a otras. Sin embargo, se puede identificar como modelo de referencia el de la constitucionalización de los partidos tras la Segunda Guerra Mundial, en aquellos países (Italia y Alemania) que aprobaron nuevas constitucionales y, con ellas, un nuevo orden jurídico-político como reacción a los regímenes autoritarios anteriores. Este es el modelo que ha servido de referencia porque es el resultado de la opción clara y consciente por una democracia pluralista de partidos, cuyos elementos fundamentales se garantizan ya desde el nivel constitucional. A ese mismo resultado han llegado los países que no han sufrido rupturas traumáticas en sus experiencias democráticas, aunque siguiendo su propia evolución. Y, por supuesto, ese ha sido también el modelo seguido por aquellos que, como los países del este de Europa, décadas más tarde superaron regímenes autoritarios y transitaron hacia una democracia constitucional de partidos.

La constitucionalización de los partidos, desde un punto de vista puramente formal, se manifiesta en la existencia de una disposición específica para los partidos políticos, en la que se reconoce su papel y se recogen algunos elementos de su régimen jurídico. En las constituciones que no contienen disposiciones de este tipo, sin embargo, el papel y estatuto de los partidos puede ser muy similar, pues se deduce de otras previsiones constitucionales, como el principio del pluralismo, la libertad de asociación o el propio principio democrático. Reflexiones muy esclarecedoras en este sentido pueden leerse en el capítulo dedicado al derecho de partidos del Reino Unido.

Los elementos que integran el estatuto constitucional de los partidos, bien porque se hayan constitucionalizado expresamente, bien porque se hayan reconocido a través de la interpretación de la norma suprema, forman un grupo reducido: la libertad, la igualdad de oportunidades, la democracia interna, la suficiencia de recursos financieros y la rendición de cuentas, y la prohibición de determinado tipo de partidos. Hay que advertir, no obstante, que no todos ellos se reconocen en todos los países: la libertad sí, porque es inherente a la existencia y actuación de los partidos; en cuanto a los demás, en buena parte de los ordenamientos constitucionales se reconocen y, donde no se ha hecho, es objeto de debate hacerlo o seguir no haciéndolo. En este sentido, es llamativo, de la lectura de los

diferentes capítulos, que, a pesar de las diferencias de cultura jurídica, en todos los países se ha reflexionado y discutido sobre los citados elementos.

Así, desde un punto de visto teórico, podría decirse que estos elementos integrarían un genérico estatuto constitucional de los partidos políticos en un Estado democrático. En cada caso concreto, sin embargo, se reconocen todos o solo algunos de ellos, y con un mismo o diferente contenido y alcance. Aquí es donde se ponen de manifiesto los distintos procesos históricos sufridos por cada país; la diversidad de concepciones del derecho, del estado democrático, de los partidos políticos; y las distintas necesidades y realidades de cada uno de ellos.

Para cerrar estas reflexiones sobre la constitucionalización de los partidos me parece necesaria una última observación relativa a la interpretación de los elementos del estatuto constitucional de los partidos. Esta interpretación corresponde, en primer lugar, y como es lógico, al tribunal constitucional u órgano similar encargado de la garantía de la constitución. De forma adicional, también a la doctrina científica, que puede realizar propuestas teóricas orientadas a fundamentar una determinada interpretación constitucional. Pues bien, de la lectura de los capítulos de este volumen se desprende claramente que una actitud más o menos decidida del tribunal constitucional influye directamente en una mayor o menor determinación de los elementos del estatuto de los partidos. En similar sentido, una mayor preocupación y ocupación doctrinal en esta materia ofrece mayor y mejor soporte teórico a la interpretación de los citados elementos.

e) En el nivel del régimen jurídico legal de los partidos la lectura de las aportaciones de este libro permite una primera consideración: el legislador que ha de aprobar dicho régimen está dominado por miembros de partidos políticos y estos deben ponerse de acuerdo para tomar decisiones en una materia que afecta directamente a las organizaciones a las que pertenecen. Este factor, aunque no solo, puede explicar la resistencia demostrada por el legislador a desarrollar el estatuto constitucional de los partidos, especialmente cuando se trata de fijar límites, controles o restricciones a su libertad. La intervención del legislador ha sido históricamente tardía y en muchos aspectos insuficiente.

Por último, como ocurriría con el estatuto constitucional, también en relación con el régimen legal se puede identificar un grupo de elementos sobre los que debería pronunciarse el legislador y que, en efecto, aparecen de un modo u otro en el derecho de partidos de todos los países analizados: requisitos de creación o inscripción registral, exigencias de organización y funcionamientos internos, sistema de financiación, mecanismos de control y régimen de disolución (ilegalización o inconstitucionalidad). Aquí también, como en el nivel constitucional, las diferencias históricas, culturales y jurídico-políticas entre unos países y otros determinan que el legislador haya optado por soluciones diversas, mucho más diversas aún que cuando se trata de definir e interpretar el estatuto constitucional.

Así, por ejemplo, en materia de creación, las experiencias van desde la libre e incondicionada constitución hasta la obligación de inscripción en diversos tipos de registro, en términos que, en todo caso, respeten el principio de libre creación frente al Estado. Al respecto son especialmente interesantes las consideraciones que pueden encontrarse en los capítulos de España, Portugal y Polonia, en los que el sistema de registro, tras un periodo autoritario, despertó los comprensibles recelos.

Las exigencias de organización y funcionamiento internos no se han recogido en la legislación de todos los países y tienen un alcance muy diferente de unos casos a otros; allí donde no se han incorporado a la ley, sin embargo, son objeto de debate y discusión, como sucede, por ejemplo, en el Reino Unido.

El sistema de financiación y control económico-financiero es uno de los elementos principales del régimen legal de los partidos; de hecho, fue la necesidad de regular la financiación pública la que históricamente está en el origen de la regulación de los partidos. En esta materia las decisiones adoptadas por los distintos legisladores son muy diversas en todos los aspectos: alcance, requisitos, modalidades, fórmulas de reparto... Y son, además, las que han sufrido más reformas y modificaciones posteriores, por muy variados motivos: presión ciudadana ante casos de corrupción, necesidades de los partidos, o exigencias del tribunal constitucional o de otro tipo de instancias. Se trata, por último, de un ámbito con una complejidad técnica mayor que los demás, y en el que resulta más difícil encontrar una solución que satisfaga todas las necesidades en juego: suficiencia de recursos, igualdad de oportunidades, conexión con la sociedad, independencia frente al Estado, exclusión de la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Más allá de la dificultad que supone diseñar un buen sistema de financiación y control, unos, desde luego, responden mucho mejor que otros a las necesidades antes indicadas. La lectura de los capítulos de este libro así lo demuestra.

Finalmente, es posible que el legislador tenga que enfrentarse a la difícil decisión de establecer un régimen de disolución de partidos, aunque esa decisión pueda ser desarrollo de la correspondiente previsión constitucional. Este es, sin duda, uno de los aspectos más polémicos del régimen de los partidos en una democracia pluralista. Las experiencias que se recogen en este libro resultan muy esclarecedoras al respecto.

5. EL TRABAJO COLECTIVO

La iniciativa del I Congreso Internacional de Derecho de Partidos que está en el origen de esta obra, así como esta publicación colectiva, expresan la convicción ya señalada de que las respuestas jurídicas a problemas comunes, como son los que hoy deben enfrentar los Estados democráticos, deben formularse en comunicación y diálogo con las experiencias de otros países europeos y buscando contribuir a la creación y

al fortalecimiento de cada vez más elementos constitucionales comunes en materia de partidos políticos y del orden democrático. De acuerdo con este punto de partida adquiere todo su significado el hecho de que este libro sea el resultado de un trabajo colectivo en el que han participado profesores de diferentes países europeos, expertos todos ellos en derecho de partidos.

Al respecto es obligado dejar constancia de la rápida y generosa aceptación a la propuesta de formar parte de este proyecto por parte de los profesores extranjeros invitados, así como del acuerdo unánime expresado por todos ellos en torno a los presupuestos y objetivos de este. A partir de ahí, la labor de llevar a buen puerto una obra colectiva como esta ha de sortear numerosos obstáculos, unos propios de cualquier trabajo colectivo y otros específicos de la colaboración entre profesores de diferentes países que trabajan en contextos y lenguas distintas. Por eso creo que es de justicia reconocer la disponibilidad, dedicación y cooperación mostradas hasta la finalización de esta obra a los profesores Heike Merten, Keith Ewing, Margarida Salema d'Oliveira Martins, Damien Connil, Isabella María lo Presti y Jaroslaw Sulkowsky. Como impulsora del proyecto y coordinadora de este libro les estoy a todos ellos profundamente agradecida.

Por último, es preciso expresar aquí también mi agradecimiento a Penélope Oliva y a Lluís Subiela, contratados predoctorales de la UNED, cuya colaboración en las tareas de edición, revisión y traducción de los textos ha sido fundamental.

DERECHO DE PARTIDOS EN ALEMANIA

Heike MERTEN¹

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace 75 años, el art.21 de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*, LF), la Constitución de la República Federal de Alemania, constituye el fundamento de la democracia de partidos en este país. Cuando se promulgó el 23 de mayo de 1949, era una de las normas constitucionales más modernas del mundo. Desde entonces, el art.21 de la Ley Fundamental ha ofrecido un sólido marco jurídico para el desarrollo presente y futuro del derecho de partidos. Esta disposición ancló directamente en la Constitución los partidos políticos, que son quienes dan impulso y dirección a la vida política. Como consecuencia de esa incorporación, su existencia está garantizada y, a la vez, quedan sujetos a un determinado régimen jurídico. De este modo, los partidos, que son una realidad política en los Estados democráticos, adquieren también una posición jurídica acorde a ello. Los partidos políticos son parte integrante de los sistemas democráticos². Una democracia parlamentaria representativa necesita los partidos. Reconocer su necesidad da prestigio a estas or-

¹ Directora ejecutiva del Instituto de derecho de partidos e investigación sobre partidos políticos (PRUF) de la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf.

Traducción del texto original en alemán al español por Carmen Adelina Vidal Pérez, asistente (*studentische Hilfskraft*) de la cátedra de Derecho público y Derecho del arte y de la cultura en la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf. Revisión del texto en español realizada por Lluís Subiela, investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Político de la UNED (*Ayudas para contratos predoctorales para la formación de personal investigador de la UNED 2022*).

² BVerfGE 1, 208 (225); jurisprudencia reiterada.

ganizaciones, aunque al mismo tiempo les confiere poder. La realidad política y social de los partidos políticos queda condicionada de forma determinante por el marco jurídico en el que se constituyen y actúan. En Alemania, la «patria del derecho de partidos»³, la importancia de este ámbito del ordenamiento jurídico es especialmente pronunciada. Además de esta tradición alemana, también internacionalmente se advierte la existencia de una tendencia a favor de la regulación legal de los partidos⁴. Sin embargo, en democracia, cualquier instrumento jurídico con capacidad de influir en el proceso político debe ser examinado atenta y minuciosamente, ya que puede condicionar la competición por el poder político, y esta debe responder siempre a reglas democráticas.

En este sentido, el análisis del derecho de partidos de Alemania nos mostrará qué modelo de partido político se incorporó a la Constitución, cómo se concretó en la ley y qué requisitos se le exigen.

2. INCORPORACIÓN A LAS CONSTITUCIONES

Hoy en día aún podemos describir la historia del proceso de constitucionalización de los partidos políticos de acuerdo con la propuesta de H. Triepel⁵ de que la juridificación de los partidos políticos transcurrió por cuatro fases. Según este autor, la relación entre el Estado y los partidos políticos se caracterizó por una etapa de oposición, seguida de otra de ignorancia. A esta le siguió un periodo de reconocimiento y legalización. La última etapa es la incorporación constitucional. Según H. Triepel, todo el proceso de desarrollo tiene lugar en un periodo no superior a cien años, aproximadamente. Si bien este desarrollo no se siguió de manera uniforme en todos los Estados que han tomado el camino de la democracia parlamentaria, en todos ellos es claramente reconocible. El derecho constitucional no es ajeno a la realidad. El desarrollo del derecho siempre está condicionado por la realidad histórica⁶. Un determinado régimen jurídico debe considerarse siempre como la reacción a los concretos acontecimientos reales. En ese sentido, los partidos tuvieron que sobreponerse a resistencias para ser reconocidos por el derecho constitucional.

Mientras que los partidos políticos no se encontraban en las constituciones del siglo XIX⁷, hoy el reconocimiento de estas organizaciones con sus

³ W. C. MÜLLER y U. SIEBERER, «Party Law», en R. KATZ (ed.), *Handbook of Party Politics*, Londres/Thousand Oaks/Nueva Delhi, 2006, p. 435.

⁴ F. CASAL BERTOIA, D. R. PICCIO y E. R. RASHKOVA, «Party Laws in Comparative Perspective: Evidence and Implications», en I. VAN BIEZEN y H. M. TEN NAPEL (eds.), *Regulating political parties: European democracies in comparative perspective*, Leiden, 2014, p. 119 ss.

⁵ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928, p. 12.

⁶ K. HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübinga, 1959, p. 9 y ss.

⁷ S. ISSACHAROFF, «Die Defizite der Demokratie», *Der Staat*, núm. 56, 2017, p. 329 (331). Solo la Constitución colombiana de 1886 abordó el estatuto de los partidos políticos, aunque con el único objetivo de prohibirlos.

propias disposiciones constitucionales es práctica habitual en los sistemas constitucionales democráticos⁸. No obstante, la forma concreta y la densidad normativa de las normas constitucionales varían considerablemente.

El reconocimiento constitucional de los partidos se produjo por oleadas, al igual que la democracia⁹. La primera oleada abarcó Italia (1947), Alemania (1949) y Francia (1958) con el reconocimiento de la función de los partidos en la formación de la voluntad política. Grecia y Austria (1975) iniciaron una segunda oleada, seguidas un año más tarde por Portugal (1976). España se sumó en 1978 y los países poscomunistas lo hicieron en una tercera oleada. Los casos de Bulgaria y Polonia resultaron especialmente llamativos, pues sus constituciones recogen la prohibición del ejercicio directo del poder estatal a través de los partidos políticos (art. 11 de la Constitución de Bulgaria, y art. 11.1 y art. 13 de la Constitución de Polonia), así como la obligación de los partidos políticos de actuar democráticamente (por ejemplo, República Checa, art. 5). En general, las constituciones han tendido a vincular la regulación de los partidos y la garantía de los derechos individuales, especialmente la libertad de creación de partidos políticos¹⁰, así como a garantizar la competición entre ellos.

El presupuesto para el establecimiento de una regulación jurídica de los partidos políticos es, por supuesto, la existencia fáctica de partidos. Sin partidos, no hay normas jurídicas sobre partidos. Su aparición está estrechamente vinculada a la formación de los parlamentos¹¹. Cuantos más derechos de veto arrebatában los parlamentos a los monarcas, más importante resultaba organizar mayorías en las asambleas que representaban a los ciudadanos. Así surgieron clubes y facciones parlamentarias. Estas organizaciones intraparlamentarias se expandieron entonces saliendo de los parlamentos y dirigiéndose hacia el electorado y, por tanto, hacia la sociedad. Los parlamentarios reconocieron muy pronto la necesidad de unir fuerzas en el electorado. De este modo aparecieron los primeros partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos que se presentaban a las elecciones con sus propios candidatos.

Estas líneas generales de desarrollo pueden apreciarse también en el caso concreto de Alemania.

⁸ D. SCHEFOLD, D. TSATSOS y M. MORLOK, «Rechtsvergleichende Aspekte», en D. TSATSOS, D. SCHEFOLD y M. MORLOK (eds.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, 1990, p. 737 (p. 774 y ss.); E. V. TOWFIGH y J. KEESEN, Art. 21, en *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 205.^a actualización, Karlsruhe, 2020.

⁹ S. P. HUNTINGTON, «Democracy's Third Wave», en *Journal of Democracy*, núm. 2 (2), 1991, p. 12 y ss.; véase S. SCHÖNBERGER, *Zumutung Demokratie. Ein Essay*, Múnich, 2023, p. 7.

¹⁰ Véase M. MORLOK, «Art. 21», en H. DREIER (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, vol. II, 3.^a ed., 2015, núm. 16.

¹¹ Véase en detalle D. SCHEFOLD, D. TSATSOS y M. MORLOK, «Rechtsvergleichende Aspekte», en D. TSATSOS, D. SCHEFOLD y M. MORLOK (eds.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 1990, p. 737 (774 y ss.).

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA

3.1. De los inicios a 1848

Los inicios de los partidos políticos en Alemania se sitúan en la primera mitad del siglo XIX. En 1815, con la fundación de la Confederación Germánica por 41 Estados soberanos alemanes, se estableció la Asamblea Federal como congreso de delegados (art. 4 de la Ley Federal alemana – *Deutsche Bundesakte*). Allí surgieron facciones y corrientes de opinión. Hasta 1848, en la mayoría de los Estados de la Confederación Germánica se establecieron las llamadas cámaras (*Kammern*), la institución previa a las asambleas de representación popular. Normalmente había dos cámaras. La primera cámara estaba formada por miembros «de nacimiento» o designados por la nobleza y la Iglesia (Cámara Privilegiada). La segunda cámara estaba formada por miembros elegidos (Cámara Electoral). El derecho de sufragio activo y pasivo estaba vinculado a la riqueza (sufragio censitario)¹². De acuerdo con la Constitución, la potestad legislativa era competencia conjunta de las cámaras y el monarca. El monarca disponía de un derecho de veto absoluto¹³. El gobierno, por su parte, dependía únicamente del monarca y no necesitaba la confianza de las cámaras para desempeñar sus funciones.

Debido a la pobreza de la mayoría de la población, el ambiente político en Alemania en aquel tiempo no era nada bueno. El descontento con la situación política había crecido notablemente. El ambiente durante el período conocido como *Vormärz* llevó a que en muchos lugares se produjesen revueltas políticas organizadas por los ciudadanos¹⁴. Una de las mayores reuniones políticas de la época tuvo lugar en mayo de 1832 en las ruinas del castillo de Hambach, disfrazada de fiesta pública. Entre 20 000 y 30 000 personas se reunieron para exigir libertad y derechos civiles. Los colores negro, rojo y dorado de las banderas que portaban se convirtieron más tarde en los colores nacionales de la República de Weimar y, posteriormente, de la República Federal de Alemania. El «Festival de Hambach» (*Hambacher Fest*) se considera el nacimiento de la democracia en los Estados alemanes. La Asociación Alemana para el Apoyo de la Prensa Libre (*Deutscher Vaterlandsverein zur Unterstützung der Freien Presse*) tuvo una influencia decisiva en la organización del encuentro. La Confederación Germánica intentó controlar la situación decretando una

¹² P. AUSTERMANN y C. WALDHOFF, *Parlamentsrecht*, Heidelberg, 2020, núm. 32 y ss.

¹³ C. SCHÖNBERGER, «Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung», en M. MORLOK, U. SCHLIESKY y D. WIEFELSPÜTZ (eds.), Baden-Baden 2016, § 1 núm. 27.

¹⁴ P. ERBENTRAUT, *Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815-1848*, Tübinga, 2016.

prohibición general de las asociaciones políticas en 1832¹⁵. Así, desde el punto de vista jurídico, a pesar de que los partidos habían dado sus primeros pasos, la posición del derecho ante ellos fue la propia de la «fase de oposición»¹⁶.

3.2. La Constitución de Fráncfort de 1849

La revolución de marzo de 1848 supuso un importante impulso para el desarrollo de los partidos políticos. Se convocaron elecciones generales, aunque restringidas a los hombres, con el objetivo de formar una asamblea nacional que debía elaborar una constitución democrática liberal. Las asociaciones políticas designaron a sus candidatos a dicha asamblea. Esta, conocida como Parlamento de Fráncfort, *Frankfurter Nationalversammlung*, se reunió en la iglesia de San Pablo (*Paulskirche*) de Fráncfort del Meno. Con ello, por primera vez se constituía un parlamento a nivel nacional (del *Reich*)¹⁷ y, también por primera vez, se dieron los factores fundamentales para la aparición de partidos políticos: una asamblea electiva y una intensa vida pública y política. Esta evolución en la realidad política dio lugar a las primeras regulaciones: aunque la Constitución de Fráncfort de 1849 —conocida en alemán como *Paulskirchenverfassung* (constitución de la *Paulskirche*)— no mencionaba de forma expresa a los partidos políticos, reconocía la libertad de creación y actuación de estas asociaciones (art. 162 de la Constitución de Fráncfort (FRV)).

Sin embargo, la revolución fracasó, la constitución nunca entró en vigor y el Parlamento de Fráncfort fue disuelto. A pesar de la falta de eficacia de aquella Carta Magna, por primera vez se había pensado en reconocer en un texto constitucional las asociaciones, incluyendo a las de carácter político. La Constitución de Fráncfort fue, por tanto, pionera en el futuro desarrollo del reconocimiento jurídico de los partidos políticos. Las asociaciones políticas habían llegado a la vida política y su necesidad era evidente. La Ley Electoral Imperial de 1849 (*Reichswahlgesetz*)¹⁸ configuró el derecho electoral de cada uno de los Estados federados y contempló en su art. 17 las denominadas asociaciones electorales, para la organización de las elecciones. Se levantó la prohibición de formar asociaciones políticas y los partidos se fueron estableciendo gradualmente en la vida política. Se consolidaron con normalidad en la realidad constitucional,

¹⁵ Segunda resolución sobre medidas para mantener la paz y el orden legítimos en la Confederación Alemana, de 5 de julio de 1832, reimpresa en E.R. HUBER (ed.), «Deutsche Verfassungsdokumente», 1803-1850, vol. 1, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Stuttgart, 1961, p. 120 y ss.

¹⁶ Según la categorización de H. Triepel.

¹⁷ C. SCHÖNBERGER, «Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung», en M. MORLOK, U. SCHLIESKY y D. WIEFELSPÜTZ, Baden-Baden, 2016, § 1 párr. 28.

¹⁸ RGBl. 1849 p. 79 y ss.

pero¹⁹ generaban una percepción crítica, porque se les consideraba organizaciones que solo perseguían intereses particulares o sectoriales.

En esa época ya se estaba desarrollando en Alemania una teoría sociológica de los partidos políticos (M.J. Ostrogorski 1902²⁰, R. Michels 1911²¹, M. Weber 1922²²). Esta teoría sociológica constituye la base de la teoría constitucional de los partidos en este país.

La posterior Constitución Imperial (*Reichsverfassung*) de 1871 consolidó la monarquía constitucional: el Emperador alemán y el Canciller Imperial eran los encargados de tomar las decisiones. Esa Constitución reguló el sufragio universal (art. 20), pero no recogió ninguna protección constitucional de la posición de los partidos.

Durante este periodo, la actividad de los partidos se restringió al ámbito parlamentario, donde ejercían un control político del gobierno de manera oral, pero sin influencia directa sobre sus decisiones.

3.3. La Constitución de Weimar

Esta situación cambió radicalmente cuando en 1919, con la Constitución de Weimar (*Weimarer Reichsverfassung* - WRV), se estableció un sistema de gobierno parlamentario. Los dirigentes de los partidos tuvieron que asumir entonces las responsabilidades de gobernar en condiciones políticas difíciles. Y lo cierto es que no estaban formados ni preparados para ello²³.

Por primera vez, el texto constitucional mencionó los partidos políticos. Sin embargo, lo hizo solo de forma negativa para establecer que «Los funcionarios son “servidores de la colectividad”, no de un partido» (art. 130 WRV).

Esta Constitución regulaba la libertad de asociación (art. 124. 1 WRV) y la representación proporcional (art. 17, 22 WRV), lo que presuponía la existencia de partidos políticos. La Ley Electoral Imperial (*Reichswahlgesetz*, § 25) se refería también a los candidatos de los partidos.

En la República de Weimar, los partidos fueron reconocidos legalmente como actores sociales. Según H. Triepel, se alcanzaba así la ter-

¹⁹ Véase L. BERGSTRÄSSER, *Geschichte der politischen Parteien*, Múnich, 1952, p. 130 y ss.

²⁰ M. OSTROGORSKI, *Democracy and Organization of Political Parties*, vol. 2, Londres, 1902.

²¹ R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, 1911.

²² M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübinga, 1922, pp. 167 y ss., 631 y ss.

²³ Véase C. SCHÖNBERGER, «Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung», en M. MORLOK, U. SCHLIESKY y D. WIEFELSPÜTZ (eds.), *Baden-Baden*, 2016, § 1 párr. 27.

cera de las cuatro etapas que había definido. Con el art. 124 de la Constitución, las actividades de los partidos como asociaciones políticas quedaban protegidas ante la arbitrariedad estatal mediante el reconocimiento de un derecho fundamental directamente aplicable: la libertad de asociación. Sin embargo, todavía no existía una disposición que estableciese el estatus constitucional de los partidos.

3.3.1. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Reich alemán*

En esta fase temprana el Tribunal Constitucional alemán (*Staatsgerichtshof*) abordó el estatus constitucional de los partidos con el fin de aclarar si se les debía reconocer un estatus en la vida constitucional que, en general, les diera derecho a participar en «conflictos constitucionales» (*Verfassungsstreitigkeiten*)²⁴. El Tribunal Constitucional reconoció por primera vez los partidos como actores de la vida constitucional. No solo existían *de facto*, sino que también tenían derecho a participar, de acuerdo con la organización prevista en la Constitución de Weimar, en la formación de la voluntad del pueblo y del Estado²⁵. Esto se tradujo en su reconocimiento como partes demandantes capaces de participar en los procedimientos ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, el Tribunal limitaba su función a las elecciones; los partidos eran considerados organizaciones de preparación de las elecciones²⁶. En todo caso, el Tribunal entendía que los partidos actuarían en el litigio en nombre de los votantes.

En términos políticos, esta jurisprudencia terminó no favoreciendo a la República. La interpretación formal del art. 17 de la Constitución y el sistema de representación proporcional consagrado en él impidieron que las modificaciones de la ley electoral²⁷ contrarrestaran la fragmentación del sistema de partidos. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contribuyó significativamente a la parálisis del parlamentarismo en Weimar.

3.3.2. *Ciencia del derecho del Estado*

En aquel tiempo los juristas debatieron sobre el papel de los partidos políticos desde la perspectiva del concepto de «Estado de partidos»²⁸. Se entendía por tal un Estado «cuya forma de organización conforme al derecho constitucional no puede funcionar sin la participación decisiva de

²⁴ C. GUSY, «Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik», *Der Staat*, núm. 32, 1993, p. 53 y ss.

²⁵ *Ibid.*, p. 54.

²⁶ C. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tubinga 1997, p. 121 y ss.

²⁷ Sobre el debate en Weimar acerca de las reformas de la ley electoral, véase H. POHL y G. LEIBHOLZ, «Die Reform des Wahlrechts», en *VVDStRL*, núm. 7, 1931, p. 131 y ss.

²⁸ Véase en detalle C. GUSY, «Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik», *Der Staat*, núm. 32 1993, p. 57 y ss.

los partidos políticos»²⁹. Los simpatizantes de esta idea del Estado de partidos se apoyaban principalmente en el argumento de la soberanía popular (art. 1.2 WRV). La voluntad del pueblo, que se expresa como voluntad del Estado, proviene de una multitud de opiniones diversas que requieren una labor de agregación, y los partidos políticos resultan imprescindibles en dicha tarea. Una democracia representativa es necesariamente una democracia de partidos. Los partidarios del Estado de partidos, por tanto, consideraban a los partidos como órganos constitucionales³⁰.

Quienes mantenían una opinión diferente reconocían la función social real de los partidos, pero los consideraban organizaciones que están fuera del Estado³¹. Los partidarios de este punto de vista se basaban en una concepción unitaria del Estado, en la que el pueblo se concebía también como un organismo unitario. Los partidos eran considerados un elemento ajeno al derecho constitucional. En términos normativos encontraban apoyo en la contraposición entre «partido» y «Estado» del art.130.1 WRV y en el mandato libre del art.21 WRV³². Los partidos son actores inconstantes, aleatorios y autocomplacientes³³. Por todo ello, entendían que el concepto de órgano del Estado no era adecuado para los partidos.

El debate estuvo marcado especialmente por *G. Leibholz*, que partía de la idea de un Estado organizado como una democracia de masas basada en los partidos. En él los ciudadanos tendrían que organizarse en partidos para hacer valer su participación política; estos articularían los intereses de los ciudadanos, que debían ser trasladados al Parlamento³⁴. *Leibholz* era, por tanto, partidario del mandato imperativo.

Este intenso debate en derecho constitucional sobre la posición de los partidos en el ámbito de la estatalidad institucional sigue proyectándose aún hoy en la forma en que se entienden los partidos y en el derecho de partidos.

3.4. La función constitucional de los partidos en la dictadura nacionalsocialista

Tras el nombramiento de *Hitler* como Canciller del Reich (*Reichskanzler*) en 1933, comenzó la eliminación de los partidos políticos³⁵, con la excepción del Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán (*Nationalso-*

²⁹ O. KOELLREUTHER, *Die politischen Parteien im modernen Staat*, Breslau, 1925, p.86; igualmente, H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1927, p.7.

³⁰ En general, véase E. V. TOWFIGH y J. KEESSEN, «Art.21», en *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 205.^a actualización, 2020, párr. 75 con referencias adicionales.

³¹ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1927, p.23.

³² *Ibid.*, p. 11 y ss., p. 26.

³³ *Ibid.*, p. 24.

³⁴ G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlín, 1960, pp.117 y ss.

³⁵ Véase en detalle H. FENSKE, *Deutsche Parteiengeschichte*, Paderborn, 1994, p.202 y ss.

zialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP). Mediante el llamado Decreto del Incendio del Reichstag (*Reichstagsbrandverordnung*) se adoptaron medidas contra el Partido Comunista de Alemania (KPD)³⁶. El Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y el KPD, aunque no fueron prohibidos, se liquidaron mediante la confiscación de sus bienes³⁷. Los partidos liberales y el Partido del Centro se autodisolvieron. Además, el Reich prohibió por ley la fundación de nuevos partidos³⁸.

3.5. La formación de nuevos partidos políticos después de 1945

Tras el final de la guerra en 1945, se volvió a autorizar la formación de partidos políticos en las zonas de ocupación³⁹. Al permitir y promover los partidos políticos, los Aliados perseguían el objetivo de democratizar rápidamente el país derrotado. Al principio, los partidos solo se autorizaron a nivel de distrito; más tarde, también se permitió su creación a nivel de cada *Land* y en el conjunto de cada zona de ocupación. El objetivo era formar y organizar los partidos «de abajo hacia arriba» y al mismo tiempo imponer una estructura interna democrática⁴⁰. Los partidos políticos estaban sujetos a un sistema de concesión de licencias: tenían que ser autorizados por la respectiva potencia ocupante para poder operar. Aquellos partidos ejercieron sobre todo una función de reclutamiento de personal para ocupar puestos en los gobiernos nombrados por los Aliados.

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Durante las negociaciones previas a la redacción de una nueva constitución para Alemania hubo consenso en que la existencia de los partidos políticos debía garantizarse con una disposición explícita en la constitución. Se debatió intensamente sobre la importancia de la libertad de los

³⁶ Decreto del presidente del Reich para la protección del pueblo y del Estado de 28 de febrero de 1933 (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*), RGBl. I/1933, 83.

³⁷ El KPD mediante la ley de confiscación de bienes comunistas de 26 de mayo de 1932 (*Gesetz über die Einziehung kommunistischen Vermögens*), RGBl. I/1933, p. 292; el SPD mediante la ley de confiscación de bienes antipopulares y antiestatales de 14 de julio de 1933 (*Gesetz über die Einziehung volks- und staatsfeindlichen Vermögens*), RGBl. I/1933, p. 479.

³⁸ Ley contra la formación de nuevos partidos políticos de 14 de julio de 1933 (*Gesetz gegen die Neubildung von Parteien*), RGBl. I/1933, p. 479.

³⁹ Acuerdo de Potsdam de 2 de agosto de 1945 (*Potsdamer Abkommen*), art. 9 párr. 2.

⁴⁰ W. TORMIN, *Geschichte der deutschen Parteien seit 1948*, Stuttgart, 1966, p. 227.

partidos, el orden democrático interno, la obligación de transparencia y la posibilidad de prohibición de los partidos políticos⁴¹.

El art. 21 de la Ley Fundamental de 1949 proporcionó a los partidos una amplia regulación. De este modo, la Ley Fundamental se convirtió en la primera constitución alemana que incorporaba explícitamente a los partidos. El art. 21 reconoce y protege a los partidos como actores esenciales en el proceso de formación de la voluntad política del pueblo.

4.1. Historial de modificaciones del art. 21 de la Ley Fundamental

El art. 21 se ha modificado dos veces en los 75 años de historia de la Ley Fundamental.

La primera reforma se produjo en 1983. El apartado 1.4, decía originalmente: «Los partidos deben dar cuenta pública del origen de sus fondos». La reforma le dio la redacción actual, que amplió la obligación de rendir cuentas para incluir el uso de sus fondos y activos.

La modificación más amplia de esta disposición se realizó en 2017 en respuesta a la segunda sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el procedimiento de prohibición del Partido Nacionaldemócrata de Alemania, NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*). La 2.^a frase del apartado 2 original («El Tribunal Constitucional Federal decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad») se desplazó a un párrafo separado (nuevo párrafo 4) y se introdujo, en un nuevo párrafo 3, una nueva opción de sanción adicional además de la prohibición de partidos:

«(3) Los partidos cuyos objetivos o el comportamiento de sus simpatizantes estén dirigidos a perjudicar o eliminar el orden básico democrático libre o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania quedarán excluidos de la financiación estatal. Si se decide tal exclusión, estos partidos y las donaciones a los mismos no se verán favorecidos a efectos fiscales».

El nuevo párrafo 4 reza ahora así:

«(4) El Tribunal Constitucional Federal decidirá sobre la cuestión de inconstitucionalidad con arreglo al párrafo 2 y sobre la exclusión de la financiación estatal con arreglo al párrafo 3».

El anterior párrafo 3, que contenía el mandato de desarrollo al legislador, se convirtió en el párrafo 5.

Así, además de la prohibición de los partidos políticos, la constitución recoge la posibilidad de excluir temporalmente los partidos anti-

⁴¹ Véase en detalle E. CATERINA, «Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Partei-regulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* (MIP), 2019, p. 60 y ss.

constitucionales de la financiación estatal; y, como en el caso de la prohibición de partidos, la decisión corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional Federal.

El «derecho constitucional de partidos» alemán se concentra en el art. 21 de la Ley Fundamental. En él se establecen determinados derechos y también obligaciones de los partidos, como la libertad de fundar un partido, la democracia interna en los partidos y el deber de rendir cuentas. Este conjunto de derechos y deberes define una determinada posición integrada por cuatro estatus diferentes: el estatus de libertad, de igualdad, de publicidad de los partidos⁴² y de democracia interna de los partidos. Los partidos políticos son, por tanto, los únicos actores a los que el propio texto constitucional impone deberes directos sin constituirlos al mismo tiempo como parte del aparato estatal⁴³.

Los cuatro aspectos citados no deben considerarse en forma aislada, sino más bien como un conjunto unificado de derechos y deberes que resultan incomprensibles sin una referencia mutua. El estatus de libertad garantiza que el proceso democrático de formación de la voluntad y el otorgamiento de apoyo político estén libres de interferencias estatales. El estatus de igualdad garantiza que los partidos políticos puedan participar en la competición democrática en igualdad de condiciones. Por último, el estatus de publicidad tiene por objeto garantizar que los ciudadanos puedan seguir sin obstáculos las actividades de los partidos, en particular en términos financieros, de modo que realmente puedan dar su apoyo político a las fuerzas más próximas a sus opiniones e intereses. Por último, pero no menos importante, el párrafo 1 del art. 21 estipula la exigencia de democracia interna en los partidos; esto significa que el funcionamiento interno de los partidos políticos debe estructurarse según normas democráticas.

El art. 21 de la Ley Fundamental, no obstante, no puede interpretarse de forma aislada sin tener en cuenta el resto del texto constitucional. Así, por un lado, está vinculado con el art. 20 de la Ley Fundamental, concretamente con el principio de soberanía popular establecido en el apartado 2 dicho artículo. El principio de soberanía popular exige que el pueblo pueda tener una influencia efectiva en el ejercicio del poder estatal por parte de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Los partidos políticos son las instituciones que permiten esa influencia en los acontecimientos políticos; reciben, agrupan y articulan intereses y opiniones, y las convierten en objetivos políticos concretos. Desempeñan una función transformadora en la estructuración y formación de las opiniones políticas de la población y en su traducción en decisiones de los órganos estatales. En el sistema democrático, los partidos ocupan una posición

⁴² K. HESSE, «Die verfassungsrechtliche Stellung politischer Parteien im modernen Staat», *VVDStRL*, 1959, p. 11 (39).

⁴³ S. SCHÖNBERGER, «Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht - Neujustierung im Verständnis von Art. 21 GG», en *Juristen Zeitung*, 2017, p. 701 (703).

intermedia entre el ámbito de la actividad social en el que se ejercen las libertades fundamentales y el ámbito constitucionalizado de las instituciones estatales. En las elecciones, en las que ejercen los ciudadanos su derecho de sufragio, y que expresan el principio de la soberanía popular; los partidos políticos tienen una función decisiva y central, aunque no una posición de monopolio.

Por otro lado, el art.21 de la Ley Fundamental está conectado con aquellos derechos fundamentales que garantizan la participación democrática. La actividad política requiere del derecho a la libertad de expresión, recogido en el art.5.1 de la Ley Fundamental. Esa actividad solo puede desarrollarse de forma efectiva cuando se lleva a cabo colectivamente, junto con otros ciudadanos: en forma de asambleas y manifestaciones (art.8.1, libertad de reunión), de manera estable y con vocación de permanencia, mediante las asociaciones (art.9.1, libertad de asociación) y, por último, con la fundación de un partido político y la participación en él (art.21.1). La igualdad de oportunidades en la competición política encuentra un apoyo específico en el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación (art.3.1) y, de forma concreta y en relación con las elecciones, en las garantías especiales del derecho de sufragio reconocido en el art.38.1. 1.^a (sufragio igual).

En resumen, puede decirse que la función de los partidos políticos en la configuración del proceso político está reconocida en el derecho constitucional y se ha recogido en la constitución a través del art.21 de la Ley Fundamental. La constitución proporciona a los partidos las garantías jurídicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Estas garantías se aplican exclusivamente a los partidos políticos y deben distinguirse estrictamente de las garantías que la Ley Fundamental concede a las asociaciones en virtud del art.9.1 (que consagra la libertad de asociación).

4.2. El mandato constitucional de regulación legal: la Ley de Partidos Políticos

El constituyente encargó al legislador federal, en el art.21.3 (ahora, 21.5) de la Ley Fundamental, desarrollar los detalles del régimen jurídico de los partidos políticos.

Sin embargo, el legislador no cumplió este mandato normativo hasta dieciocho años después de la entrada en vigor de la Ley Fundamental. Tras varios intentos y proyectos, la ley que regula los partidos políticos se aprobó en 1967. No obstante lo anterior, Alemania fue el primer país de Europa con una ley específica de partidos.

Con anterioridad a la entrada en vigor la Ley de Partidos Políticos (*Parteiengesetz* – LPP), el Tribunal Constitucional Federal ya se había ocupado del derecho de partidos en numerosas decisiones. La reticencia

del legislador a cumplir el mandato legislativo se debió, sin duda, al recelo de los partidos políticos a someterse a amplias obligaciones jurídicas. Sin embargo, también es cierto que el legislador se encontraba entonces en una situación difícil. El derecho de partidos era un territorio jurídico inexplorado. Además, el derecho de partidos es «fundamentalmente derecho constitucional», lo que deja poco margen «al legislador parlamentario para tomar decisiones que sigan una orientación que él decida» (porque la orientación ya está fijada en la constitución)⁴⁴. Tal y como U. Scheuner declaró en 1968, tras la promulgación de la Ley de Partidos Políticos, seguía faltando una comprensión teórica suficiente sobre la función de los partidos políticos y su posición en el Estado democrático⁴⁵. Ello se debía a la actitud de «frágil defensa»⁴⁶ que la Constitución de Weimar había realizado de los partidos, y al bombo y platillo con el que la Ley Fundamental había elevado a los partidos «al rango de institución constitucional» (según el Tribunal Constitucional Federal ya en 1952)⁴⁷. En vista de esta situación, el legislador, siguiendo el sabio consejo de la Comisión de Derecho de Partidos creada por el ministro Federal del Interior en 1955⁴⁸, hizo bien en dejar el ámbito del derecho de partidos, en principio, en manos del Tribunal Constitucional Federal.

Fue ese Tribunal Constitucional Federal quien finalmente instó a los actores políticos a elaborar una ley reguladora de los partidos. En su sentencia de 19 de julio de 1966⁴⁹, el Tribunal declaró inconstitucional el sistema de financiación de los partidos utilizado hasta entonces, pero permitió el reembolso de los gastos de las campañas electorales. Sin embargo, para ello era necesaria una regulación por ley, que se llevó a cabo en 1967, mediante la aprobación de la Ley de Partidos Políticos. El dinero fue, pues, el punto de partida de una ley de partidos y sigue siendo hoy el factor impulsor de los cambios legislativos en este ámbito.

La Ley alemana de Partidos Políticos contiene una amplia regulación de los derechos y deberes de los partidos. Comienza con una descripción del estatus y las tareas de los partidos (sección 1), una definición legal del término «partido» (sección 2) y recoge normas sobre igualdad (sección 5) y sobre la estructura interna (secciones 6 y siguientes) del partido. Existen disposiciones muy extensas sobre la financiación de los partidos (secciones 18 y siguientes), sobre la rendición de cuentas conforme al art.21.1

⁴⁴ K. HESSE, «30 Jahre Parteiengesetz: Zum Stand der Parteienrechtswissenschaft in Deutschland», en *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, Cuaderno núm. 7, 1997, p. 7 (11).

⁴⁵ U. SCHEUNER, «Parteiengesetz und Verfassungsrecht», en *Die Öffentliche Verwaltung*, 1968, p. 88 y ss.

⁴⁶ L. WITTMAYER, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tubinga, 1922, p. 64.

⁴⁷ BVerfGE 2, 1 (73); BVerfGE 11, 266 (273); BVerfGE 20, 56 (100).

⁴⁸ Organización jurídica del sistema de partidos: Problemas de una ley de partidos. Informe de la Comisión de la Ley de Partidos Políticos nombrada por el ministro Federal del Interior, Frankfurt am Main, 1958.

⁴⁹ BVerfGE 20, 56.

frase 4 de la Ley Fundamental (secciones 23 y siguientes), e, incluso, sobre la prohibición de los partidos y su aplicación (secciones 32, 33).

Veamos a continuación en detalle las distintas materias reguladas por la ley.

4.2.1. *Funciones de los partidos*

En primer lugar, la ley contiene una descripción detallada de las tareas que corresponden a los partidos políticos, que coinciden con las que las ciencias sociales describen como la función de los partidos⁵⁰. Le sigue una definición legal de partido político (sección 2⁵¹) que está conectada con dicha descripción de tareas⁵². Este término legal determina el ámbito de aplicación del derecho de partidos. La descripción de tareas de la § 2.1 es una de las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos que no se ha modificado desde su entrada en vigor⁵³ y el Tribunal Constitucional Federal ha señalado en diversas ocasiones la constitucionalidad de esta definición legal⁵⁴. Solo las asociaciones que cumplen los requisitos de la definición de la § 2 están sujetas a la normativa de la ley de partidos. El primer elemento clave de esa definición legal es que se trata de «asociaciones de ciudadanos»; esto

⁵⁰ Véase M. MORLOK y H. MERTEN, *Parteienrecht*, Tubinga 2018, p. 9 y ss.; H. MERTEN, «Nach der Wahl ist vor der Wahl - Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 67, 2019, p. 107 (109 y ss.).

⁵¹ N. del T.: La sección 2 de la Ley de Partidos dice así:

«(1) Los partidos son asociaciones de ciudadanos que desean ejercer influencia en la formación de la voluntad política de forma permanente o a largo plazo en el ámbito de la Federación o de un Land y participar en la representación del pueblo en el *Bundestag* alemán o en el Parlamento de un Land, si ofrecen una garantía suficiente de seriedad de este objetivo según el cuadro general de las circunstancias reales, en particular según el alcance y la fuerza de su organización, el número de sus miembros y su perfil público. Solo podrán ser miembros de un partido las personas físicas.

(2) Una asociación perderá su condición jurídica de partido si no ha participado en unas elecciones al *Bundestag* o a un Parlamento de un Land con sus propias propuestas electorales durante un período de seis años. Lo mismo se aplicará si una asociación no ha presentado un estado de cuentas durante seis años contraviniendo la obligación de rendir cuentas públicas conforme al art. 23; se aplicará en consecuencia la frase 5 del apartado 3 de la sección 19a.

(3) Las asociaciones políticas no son partidos si:

1. la mayoría de sus miembros o de los miembros de su comité ejecutivo son extranjeros o,

2. su domicilio social o dirección se encuentra fuera del ámbito de aplicación de esta ley».

⁵² Sobre el concepto de partido, véase W. WIETSCHEL, *Der Parteibegriff. Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik*, Baden-Baden, 1996.

⁵³ Véase BVerfGE 3, 383 (403).

⁵⁴ BVerfGE 91, 262 (266 s.); BVerfGE 91, 276 (284); BVerfGE 134, 124 (129 párr. 15); BVerfGE 134, 131 (133 párr. 7).

significa que solo las personas físicas pueden afiliarse a un partido político. Por tanto, conforme a la Ley de Partidos Políticos, en Alemania no pueden adquirir dicha condición organizaciones de las que puedan ser miembros otras asociaciones, tal y como ocurre en el caso del Partido Laborista británico⁵⁵ o en la mayoría de los partidos políticos europeos⁵⁶. Esta limitación sirve esencialmente a la democracia interna del partido, porque se entiende que no existen organizaciones intermedias entre el afiliado y el partido⁵⁷. En segundo lugar, la definición de partido incluye el objetivo que persiguen estas organizaciones: representar a los ciudadanos de manera permanente o, al menos, a largo plazo en el parlamento federal o en los parlamentos de los *Länder*. Así, las asociaciones políticas puramente locales y las asociaciones que solo participan en las elecciones europeas no se consideran «partidos» a los efectos de esta definición, lo que ha sido objeto de crítica en la doctrina científica⁵⁸. La definición incluye también la exigencia de que su organización ofrezca ciertas garantías mínimas de estabilidad y alcance desde el punto de vista de sus objetivos. Además, la definición exige expresamente que la mayoría de los afiliados o de miembros del comité ejecutivo sean alemanes y que el partido tenga su domicilio social en Alemania. Conforme a esta definición, los partidos políticos se conciben como *organizaciones vinculadas a unos objetivos especiales*⁵⁹. Los partidos son un tipo especial de organización con una forma jurídica específica, que han sido singularizados por el derecho constitucional debido a sus funciones especiales.

Un partido pierde su estatus legal si en un periodo de seis años no ha participado con sus propios candidatos en una elección al *Bundestag* o a un parlamento estatal. Lo mismo ocurre si un partido no ha presentado el informe de rendición de cuentas durante un periodo seis años. La participación en las elecciones es, por tanto, una tarea obligatoria y permanente para los partidos políticos⁶⁰.

⁵⁵ *vid.* el capítulo de Gran Bretaña en este volumen.

⁵⁶ Para más detalles sobre los partidos políticos europeos, véase M. MORLOK y H. MERTEN, *Parteienrecht*, Tubinga, 2018, p. 237 y ss.

⁵⁷ Véase M. MORLOK, «Rechtliche Grundlagen», en NIEDERMAYER (ed.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden, 2013, p. 241 (252).

⁵⁸ Véase en detalle y con más referencias M. MORLOK y H. MERTEN, *Parteienrecht*, Tubinga, 2018, p. 70.

⁵⁹ M. MORLOK, «Parteienrecht als Organisationsrecht», en M. BÄUERLE, P. DANN y A. WALLRABENSTEIN (eds.), *Demokratie-Perspektiven - Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tubinga, 2013, p. 231 y ss.; M. MORLOK, «Art. 21», en H. DREIER (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, vol. II, 3.^a ed. 2015, párr. 19; seguido de J. KRÜPER y H. KÜHR, «Der Lebenszyklus politischer Parteien - Teil 1/6», en *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2014, p. 16 (21).

⁶⁰ H. MERTEN, «Nach der Wahl ist vor der Wahl - Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 67, 2019, p. 107 (112 y ss.).

4.2.2. Estructura interna

Los partidos políticos son organizaciones que permiten la participación libre y permanente de los ciudadanos en el proceso de formación de la voluntad política. Por tanto, el derecho de partidos es en gran medida derecho organizativo⁶¹. Para garantizar el cumplimiento de las funciones de los partidos y asegurar también que sus estructuras sean democráticas, la Ley de Partidos Políticos contiene una serie de disposiciones que determinan la organización básica de los partidos.

Los partidos están obligados a tener unos estatutos y un programa escritos. La obligación de tener unos estatutos con un contenido mínimo específico (véase la sección 6.2 LPP) intenta evitar comportamientos arbitrarios en las decisiones y acciones internas y garantiza la transparencia. La obligación legal de tener un programa escrito garantiza que el programa del partido se conozca en el exterior y que vincule al partido. Esta garantía queda protegida adicionalmente por la obligación de presentar el programa al funcionario electoral federal (*Bundeswahlleiter*) (§ 6.3.1). Estas obligaciones de publicidad (§ 6.3.3 y 4) permiten a todos los ciudadanos informarse sobre el programa del partido y los miembros de su comité ejecutivo.

La posibilidad de participación de cada afiliado es esencial para la democracia interna del partido. Por tanto, la organización interna de un partido debe desarrollarse de tal forma que cada miembro tenga la posibilidad real de participar (sección 7.1.2). La afiliación está asociada a la vinculación con la estructura territorial del partido correspondiente, que como regla general es la del lugar de residencia. El partido debe organizarse desde la estructura territorial más pequeña hasta el nivel más alto (de abajo arriba). Todos los órganos clave y sus competencias fundamentales también están prescritos por ley. La asamblea general, o en un nivel superior una asamblea representativa («conferencia del partido» – *Parteitag*), debe ser el órgano decisorio supremo y a él se le reservan las principales decisiones (§ 9 LPP), es decir, las decisiones sobre el programa, los estatutos, las cuotas y la elección del comité ejecutivo. La Ley de Partidos Políticos prevé además la existencia de órganos de dirección colectivos para evitar la acumulación de poder⁶². Así, el comité ejecutivo debe estar compuesto por, al menos, tres miembros (sección 11.1.1). La ley prescribe elecciones periódicas dentro del partido y dispone que las elecciones al Comité Ejecutivo y a las Asambleas de Representantes, decisivas para el poder, deben celebrarse mediante votación secreta (sección 15.2). Las minorías deben tener la oportunidad de exponer sus

⁶¹ M. MORLOK, «Parteienrecht als Organisationsrecht», en M. BÄUERLE, P. DANN y A. WALLRABENSTEIN (eds.), *Demokratie-Perspektiven - Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag*, Tübinga, 2013, p. 231 y ss.

⁶² M. MORLOK, «Rechtliche Grundlagen», en NIEDERMAYER (ed.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden, 2013, p. 241 (253).

ideas y para ello se les reconoce el derecho a presentar mociones (sección 15.3). En definitiva, este amplio abanico de requisitos legales busca consolidar y garantizar la democracia dentro del partido.

4.2.3. *Derechos de los afiliados*

Los derechos de los afiliados al partido se recogen explícitamente en la sección 10 de la Ley de Partidos Políticos. La garantía legal de los derechos de los afiliados es la forma de asegurar la democracia interna desde el punto de vista jurídico-individual. Todos los afiliados tienen los mismos derechos de participación. Para garantizar los derechos de los afiliados establecidos en la Ley de Partidos Políticos y en los estatutos, y garantizar su cumplimiento, los partidos deben crear sus propios órganos jurisdiccionales. La Ley de Partidos Políticos prevé la existencia de los tribunales de arbitraje de partidos (*Parteischiedsgerichte*) en la sección 14 y obliga a la elaboración de un reglamento de régimen interno que contenga las mismas garantías procesales que se exigen en el derecho estatal.

En relación con los derechos de los afiliados, las medidas disciplinarias contra los miembros y, en particular, los procedimientos de expulsión del partido juegan un papel importante⁶³. La afiliación es naturalmente el requisito previo fundamental para el ejercicio de todos los derechos de participación en el partido. Con la finalidad de que un partido no pueda deshacerse de la oposición interna mediante la expulsión, la ley limita la expulsión del partido a supuestos de hecho especiales. Según la sección 10.4 LPP, un afiliado solo puede ser expulsado si viola deliberadamente los estatutos o vulnera de forma significativa los principios o el orden del partido. En tanto que organización «de unidad ideológica o de tendencia», un partido tiene así la posibilidad de garantizar cierta uniformidad de cara al exterior sin renunciar a la protección de la oposición interna del partido.

El «orden del partido» (*Ordnung der Partei*) se refiere a los deberes no escritos de comportamiento y lealtad sin los cuales un partido no sería funcional. Así, por ejemplo, un supuesto de hecho típico que justifica la expulsión es la promoción de un partido rival o la afiliación a otro partido. Con el objetivo de garantizar la máxima objetividad en las decisiones de expulsión, el órgano competente para ello es el tribunal de arbitraje, de carácter independiente.

Los requisitos legales relativos a la organización y funcionamiento internos de los partidos hacen que estos tengan poco margen de manio-

⁶³ S. ROSSNER, «Der Parteiausschluss als Entzug verfassungsrechtlich geformter Statusrechte», en *Zeitschrift für Gesetzgebung*, núm. 23, 2008, p. 335 y ss. Ofrece una visión general.

bra a la hora de decidir su estructura organizativa y, por tanto, que todas ellas sean muy similares.

4.2.4. *Selección de candidatos*

La principal función de los partidos políticos es enviar representantes a los parlamentos. Por ello, la selección interna de candidatos en los partidos y el derecho a designar candidatos son una de las materias centrales en el derecho de partidos⁶⁴. A diferencia de otros Estados,⁶⁵ en Alemania se exige jurídicamente la observancia de los principios democráticos en la designación interna de candidatos electorales por los partidos. La sección 17 de la Ley de Partidos Políticos prescribe expresamente el carácter secreto de estas elecciones y remite por lo demás a las leyes electorales y a los estatutos de los partidos. Las leyes electorales estipulan que los candidatos deben ser elegidos por los afiliados del partido o por una asamblea de representantes del partido; todos los participantes con derecho a voto en esta asamblea tienen derecho a designar candidatos y todos los candidatos disponen de un tiempo adecuado para presentar su candidatura⁶⁶.

En este aspecto tan sensible desde el punto de vista democrático, la democracia interna del partido está firmemente anclada en la ley. Las infracciones se controlan y sancionan tanto dentro del partido como fuera del partido⁶⁷.

El ejemplo más destacado de sanción, por incumplimiento de las normas reguladoras del procedimiento de selección de candidatos, se produjo en las elecciones federales de 2021 y se aplicó a la lista estatal (*Land*) de Alianza 90/Los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*) en el Sarre. El Comité Electoral Federal (*Bundeswahlausschuss*), como órgano supervisor estatal, justificó la no admisión de la lista de candidatos de ese partido alegando que la agrupación local de Saarlouis había excluido erróneamente a 49 delegados de la reunión en la que debía acordarse la designación de candidatos. Esto se consideró un grave error electoral y una violación del principio democrático⁶⁸.

⁶⁴ Véase en detalle H. MERTEN, «Nach der Wahl ist vor der Wahl - Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 67, 2019, p. 107 y ss.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Italia en este volumen.

⁶⁶ Para las elecciones al *Bundestag*, véanse los arts. 21 (1) a (3), 27 (5) BWahlG (Ley Electoral Federal).

⁶⁷ Véanse los numerosos ejemplos en H. MERTEN, «Nach der Wahl ist vor der Wahl - Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 67, 2019, p. 107 (124 y ss.).

⁶⁸ Véase *Deutscher Bundestag* <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw31-bundeswahlausschuss-853170> (Último acceso 15 de febrero de 2024); véase también J. RISSE, «Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2021», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2022, p. 1 y ss.

Contra las medidas o decisiones estatales que se adoptan respecto a la preparación y desarrollo de las elecciones, el único recurso que cabe presentar *antes de* la celebración de los comicios es el denominado «recurso de no reconocimiento» (*Nichtanerkennungsbeschwerde* – véase más abajo).

Contra la inadmisión de una lista de candidatos en los estados federados (*Landeslisten*) no cabe ningún recurso antes de las elecciones. Los partidos afectados por la inadmisión podrán utilizar el llamado recurso de revisión electoral (*Wahlprüfungsbeschwerde*), que tiene lugar después de las elecciones. Sin embargo, tras esta revisión *a posteriori*, no será posible participar en las elecciones que ya se hayan celebrado. Por lo general, solo se ordena la repetición de las elecciones si se considera que un error electoral detectado influye en la composición del órgano representativo elegido (la denominada relevancia del mandato – *Mandatsrelevanz*). No obstante, la mera constatación de un error electoral también tiene gran importancia en relación con la aplicación de la ley y la confianza en el proceso electoral. En el caso antes citado, las secciones locales del partido Alianza 90/Los Verdes en el Sarre presentaron un recurso contra las elecciones en las que no pudieron participar. Este fue rechazado por el *Bundestag*, que es la primera instancia en los casos de revisión electoral, y contra esa decisión se presentó un segundo recurso ante el Tribunal Constitucional Federal⁶⁹.

4.2.5. *Financiación de los partidos*

La financiación pública (parcial) y la rendición de cuentas públicas de los partidos políticos en Alemania tienen una historia accidentada. La razón de ello es que en varias ocasiones el Tribunal Constitucional Federal ha declarado inconstitucional la regulación jurídica existente en cada uno de esos momentos⁷⁰. Tras la última e importante sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre la financiación de los partidos, de 9 de abril de 1992,⁷¹ la regulación de la financiación de los partidos se modificó ampliamente. Posteriormente, los escándalos conectados con donaciones y financiación de partidos, así como las variadas maneras ideadas por los partidos para eludir las obligaciones de información (como en el caso de generar ingresos propios necesarios⁷²) han dado

⁶⁹ BVerfG, Ref. 2 BvC 32/23, pendiente de decisión.

⁷⁰ BVerfGE 20, 56; BVerfGE 52, 63; BVerfGE 73, 40; BVerfGE 85, 264; BVerfGE 111, 382; más recientemente con la sentencia del BVerfG de 24 de enero de 2023- 2 BvF 2/18, juris.

⁷¹ BVerfGE 85, 264 y ss.

⁷² Por ejemplo, el llamado «comercio del oro» de AfD o el llamado «comercio del dinero» de *DIE PARTEI*, véase BT-18/10710, p. 113 y ss., así como la sentencia del Tribunal Constitucional de Berlín, de 21 de septiembre de 2017 - 2 K 413.16, juris; Tribunal Superior Administrativo de Berlín-Brandeburgo (OVG), sentencia de 7 de marzo de 2018, ref. 3 B 26.17).

lugar, en los últimos años, a nuevas modificaciones de la normativa de financiación y contabilidad.

El actual modelo de financiación de los partidos políticos en Alemania es el siguiente.

a) *Financiación pública de los partidos*

Los partidos políticos reciben fondos públicos para sufragar sus funciones constitucionales. Hacer campaña electoral es solo una de estas funciones. Según la sección 18 LPP, el Estado apoya económicamente y de forma continuada a los partidos.

Los partidos que hayan obtenido al menos el 0,5 por 100 de los votos en las últimas elecciones federales o europeas, o el 1 por 100 en las últimas elecciones estatales en uno de los estados alemanes, tienen derecho a financiación pública. Según la sección 23 LPP, estos partidos deben presentar un informe financiero al presidente del *Bundestag*.

Los partidos que cumplen estos requisitos reciben 0,83 euros por cada voto obtenido en las elecciones, aunque los primeros cuatro millones de votos valen 1 euro cada uno. A estos efectos solo se contabilizan los votos emitidos a favor de las listas de los partidos; es decir, no se contabilizan los votos emitidos en favor de los candidatos de las circunscripciones uninominales⁷³.

Además, el Gobierno compensa con 0,45 euros cada euro recibido en concepto de cuotas de afiliación o donaciones individuales, aunque con un límite de 3 300 euros por persona física.

La financiación pública de los partidos está limitada de dos maneras: en primer lugar, ningún partido puede recibir más fondos públicos que privados (límite relativo). En segundo lugar, la financiación de todos los partidos no puede superar el denominado límite absoluto de financiación. El presidente del *Bundestag* alemán calcula anualmente este límite absoluto basándose en los gastos típicos de los partidos. En 2023, el límite era de 187 563 888 euros⁷⁴. Si se supera este límite, la financiación de todos los partidos se recorta proporcionalmente.

⁷³ N. del T.: De acuerdo con la Ley electoral federal (*Bundeswahlgesetz*), los miembros del *Bundestag* se eligen mediante dos votos denominados primer y segundo voto (*Erststimme* y *Zweitstimme*, respectivamente). Una parte de los escaños se corresponde con distritos uninominales; los restantes, con una única circunscripción nacional. El segundo voto es el que determina la distribución total de escaños en el *Bundestag*, a través de un reparto proporcional entre las listas presentadas por los partidos, siempre que obtengan más del 5 por 100 de los votos (o, al menos, tres escaños en el circuito uninominal). Los candidatos preseleccionados directamente con el primer voto solo obtienen un escaño, correspondiente con uno de los 299 distritos electorales uninominales en los que se divide el país, si su partido ha conseguido suficientes segundos votos a nivel nacional para cubrir ese mandato directo. Los restantes escaños, hasta llegar al número máximo fijo de 630, se «cubren» con los candidatos incluidos en las listas presentadas por los partidos, antes mencionadas.

⁷⁴ BT-Drs. 20/6684.

b) Financiación privada de los partidos

Según la sección 25.1 LPP, los partidos tienen derecho a aceptar donaciones. Junto con las cuotas de los afiliados y de los cargos públicos, constituyen la fuente principal de financiación privada de los partidos.

Tanto las personas físicas como las jurídicas pueden hacer donaciones a un partido. Para que se respete el régimen de la financiación pública, se prohíben las donaciones de cualquier entidad de carácter público (aunque solo lo sea parcialmente). Esto incluye a grupos parlamentarios o grupos de entes locales y a empresas (parcialmente) estatales. Las fundaciones políticas, los sindicatos y las organizaciones no lucrativas tampoco pueden donar a un partido. Dado que los partidos son organizaciones privadas, las donaciones de ciudadanos de fuera de la UE solo están permitidas hasta 1 000 euros, exceptuando los partidos de minorías nacionales. Para subrayar la prohibición de corrupción, la sección 25.2.7 prohíbe las donaciones realizadas con la intención de influir en una decisión política o como contraprestación por una decisión política tomada.

Según la sección 25.2.2 LPP, los contribuyentes pueden hacer donaciones en efectivo de hasta 1 000 euros. De acuerdo con la sección 25.2.6, los partidos no deben aceptar donaciones anónimas superiores a 500 euros. Si una persona contribuye con más de 10 000 euros en un año, el partido debe revelar su nombre, así como su dirección e importe en el informe financiero anual. Si una sola donación supera los 35 000 euros, el partido debe comunicarlo inmediatamente al presidente del *Bundestag*.

Solo las aportaciones efectuadas por personas físicas se tienen en cuenta de cara a la aplicación de deducciones fiscales: por un lado, reducen el impuesto federal sobre la renta hasta 825 euros y, por otro, reducen la base imponible hasta 1 650 euros. Estas cantidades se duplican en el caso de los cónyuges.

c) Administración, publicidad y ejecución

El presidente del *Bundestag* alemán recibe y publica los informes financieros anuales de los partidos. Según lo dispuesto en el art. 23 de la Ley de Partidos Políticos, comprueba la legalidad de los informes y publica sus conclusiones como documento impreso del *Bundestag* (*Bundestagsdrucksache*).

Según el art. 21.1 frase 4 de la Ley Fundamental, los partidos deben dar cuenta públicamente del origen y del uso de sus fondos. La Ley de Partidos Políticos desarrolla con más detalle esta obligación en las secciones 23-24. Cada partido debe presentar un informe financiero anual, que, como se ha dicho, se publica como documento impreso del *Bundestag*.

Las infracciones graves de la normativa de contabilidad o de publicidad pueden dar lugar a sanciones fiscales y penales. Si un partido acepta una donación que infringe la sección 25.2 LPP (las llamadas donaciones

prohibidas), se enfrenta, según la sección 31c.1, a una sanción del triple de la cantidad no declarada o declarada erróneamente. Si un partido no informa sobre los donantes en el sentido de la sección 25.3, se enfrenta, según la sección 31c.2, a una sanción del doble de la cantidad no declarada o declarada erróneamente.

4.2.6. *Prohibición de partidos*

En esta materia, la Ley de Partidos Políticos solo contiene dos disposiciones, relativas a la ejecución de una decisión que declare la prohibición de un partido por ser contrario a la Constitución, y a organizaciones que sustituyan a partidos declarados contrarios a la Constitución, para disponer que no podrán disfrutar del «privilegio de los partidos» (secciones 32 y 33 LPP). En Alemania (art. 21.2 y 4 de la Ley Fundamental), un partido político solo puede ser prohibido por el Tribunal Constitucional Federal, razón por la cual las disposiciones que regulan la ejecución de las decisiones de prohibición de partidos no se encuentran en la Ley de Partidos Políticos, sino en la Ley del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz* – LTGF). Se trata del llamado «privilegio de los partidos». Para poder llegar a prohibir un partido, se han establecido unos requisitos muy exigentes. La idea subyacente es que los enemigos de la democracia no deberían tener libertad para actuar contra la democracia. Este concepto se conoce como democracia militante (*wehrhafte Demokratie*).

Las secciones 32 y 33 LPP, que se formularon basándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal (que se verá más adelante), han permanecido inalterados hasta nuestros días. Cuando dictó las primeras sentencias sobre prohibición de partidos, antes de la promulgación de la Ley de Partidos, el Tribunal Constitucional Federal se apoyó en la sección 35 de su propia Ley reguladora, que le permite decidir cómo y quién ejecutará sus decisiones⁷⁵. Curiosamente, la sección 32.3 LPP recoge esta misma idea, pues establece expresamente que este Tribunal podrá decidir sobre la ejecución de las decisiones de prohibición de partidos, de forma diferente a como se prevé en dicha ley, si lo considera necesario por razones de eficacia⁷⁶. Más adelante se ofrecen más detalles sobre el procedimiento de prohibición.

4.2.7. *Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos*

La Ley de Partidos Políticos se ha modificado varias veces a lo largo de los años, sobre todo en lo relativo a la financiación de los partidos. Los

⁷⁵ BVerfGE 2, 1 (79); BVerfGE 5, 85 (393); BVerfGE 6, 300 (304).

⁷⁶ Véase S. RIXEN, «§ 32», en J. KERSTEN y S. RIXEN (eds.), *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, Stuttgart, 2009, núm. 35 y ss.

motivos han sido, entre otros, la inconstitucionalidad de los sistemas de financiación, la existencia de escándalos de donaciones, el aumento de los importes de la financiación estatal de los partidos y la introducción de sanciones por donaciones no autorizadas y declaraciones falsas en el estado de cuentas.

La Ley de Partidos Políticos se modificó por última vez el 4 de marzo de 2024⁷⁷. Las últimas reformas han ido en dos direcciones. De un lado, la pandemia de COVID-19 demostró que la participación digital en los partidos políticos también puede ser necesaria en situaciones excepcionales. Por eso, la Ley de Partidos Políticos prevé ahora la posibilidad de organizar reuniones virtuales o híbridas, además de reuniones presenciales (sección 9.1.3). Además, el comité ejecutivo del partido puede decidir que los votos también se puedan emitir mediante comunicación electrónica, salvaguardando todos los derechos de las personas con derecho a voto (sección 15.2a). Por otro lado, se han producido reformas en materia de financiación. Así, el total máximo de fondos públicos anual para todos los partidos (límite superior absoluto) se fijó en 184 793 822 euros con efecto retroactivo a partir de 2018 (sección 18.2). El anterior aumento del límite absoluto fue declarado inconstitucional y, por tanto, nulo por el Tribunal Constitucional Federal en una sentencia del 24 de enero de 2023⁷⁸, debido a que la tal decisión no se justificó de manera adecuada durante el proceso legislativo y también por entenderse que se había lesionado el principio de libertad de los partidos frente al Estado. En relación con la financiación privada (sección 25), el umbral para las donaciones que deben ser declaradas directamente se redujo de 50 000 euros a 35 000 euros, con el objetivo de fomentar una mayor transparencia. La publicidad en favor de partidos políticos por parte de asociaciones o empresas (las denominadas campañas paralelas o publicidad por parte de terceros) no estaba regulada en la Ley de Partidos Políticos y no era transparente;⁷⁹ ahora la nueva sección 27a LPP regula esta forma de publicidad cada vez más común. La Ley de Partidos Políticos también cubre ahora los ingresos de los partidos procedentes del patrocinio (sección 24.8a) que deben incluirse en un informe de patrocinio.

Los tribunales, en particular el Tribunal Constitucional Federal, han desempeñado un papel importante en todos los ajustes que el legislador ha ido realizando a lo largo del tiempo.

⁷⁷ Véase BT-Drucks. 20/9147 Undécima Ley por la que se modifica la Ley de Partidos Políticos de 27 de febrero de 2024, BGBl. 2024 I núm. 70 de 04.03.2024.

⁷⁸ BVerfG, sentencia de 24.01.2023 - 2 BvF 2/18, juris.

⁷⁹ Véase A. BÄCKER y H. MERTEN, «Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2019, pp. 235 y ss.

4.2.8. Regulaciones complementarias

Existen otras normas jurídicas que complementan lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos. Las primeras son las que forman el derecho electoral. La designación de candidatos y la presentación de candidaturas electorales son una de las tareas esenciales de los partidos, tal y como se establece en el art. 21.1 de Ley Fundamental y se concreta en la sección núm. 1.2 de la Ley de Partidos. Al mismo tiempo, la designación de candidatos se considera un acto que forma parte del procedimiento electoral (en su fase preparatoria), por lo que se ve afectado, especialmente, por los principios electorales del art. 38.1.1 LF. El legislador ha regulado la designación de candidatos por parte de los partidos en el derecho electoral, no en el derecho de partidos. Así, la legislación de partidos, estrictamente hablando, solo regula el requisito elemental de voto secreto en la elección de los candidatos (sección 17 LPP) y se remite a las leyes electorales y a los estatutos de los partidos en lo relativo a todos los demás aspectos del procedimiento de designación de candidatos. A primera vista esta construcción puede parecer extraña, pero no resulta así si se piensa que las modalidades concretas de designación de candidatos dependen en gran medida del correspondiente sistema electoral. Aunque actualmente los sistemas electorales a nivel europeo, federal y estatal son de carácter proporcional, existen particularidades en diseño específico de cada sistema. Entre ellas figuran, por ejemplo, el tipo de candidaturas y el número de votos a los que tienen derecho los ciudadanos. Por ello, sería muy complicado regular de forma completa en la Ley de Partidos la designación de candidatos para cualquier sistema electoral que se estableciese⁸⁰.

Así, la Ley electoral federal (*Bundeswahlgesetz*) regula detalladamente en las secciones 18 y siguientes la designación de candidatos a las elecciones al *Bundestag* por parte de los partidos. Cada uno de los Estados federados, a su vez, tiene su propia regulación en sus leyes electorales estatales. El derecho electoral europeo también sigue su propia lógica, acorde a una elección puramente proporcional.

El derecho fiscal también afecta al derecho de partidos. La Ley del Impuesto sobre la Renta (*Einkommenssteuergesetz*) prevé desgravaciones fiscales para las cuotas de afiliación y las donaciones a los partidos políticos (sección 10b.2.34g). Asimismo, los partidos políticos están exentos del impuesto de sucesiones y donaciones (sección 13.1.18.^a de la Ley del impuesto de sucesiones; *Erbschaftssteuergesetz*).

Por último, hay que mencionar el derecho procesal constitucional, que contiene normas sobre los procedimientos de prohibición de partidos (secciones 43 y ss. LTCF); normas sobre conflictos entre órganos, en los que se considera que los partidos políticos pueden participar (de nuevo

⁸⁰ Véase también S. LENSKI, *Parteienengesetz*, Baden-Baden, 2011, *Einleitung zum Recht der Kandidatenaufstellung*, párr. 2.

sobre la base de la jurisprudencia constitucional); y, desde 2012, también normas sobre las denominadas reclamaciones de no reconocimiento (que se verán más adelante).

5. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA

El derecho, especialmente el derecho constitucional, que es inevitablemente abstracto, vive y funciona sobre todo en la forma que adopta a través de las decisiones de los tribunales. En particular, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal ha sido determinante en la configuración del derecho constitucional relativo a los partidos políticos. El art. 21 LF, dedicado a los partidos políticos, se aplica prácticamente tal y como lo entiende el Tribunal Constitucional Federal. Por tanto, la llamada *law in action* se deriva en gran medida de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

El control constitucional que ejerce el Tribunal Constitucional Federal reviste especial importancia en el campo del derecho de partidos. La razón es que en este ámbito los partidos toman «decisiones sobre sus propios asuntos»⁸¹. Esto justifica y exige una mayor intensidad de control por parte del Tribunal Constitucional. En esos casos, en los que el proceso legislativo carece del «elemento corrector de los intereses políticos opuestos», el «activismo judicial» en cuestiones relativas al derecho de partidos no solo está permitido, sino que es necesario y efectivamente así se ha practicado en Alemania.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal en materia de derecho de partidos puede resumirse en torno a los siguientes temas.

5.1. Jurisprudencia en materia de financiación de partidos políticos

Los inicios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal sobre financiación de los partidos se remontan a la época anterior a la aprobación de la Ley de Partidos Políticos. En su sentencia de 24 de junio de 1958, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal declaró incompatibles con el «derecho fundamental de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades» y con el «derecho fundamental de los ciudadanos a la igualdad» la generosa regulación sobre concesiones fiscales para gastos destinados a promover fines políticos estatales, incluidas las donaciones a partidos⁸². Sin embargo, el Tribunal consideró admisible

⁸¹ T. STREIT, *Entscheidung in eigener Sache*, Berlín, 2006; H. LANG, *Gesetzgebung in eigener Sache*, Tubinga, 2007.

⁸² BVerfGE 8, 51; véase también W. GRUNDMANN, «Die Finanzierung der politischen Parteien», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, vol. 115, 1959, p. 113 y ss.

la asignación de fondos públicos a los partidos en tanto que organizaciones que participan en la fase preparatoria del proceso electoral. Prácticamente este fue el comienzo de la financiación pública directa a los partidos políticos. El legislador aceptó agradecido la idea y en los años siguientes los partidos recibieron una cantidad considerable de fondos de origen federal. Sin embargo, el Tribunal no aprobó el concreto sistema de la financiación pública directa a los partidos. En su sentencia de 19 de julio de 1966⁸³ aclaró que, debido al principio de libertad frente al Estado, este no debe apoyar económicamente todas las actividades de los partidos, sino que solo es aceptable un reembolso razonable de los gastos de una campaña electoral. El legislador aplicó esta interpretación en la Ley de Partidos Políticos de 1967 y el Tribunal Constitucional Federal aceptó esa regulación legal poco después⁸⁴.

En 1979, en su sentencia sobre donaciones a partidos políticos el Tribunal Constitucional Federal indicó que un cierto aumento de los importes de las donaciones deducibles sería constitucionalmente aceptable⁸⁵. A continuación, el legislador los triplicó⁸⁶ y, poco tiempo después, los volvió a aumentar drásticamente,⁸⁷ restableciendo así la situación jurídica de 1954. Para disipar las dudas jurídico-constitucionales que podía plantear el hecho de que ese tratamiento fiscal supusiera una capacidad de influencia en la formación de la voluntad política distinta en función del nivel de ingresos, se introdujo un mecanismo de compensación de oportunidades. En la sentencia de 14 de julio de 1986 el Tribunal consideró que esa equiparación de oportunidades era una compensación adecuada por la ampliación de la deducibilidad fiscal de las donaciones⁸⁸. Dos magistrados, sin embargo, no estuvieron de acuerdo con esta opinión y redactaron un voto particular, porque consideraron que, aunque no se vulneraba el derecho de los partidos políticos a la igualdad de oportunidades, sí se vulneraba el derecho de los ciudadanos a participar en la formación de la voluntad política en condiciones de igualdad.

El legislador volvió a actuar⁸⁹ y la nueva normativa fue objeto de una segunda sentencia, de 9 de abril de 1992, sobre financiación de partidos⁹⁰. Esta importantísima sentencia constituye la base del actual sistema de financiación de partidos en Alemania, que en lo fundamental no se ha cuestionado desde entonces. La sentencia supuso una profunda revisión de la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional Federal. Se reinterpretaron los parámetros constitucionales relativos a la financiación directa e indirecta de los partidos con fondos públicos.

⁸³ BVerfGE 20, 56.

⁸⁴ BVerfGE 24, 300.

⁸⁵ BVerfGE 52, 63.

⁸⁶ Ley de 18 de agosto de 1980, BGBl. I 1980 p. 1537.

⁸⁷ Ley de 22 de diciembre de 1983, BGBl. 1983 p. 1577.

⁸⁸ BVerfGE 73, 40.

⁸⁹ Ley de 22 de diciembre de 1988, BGBl. 1988 p. 2615.

⁹⁰ BVerfGE 85, 264.

Apartándose de la decisión de 1966, el Tribunal dictaminó que el Estado puede apoyar financieramente las actividades generales de los partidos políticos (y no solo las de las campañas electorales). Sin embargo, para preservar la libertad de los partidos solo es admisible una financiación pública parcial. Los fondos públicos deben concederse de tal forma «que el proceso político permanezca abierto, se mantenga la competencia entre partidos y las direcciones de los partidos conserven los vínculos con su base social»⁹¹. De ello se extraen dos conclusiones. En primer lugar, el volumen total de las aportaciones estatales que recibe cada partido (límite superior absoluto) no debe superar la suma de los ingresos generados por la propia formación (límite superior relativo). La autofinanciación tiene prioridad sobre la financiación estatal. Por otra parte, el Tribunal dictaminó que el importe medio anual del total de las cantidades asignadas a los partidos entre los años 1989 y 1992 había alcanzado un límite superior absoluto que no se debía rebasar. No obstante, quedaba abierta la posibilidad de realizar un ajuste futuro conforme a la evolución del valor del dinero y de los precios relevantes para el cumplimiento de las tareas de los partidos. Los criterios utilizados para distribuir los fondos disponibles son el éxito de los partidos en las elecciones, la suma de las cuotas de sus afiliados y cargos, y el importe de las donaciones recibidas. Por último, respecto a la financiación indirecta de los partidos políticos mediante exenciones fiscales a las cuotas y donaciones a los partidos políticos, el Tribunal Constitucional Federal confirmó que el parámetro constitucional seguía siendo el que había desarrollado en sentencias anteriores: la igualdad de oportunidades de los partidos en la competencia política y el derecho de todos los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad en el proceso de formación de la voluntad política.

Conforme a todo lo anterior, la sentencia consideró que la regulación de la cantidad básica de la § 18.6 LPP (1989), la equiparación de oportunidades según la § 22a.2 LPP (1989), la regulación inadecuada de la transparencia de la § 25.2 LPP (1989) y la regulación de la § 10b y de la § 9.3.b de la Ley del impuesto de sociedades, sobre la deducibilidad de las donaciones de los partidos, vulneraban los derechos del demandante en el proceso (Los Verdes – *Die Grünen*) con arreglo al art. 21. 1 y al art. 3.1 LF. Aunque la sentencia de 1992 ha sido criticada,⁹² en general ha contribuido a definir de forma más precisa los principios constitucionales que deben inspirar el sistema de financiación de los partidos.

En 2018, con los votos de la mayoría gubernamental, el parlamento⁹³ elevó en 25 000 000 euros el límite máximo absoluto de la financiación es-

⁹¹ BVerfGE 85, 264 (288); cita: D. GRIMM, «Politische Parteien», en E. BENDA, W. MAIHOFFER y H.-J. VOGEL (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2.^a ed., Berlín, 1994, § 14 marginal núm. 53.

⁹² Véase, por ejemplo, M. MORLOK, «Art. 21», en H. DREIER (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, 3.^a ed., 2015, párr. 69 y ss.

⁹³ Art. 1 de la Ley de Modificación de la Ley de Partidos y otras Leyes de 2018, BGBl I 2018 p. 1116.

tatal a la que todos los partidos tienen derecho. En la sentencia de 24 de enero de 2023 el Tribunal Constitucional Federal estimó el recurso interpuesto contra esa decisión⁹⁴. El aumento fue declarado incompatible con el art. 21 de la Ley Fundamental y, por tanto, nulo. Se entendió que la norma impugnada vulneraba el principio de libertad de los partidos. Durante el proceso legislativo, el legislador no justificó suficientemente que las necesidades financieras adicionales de los partidos políticos, que no podían cubrirse con sus propios recursos, requieran un aumento del límite superior absoluto de 25 000 000 euros. Para tomar la decisión de aumentar el límite máximo absoluto deben respetarse una serie de garantías procedimentales que aseguren el respeto al art. 21.1.1 LF; se trata de la denominada «exigencia procedimental» (*Prozeduralisierungsgebot*)⁹⁵. Esta sirve para limitar el margen de maniobra del legislador en un ámbito en el que no hay parámetros cuantificables y en el que, además, falta el elemento corrector que supone la existencia de intereses políticos contrapuestos, que en materia de financiación de partidos no se da.

5.2. Jurisprudencia en materia de prohibición de partidos políticos

El Tribunal Constitucional Federal ha tenido que ocuparse en seis ocasiones de la prohibición de partidos, prevista en el art. 21.2 LF. De ellas, dos solicitudes de prohibición prosperaron: la relativa al Partido Socialista del Reich (*Sozialistische Reichspartei – SRP*)⁹⁶, que fue prohibido en 1952, y la que tuvo que ver con el Partido Comunista de Alemania (KPD),⁹⁷ en 1956.

La prohibición de partidos políticos y los procedimientos para ello son materias que, en gran medida, están determinadas constitucionalmente, de modo que cuando el legislador ha tenido que ocuparse de ellas ha respetado los principios establecidos previamente por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia al respecto; la excepción son las secciones 43 y ss. LTGF, que regulan este tipo de procedimientos y que se aprobaron antes de los dos primeros casos de prohibición de partidos políticos.

En la década de los noventa se produjeron otros dos procedimientos de prohibición,⁹⁸ en los que el tribunal definió los presupuestos que permitían actuar con los medios más rigurosos contra los enemigos de la constitución y, al mismo tiempo, concretó el concepto de partidos políticos (que veremos más adelante). El caso se refería al Frente Nacional

⁹⁴ BVerfG, sentencia de 24.01.2023 - 2 BvF 2/18, juris.

⁹⁵ BVerfG, sentencia de 24.01.2023 - 2 BvF 2/18 párr. 128 y ss., juris.

⁹⁶ BVerfGE 2, 1.

⁹⁷ BVerfGE 5, 85.

⁹⁸ BVerfGE 91, 262 (266 y ss.); BVerfGE 91, 276 (284).

(*Nationale Front*–NL), que se consideraba a sí mismo un partido restringido al ámbito territorial de Hamburgo. El Frente Nacional contaba con unos 30 miembros en el momento de la decisión y obtuvo alrededor del 0,05 por 100 y el 0,04 por 100 de los votos válidos en las elecciones parlamentarias de 1991 y 1993. No fue admitido en las elecciones al *Bundestag* porque «de acuerdo con una visión de conjunto de las circunstancias reales (...) no existían suficientes garantías de seriedad en la consecución de sus objetivos». El segundo procedimiento se refería al *Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei* (Partido Laborista Alemán Libre–FAP), cuyas actividades se extendían a la totalidad del territorio federal, en el que afirmaba contar con seis organizaciones regionales y unos 300 miembros. Durante su existencia, el FAP había participado en diversas elecciones a nivel local, estatal, federal y europeo, con resultados que oscilaban entre el 0,00 y el 0,07 por 100 de los votos.⁹⁹

En ambos procedimientos, el Tribunal Constitucional Federal negó que esas asociaciones fueran partidos políticos con arreglo a la ley. Por tanto, la prohibición no se basaba en el art. 21 de la Ley Fundamental, sino que estaba sujeta a las disposiciones de derecho común aplicables a todas las asociaciones. Tal y como dictaminó el Tribunal, «no pueden considerarse partidos políticos las asociaciones que, según su grado de organización y sus actividades, evidentemente no están en condiciones de influir en la formación de la voluntad política, en las que la persecución de este objetivo es claramente poco realista e inútil y, por tanto, no pueden (...) calificarse de serias»¹⁰⁰. La doctrina criticó esta redefinición del requisito de la «seriedad» realizada por el Tribunal¹⁰¹. La seriedad con la que una organización política fija y busca sus objetivos parecía sustituirse por las perspectivas de éxito en la consecución de esos objetivos, lo que podría provocar inseguridad en torno al concepto de partido. La relativa indeterminación del concepto de partido político, que también se deriva del gran número de elementos constitutivos recogidos en la sección 2.1 LPP, hace necesario examinar el «panorama general de las circunstancias reales» (de hecho, literalmente, la ley exige «de acuerdo con el panorama general de las circunstancias fácticas, ofrezcan una garantía suficiente de la seriedad de sus objetivos»). Solo así se puede mantener abierta la competición entre los partidos, permitir sus diferentes orientaciones y hacer realidad el principio de la libertad de creación. En esa imagen o visión general se ha de incluir la garantía de seriedad, pero sin descuidar las demás características del concepto de partido político¹⁰². En todo caso, el Tribunal Constitucional Federal dejó claro en

⁹⁹ BVerfGE 91, 276.

¹⁰⁰ BVerfGE 91, 262 (271 s.); BVerfGE 91, 276 (289).

¹⁰¹ J. IPSEN y T. KOCH, «Art. 21», en M. SACHS (ed.), *Grundgesetz*, 9.ª edición, 2021, párr. 21; J. IPSEN, «Art. 2», en *Parteiengesetz*, Múnich, 2008, párr. 10 y ss., con otras referencias.

¹⁰² Asimismo, U. VOLKMAN, «Art. 21», en FRIAUFG y HÖFLING (eds.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, párr. 33.

ambas sentencias que la condición de «partido» no debe limitarse a las asociaciones «exitosas»¹⁰³.

Contra el ultraderechista Partido Nationaldemócrata de Alemania (NPD) han fracasado dos procedimientos de ilegalización. El primer procedimiento lo hizo debido a errores procesales significativos¹⁰⁴. El segundo no tuvo éxito porque no se probó la potencialidad en los objetivos anticonstitucionales del partido¹⁰⁵. Esta relevante segunda sentencia del Tribunal Constitucional Federal, de 17 de enero de 2017, sobre el NPD,¹⁰⁶ se redactó tomando como base las decisiones que prohibieron el SRP y el KPD. Respetando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la materia, lo cierto es que esta última sentencia del Tribunal alemán ha reforzado el instrumento de la prohibición de partidos, en lugar de debilitarlo.

Tras el primer procedimiento de prohibición del NPD¹⁰⁷ surgió el temor infundado de que sería prácticamente imposible prohibir un partido. La sentencia del 17 de enero de 2017 (que con llamativa frecuencia hace referencia a la decisión anterior del Tribunal, que no prosperó por motivos procesales) subraya la exigencia de que durante un procedimiento de prohibición en curso no se despliegan agentes encubiertos en los distintos órganos de dirección del partido, así como la prohibición de utilizar material de origen «infectado». No se excluye completamente el uso de agentes encubiertos, aunque la Oficina de Protección de la Constitución (*Verfassungsschutz*) no puede, en ninguna circunstancia, espiar la estrategia procesal del partido en cuestión. Una violación del principio del proceso justo no conduce necesariamente a la terminación del procedimiento de prohibición, especialmente cuando la finalidad preventiva del procedimiento de prohibición del partido, en el marco de la decisión constitucional por una democracia militante, pese claramente más que una contravención de las exigencias procesales (párrafo 426 de la sentencia). De aquí podría deducirse que cuanto más grave sea la sospecha de que el partido persigue objetivos anticonstitucionales y cuanto más se aproxime al éxito deseado, más importancia adquiere la finalidad preventiva.

La sentencia destaca la compatibilidad de la prohibición de los partidos con la democracia y rechaza la tesis de que el art.21.2 de la Ley Fundamental haya pasado a ser prácticamente irrelevante y haya perdido su pretensión de validez (párr.519 y ss.). Subraya el carácter preventivo de la disposición y también la necesidad de aplicar con moderación el art.21.2 LF en tanto que «disposición limitadora para la democracia», interpretando restrictivamente los elementos del supuesto de he-

¹⁰³ BVerfGE 91, 262 (269); BVerfGE 91, 276 (287).

¹⁰⁴ BVerfGE 107, 339.

¹⁰⁵ BVerfGE 144, 20.

¹⁰⁶ BVerfGE 144, 20.

¹⁰⁷ BVerfGE 107, 339.

cho (párr. 524). La sentencia confirma la constitucionalidad de la sección 46.3 LTCF, que ordena la disolución del partido como consecuencia jurídica obligatoria después de la declaración de inconstitucionalidad de aquel (párr. 525-527) y declara que no hay margen para aplicar el principio de proporcionalidad (párr. 600). Hasta ese momento el derecho aplicable no preveía sanciones diferentes de la prohibición. Sin embargo, en dos lugares de la sentencia (párr. 527, 624 y ss.) se apunta que mediante una reforma constitucional podría modificarse esa situación. Así, el legislador hizo suya está clara indicación y modificó la Ley Fundamental, añadiendo un nuevo apartado 3 al art. 21, según el cual los partidos anticonstitucionales pueden ser excluidos de la financiación estatal (la llamada prohibición menor de partidos). En una sentencia de 23 de enero de 2024¹⁰⁸, el partido *Die Heimat* (antiguo NPD) fue excluido de la financiación estatal de partidos durante un periodo de seis años.

En esta segunda sentencia sobre el NPD se define con mayor precisión uno de los dos bienes protegidos por el art. 21.2 LF: el orden básico democrático libre. Aunque no se rechaza la enumeración a modo de catálogo de una serie de instituciones jurídicas individuales como elementos necesarios del orden básico democrático libre, tal y como había hecho la jurisprudencia anterior,¹⁰⁹ ahora el Tribunal distingue entre elementos centrales y los que se derivan de ellos (párr. 534). Se identifican como elementos centrales aquellos «principios básicos centrales que son absolutamente indispensables para el Estado constitucional liberal» (párr. 535): la dignidad humana, el principio democrático y el principio del Estado de derecho. Como se ve, se trata de un planteamiento significativamente reducido.

De otro lado, a diferencia de la jurisprudencia anterior, el Tribunal Constitucional Federal distingue entre los supuestos de «eliminación» y «deterioro» del orden básico democrático libre. Se pretende la *eliminación* si se suprime al menos uno de sus elementos esenciales o se pretende su sustitución por otro orden constitucional u otro sistema de gobierno (párr. 550). El deterioro se produce «si un partido, de acuerdo con su concepto político, causa una amenaza perceptible para el orden básico democrático libre con suficiente intensidad», aunque no proponga una alternativa concreta. El ataque debe dirigirse contra los principios fundamentales centrales antes mencionados (párr. 556).

Los «objetivos» del partido y el «comportamiento de sus simpatizantes» son las únicas fuentes de información admisibles en el procedimiento de prohibición (párr. 557). Las declaraciones parlamentarias de sus mandatarios también pueden atribuirse al partido, con independencia de la inviolabilidad parlamentaria (párr. 569). En este contexto, llama la atención una observación que realiza el Tribunal cuestionando la pérdida automática del escaño en caso de prohibición de un partido

¹⁰⁸ BVerfG, sentencia de 23 de enero de 2024 - 2 BvB 1/19, juris.

¹⁰⁹ Especialmente, BVerfGE 2, 1 (12 s.); BVerfGE 5, 85 (112).

(sección 46.1, núm. 5, y 46.4 de la Ley Electoral Federal) (párr. 569 de la sentencia). Esto se debe probablemente a la jurisprudencia del TEDH, que prevé un examen caso por caso de la pérdida de mandato¹¹⁰.

La inconstitucionalidad de un partido, con la consecuencia jurídica obligatoria de su disolución, solo puede declararse si aquel tiene *por objeto* menoscabar o eliminar el orden básico democrático libre. La interpretación de este supuesto de hecho sigue siendo convencional (párr. 570-584): el partido debe combatir activamente el orden básico democrático libre, debe mostrar una «actitud activamente combativa» y actuar «de forma planificada»; no se requiere una acción ilegal o penalmente relevante; no se requiere un «peligro concreto» para los intereses protegidos por el art. 21.2.1 LF, sino que se aplica la máxima «Ten cuidado desde el principio (*Wehret den Anfängen*)». La novedad introducida por esta sentencia es que también deben existir indicios concretos de peso que hagan pensar que es posible que el partido pueda tener éxito en la consecución de sus ideas anticonstitucionales (sentencia, párr. 585-589). Por eso se exige ahora el requisito de la «potencialidad»¹¹¹. Solo entonces procede la protección preventiva de la Constitución y solo entonces está justificada una intervención tan grave como la prohibición de un partido. El Tribunal niega la existencia de esta potencialidad en el caso del NPD y, por tanto, no declara su prohibición.

De este modo el Tribunal salvaguarda su jurisprudencia frente a la del TEDH sin ir más allá de lo absolutamente necesario. Evita abrir el camino a Estrasburgo al NPD y, con ello, un nuevo escenario para su autopresentación trivializadora. Pero, al mismo tiempo, confirma que el NPD persigue objetivos anticonstitucionales. Esto significa que el partido podría llegar a ser prohibido. En el momento en que haya indicios concretos de que el partido pudiera tener éxito en términos de alcanzar sus objetivos, un éxito que no tiene por qué reflejarse necesariamente en escaños, recaería sobre él la amenaza de la prohibición. El Tribunal Constitucional Federal condenó al NPD, que ahora se llama *Die Heimat*, a una existencia en la sombra. Al mismo tiempo, allanó el camino para que el partido quedara excluido de la financiación estatal¹¹². Como ya se ha mencionado, tras la sentencia se modificó la Ley Fundamental para prever la posibilidad de retirar la financiación estatal a un partido po-

¹¹⁰ La consecuencia jurídica de la pérdida automática del mandato de acuerdo con el derecho alemán no deja de ser problemática si se compara con el art. 3 del 1er Protocolo Adicional del CEDH. Véase también en detalle S. Dilek EMEK, *Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention*, Múnich, 2007, p. 253 y ss.

¹¹¹ cf. P. HÖHNER y S. JÜRGENSEN, «Europäisierung des Parteiverbots? Das Merkmal der “Potentialität” im Lichte der Rechtsprechung des EGMR», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* (MIP), 2017, p. 103 y ss.

¹¹² M. JORES, *Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG*, Baden-Baden, 2021; R. NIKKHO, *Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung Legalität, Legitimität und Folgen*, Baden-Baden, 2021.

lítico, aunque no esté prohibido. A diferencia de la prohibición de un partido, la exclusión de la financiación estatal no requiere que el partido en cuestión pueda alcanzar potencialmente sus objetivos anticonstitucionales. El Tribunal Constitucional Federal estimó una solicitud de exclusión de la financiación contra *Die Heimat*, en su sentencia de 23 de enero de 2024¹¹³. *Die Heimat* ya no participaba en la financiación estatal directa de partidos debido a su falta de éxito electoral, pero seguía beneficiándose de ventajas fiscales; la sentencia dispuso que el partido no se beneficiara de ventajas fiscales, ni tampoco las donaciones al partido.

5.3. Jurisprudencia en materia de deberes de los partidos y concepto de partido

El Tribunal Constitucional Federal se ocupó muy pronto de la posición constitucional de los partidos políticos: el art. 21 de la Ley Fundamental había «incorporado los partidos a la Constitución» y «reconocido el moderno Estado democrático de partidos». Los partidos se habían «convertido en elementos integrantes de la estructura constitucional y de la vida política ordenada por la Constitución» y, por tanto, se diferenciaban de «otra(s) entidad(es) social(es)»¹¹⁴. Eran, según el estudio pionero de G. Radbruch en el *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*,¹¹⁵ «órganos de creación (*Kreationsorgane*) en el sentido de Georg Jellinek»¹¹⁶. Esta conceptualización vino acompañada del reconocimiento a los partidos de la capacidad para ser parte en los procedimientos de conflictos entre órganos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional Federal¹¹⁷ y que están reservado a los órganos federales superiores o a sus homólogos en los *Länder*. El Tribunal Constitucional Federal siguió así la jurisprudencial del antiguo Tribunal de Justicia del Reich que ya hemos comentado¹¹⁸.

Esta forma de entender la posición constitucional de los partidos, que tiene su origen en consideraciones procesales, ha sido desarrollada ampliamente por los tribunales constitucionales y se ha mantenido constante. Ya en 1952 se afirmó que la Ley Fundamental había elevado los partidos a institución constitucional. Esta formulación se recoge de for-

¹¹³ BVerfG, sentencia de 23 de enero de 2024 - 2 BvB 1/19, juris.

¹¹⁴ BVerfGE 1, 208 (225).

¹¹⁵ G. ANSCHÜTZ y R. THOMA (eds.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Volumen I, 1930, p. 285 (288).

¹¹⁶ BVerfGE 1, 208 (225).

¹¹⁷ BVerfGE 1, 208 (228 ss.); 4, 27 (30 s.) - Por ejemplo: E. KLEIN, en E. BENDA, E. KLEIN y O. KLEIN, *Verfassungsprozessrecht*, 3.ª edición, Heidelberg, 2012, § 29 párr. 1018; H.H. KLEIN, «Art. 21», en DÜRIG, HERZOG y SCHOLZ (eds.), *Grundgesetz-Kommentar*, párr. 399 y ss.; J. KERSTEN, «§ 1», en J. KERSTEN y S. RIXEN (eds.), *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, Stuttgart, 2009, párr. 129 y ss.

¹¹⁸ BVerfGE 1, 208 (229) con referencia a RGZ 130 Anh. p. 17 = Lammers-Simons vol. IV, p. 152.

ma muy similar en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 17 de enero de 2017¹¹⁹. Lo mismo ocurre con el reconocimiento de los partidos políticos como «factores necesarios de la vida constitucional»¹²⁰. En la sentencia se afirma que los partidos ejercen «funciones propias de un órgano constitucional», pero no forman parte de los órganos superiores del Estado, sino que son «agrupaciones libremente constituidas y enraizadas en el ámbito sociopolítico, llamadas a participar en la formación de la voluntad política del pueblo y a influir en el ámbito de la estatalidad institucionalizada», ámbito al que, sin embargo, no pertenecen¹²¹. Los partidos tienen una función específica de mediación entre el pueblo y el Estado, una posición «anfibia» en la sociedad y en el Estado, según P. Badura¹²²; los partidos también «actúan en el Estado si han recibido el mandato necesario del pueblo»¹²³.

En la década de los cincuenta, el Tribunal Constitucional Federal se pronunció en diversas ocasiones sobre el estatuto de los partidos en la ley electoral, la admisibilidad de las barreras electorales (*Sperrklauseln*) y el requisito de obtener avales, así como sobre la igualdad de oportunidades¹²⁴. En relación con el término «partido», el Tribunal declaró que el término «*Splitterpartei*» (partido minúsculo) carecía de significado jurídico,¹²⁵ así como que los partidos representados en los ayuntamientos no eran partidos políticos en el sentido del art. 21 de la Ley Fundamental¹²⁶. A pesar de que ha sido ampliamente criticada, el Tribunal Constitucional Federal sigue manteniendo esta interpretación.

A falta de un procedimiento de registro obligatorio, en Alemania es responsabilidad de cada institución pública comprobar si se cumplen los requisitos para adquirir la condición de partido político, lo que puede ser relevante, por ejemplo, para la concesión de beneficios o el acceso a instalaciones públicas (como el uso de ayuntamientos para conferencias del partido, etc.). El concepto de partido es especialmente decisivo en el ámbito de la participación en elecciones a través de listas, que es fundamental en el sistema electoral de representación proporcional. Solo las organizaciones que son partidos en el sentido legal tienen el llamado «privilegio de lista - *Listenprivileg*». Las autoridades electorales respon-

¹¹⁹ BVerfGE 1, 208 (225); sentencia de 17 de enero de 2017, párr. 512.

¹²⁰ BVerfGE 1, 208 (225); sentencia de 17 de enero de 2017, párr. 512.

¹²¹ BVerfGE 20, 56 (142).

¹²² P. BADURA, *Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung*, Berlín/Nueva York, 1986, p. 18.

¹²³ H. MAURER, *Staatsrecht I*, 6.^a ed., Múnich, 2010, § 11 núm. 15.

¹²⁴ cf. BVerfGE 1, 208; BVerfGE 3, 19; BVerfGE 3, 45; BVerfGE 3, 383; BVerfGE 4, 31; BVerfGE 4, 375.

¹²⁵ BVerfGE 4, 31 (40 y ss.).

¹²⁶ BVerfGE 6, 367 (372 y ss.); BVerfGE 11, 266 (267); para más referencias a la jurisprudencia posterior, véase: H. H. KLEIN, «Art. 21», en DÜRIG, HERZOG y SCHOLZ (eds.), *Grundgesetz-Kommentar*, 102.^a ed., 2023, párr. 238; sobre el asunto en sí: H. WISSMANN, «§ 2», en J. KERSTEN y S. RIXEN (eds.), *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, Stuttgart, 2009, párr. 34 y ss.

sables de las respectivas elecciones son las competentes para decidir al respecto. A diferencia de cuando se rechaza una lista estatal (a nivel de *Land*) (véase *supra*), desde 2012 es posible presentar una reclamación ante el Tribunal Constitucional Federal contra el no reconocimiento como partido político, incluso antes de las elecciones. Como consecuencia de este no reconocimiento, el partido no reconocido no tendrá la posibilidad de presentar listas para las elecciones al *Bundestag*, de conformidad con el art. 94.1.4c de la Ley Fundamental.

Veinte asociaciones y partidos recurrieron a esa vía procesal en las elecciones al *Bundestag* de 2021. En diecinueve casos, las reclamaciones de no reconocimiento no prosperaron, tal y como decidió el Tribunal Constitucional Federal¹²⁷. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal rechazó el recurso del Partido de Centro Alemán (*Deutsche Zentrumspartei*). Este partido no había conseguido presentar a tiempo el certificado de un auditor en relación con su informe financiero. Por ello, debido a la falta de este certificado (al que obliga la ley), el Comité Electoral Federal (*Bundeswahlausschuss*) no confirmó al Partido del Centro su estatus de partido político en el sentido de la LPP. Como consecuencia, en aplicación de la sección 2.2.2 LPP, el Partido del Centro perdió su estatus jurídico como partido político, lo que le impedía presentar candidaturas a las elecciones. El partido impugnó esta decisión ante el Tribunal Constitucional Federal. Al resolver sobre esta impugnación, el Tribunal, que desestimó la pretensión del partido, no publicó las razones de su decisión¹²⁸. Por su parte, el partido explicó con todo detalle las dificultades que tuvo para encontrar un auditor que elaborara el certificado en cuestión y también expresó que estaba dispuesto a cumplir sus obligaciones en materia de rendición de cuentas. Posteriormente, en junio de 2022, el Tribunal Constitucional Federal sí publicó una justificación de la decisión. En este tipo de recursos contra las decisiones de no reconocimiento del estatus de partido, el Tribunal Constitucional Federal no entra a valorar la constitucionalidad de las normas en las que el Comité Electoral Federal basa sus propias decisiones. A pesar de que el Tribunal desestimó la impugnación, también indicó que el Partido del Centro aún podía recurrir al procedimiento de revisión poselectoral (*Wahlprüfungsbeschwerde*) previsto el art. 41 LF, para hacer valer su pretensión contra la decisión de no reconocimiento. El Tribunal no entró a valorar si la pérdida de estatus legal según la sección 2.2.2 LPP (que se introdujo con la Décima Ley de Modificación de la Ley de Partidos Políticos de 22 de diciembre de 2015) era compatible con Ley Fundamental. No obstante, conviene subrayar que, a pesar de esto, el Partido del Centro Alemán logró entrar en el 20.º

¹²⁷ BVerfG, decisiones de 22.07.2021, 2 BvC 1/21, juris; 2 BvC 2/21, juris; 2 BvC 3/21, juris; 2 BvC 4/21, juris; 2 BvC 5/21, 2 BvC 6/21, juris; 2 BvC 7/21, juris; 2 BvC 9/21, 2 BvC 10/21, 2 BvC 11/21, juris; 2 BvC 12/21, juris; 2 BvC 13/21, juris; 2 BvC 14/21, juris; 2 BvC 15/21, juris; 2 BvC 16/21, juris; 2 BvC 17/21, juris; 2 BvC 18/21, 2 BvC 19/21; 2 BvC 20/21, juris. Decisión más reciente: BVerfG, 10.12.2024 – 2 BvE 15/23, juris.

¹²⁸ BVerfGE 159, 105.

Bundestag sin participar en las elecciones. Un diputado de AfD abandonó el grupo parlamentario y el partido el 31 de diciembre de 2021 y se afilió al Partido del Centro Alemán en enero de 2022.

En cambio, el Partido Comunista Alemán (DKP) fue reconocido en un procedimiento ante el Tribunal Constitucional Federal como partido con derecho a presentar candidatos a las elecciones al 20.º *Bundestag* alemán¹²⁹. El Tribunal consideró que, en contra de la opinión del Comité Electoral Federal (*Bundeswahlausschuss*), la pérdida de la condición de partido político ya no se produce si —como en el caso del DKP— un partido ha presentado varios informes anuales a lo largo de un período de seis años cumpliendo los requisitos mínimos de contenido, aunque no los haya presentado a su debido tiempo. A esta interpretación se llega de acuerdo con la sección 2.2.2 LPP y de conformidad con el art. 21.1 de la LF. En consecuencia, la presentación tardía del informe de auditoría no equivale a una no presentación; es decir, la presentación fuera de plazo de informes anuales por lo demás correctos no basta por sí sola para desencadenar la consecuencia jurídica de la pérdida de la condición de partido político según la sección 2.2.2 LPP.

6. DEBATES ACTUALES

Los partidos democráticos alemanes están sometidos a una gran presión. Claramente, están perdiendo la confianza de la población.

En primer lugar, el descontento se ha reflejado en un amplio ejercicio de la libertad constitucional de fundación de partidos. A finales de 2023 y principios de 2024 se han fundado la Alianza Sahra Wagenknecht – Por la Razón y la Justicia (BSW), la Unión de Valores (*Werteunion*) y la Alianza Democrática para la Diversidad y el Despertar (*Demokratische Allianz für Vielfalt und Aufbruch* – DAVA). Las tres nuevas organizaciones aspiraban a participar en las próximas elecciones. Los partidos están obligados constitucionalmente a tener una organización interna estructurada democráticamente. Además, debe haber garantías de que todos los afiliados tengan oportunidades de participar en la organización. También deben garantizarse sus derechos subjetivos. Por ello, para poder participar en las elecciones con candidatos propios, es necesario tener una estructura regional y celebrar reuniones específicas para la designación de candidatos. Las autoridades electorales imponen sanciones estrictas a las reuniones de designación de candidatos que no se celebran de acuerdo con la normativa. La participación en las elecciones supone un gran coste para una asociación recién fundada. Se requiere un cierto nivel de organización, una base más amplia de miembros y recursos financieros. Dado que la financiación estatal solo se abona tras un cierto nivel de éxito electoral, obtener los primeros recursos financieros es de especial

¹²⁹ BVerfGE 159, 91.

interés para las organizaciones recién fundadas. Sin embargo, las normas de transparencia de la Ley de Partidos Políticos solo entran en vigor una vez alcanzado la condición de partido. Quién y de qué manera apoya a la organización hasta ese momento es una cuestión que permanece en la oscuridad¹³⁰. Tanto BSW como *Werteunion* han participado en las últimas elecciones. El BSW accedió al Parlamento Europeo con seis diputados en las elecciones europeas de 2024 y ha obtenido representación en los parlamentos regionales de Sajonia, Turingia y Brandeburgo, en los que se ha situado como el tercer partido. En Brandeburgo y Turingia forma parte de los gobiernos de esos *Länder* desde diciembre de 2024. En las elecciones federales anticipadas de 2025 no alcanzó por poco el límite del cinco por ciento, con un 4,98 por 100, y por ello no obtuvo escaños en el parlamento. *Werteunion* también participó en las elecciones regionales de Sajonia, Turingia y Brandeburgo, aunque obtuvo solo entre el 0,3 por 100 y el 0,6 por 100 del voto y se quedó claramente por debajo del límite para acceder a los parlamentos de los estados federados. Asimismo, participó en las elecciones federales de 2025, igualmente sin conseguir escaños.

En segundo lugar, en la organización de las elecciones al *Bundestag* de 2021 en Berlín se constataron diversos defectos graves. En consecuencia, la confianza en el procedimiento electoral, como fundamento de la democracia alemana, se ha visto gravemente socavada en ese *Land*. Se formaron enormes colas ante los centros electorales. En muchos centros electorales de Berlín la votación se retrasó hasta después de las 20.00 horas, mucho después del cierre oficial a las 18.00 horas. En varios distritos hubo papeletas de voto mezcladas o muy pocas papeletas. Además, en las elecciones al *Bundestag* hubo presuntos votos no autorizados de menores y extranjeros¹³¹. Las elecciones al *Bundestag* fueron impugnadas, al igual que las elecciones a la Cámara de Representantes de Berlín, que se celebraron al mismo tiempo y en las que se produjeron los mismos errores¹³². No se ha discutido seriamente la amplitud de los defectos en esas elecciones.

En tercer lugar, no es del todo inusual que unas elecciones al *Bundestag* sean objeto de control jurisdiccional. El art. 41 de la Ley Fundamental prevé un procedimiento especial para la revisión de elecciones. Sin embargo, el procedimiento de revisión electoral no tiene por finalidad principal restituir a los votantes en aquellos derechos que hayan sido

¹³⁰ H. MERTEN, «Kandidatenspenden Einblicke in eine Grauzone», *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2020, 158 y ss.; M. MORLOK y H. MERTEN, «Parteien genannt Wählergemeinschaften», en *Die Öffentliche Verwaltung*, 2011, p. 125 y ss.

¹³¹ Para más detalles, véase H. MERTEN, «Parteienrecht bei der Bundestagswahl», en K.-R. KORTE et al. (eds.), *Die Bundestagswahl 2021 - Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden, 2023, p. 235 y ss.

¹³² Impugnación de la validez de las elecciones al 20.º *Bundestag* alemán por la autoridad electoral federal (*Bundeswahlleiter*), disponible en https://fragdenstaat.de/dokumente/143617-wahleinspruch_mit_anlagen1-9/, fecha de acceso: 15.02.2024.

vulnerados. La revisión electoral se ocupa principalmente de comprobar la adecuada composición del Parlamento en tanto que representación del electorado. Esto significa que se centra en los errores electorales que sean relevantes a efectos del mandato parlamentario. Solo este tipo de errores pueden justificar repetir o convocar nuevas elecciones. Por consiguiente, la revisión electoral no es útil en el caso de errores electorales que no sean relevantes para el mandato, a pesar de que el Tribunal Constitucional Federal puede declarar la existencia de violaciones de la ley que no sean relevantes para el mandato. Dada la importancia del sufragio como derecho fundamental, la constatación explícita de una irregularidad electoral redundaría en interés de los electores, pero también tiene un efecto educativo, a efectos de identificar el origen de la irregularidad electoral.

La revisión de las elecciones al *Bundestag* es competencia del propio *Bundestag* (art. 41.1 de la Ley Fundamental). La Comisión de revisión electoral (*Wahlprüfungsausschuss*) examina los errores alegados y prepara una propuesta de resolución sobre la validez de las elecciones impugnadas y sobre las consecuencias de la invalidez de las elecciones (art. 3 de la Ley de revisión electoral). A continuación, el Pleno del *Bundestag* puede aprobar la resolución por mayoría simple o devolverla a la comisión para su renegociación. Normalmente, las propuestas de la Comisión de revisión electoral tardan bastante en ser adoptadas. Resulta paradójico que los propios diputados recién elegidos decidan sobre la validez de su propia elección. Tras la aprobación de la resolución por el *Bundestag*, puede interponerse un recurso ante el Tribunal Constitucional Federal (art. 41. 2 LF, sec. 13 núm. 3, 48 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal). Este procedimiento en dos fases es el que ha tenido lugar en el caso de los recursos presentados frente a las elecciones al *Bundestag* de 2021.

En su sentencia de 19 de diciembre de 2023¹³³, que resolvió dichos recursos, el Tribunal Constitucional Federal ordenó repetir las elecciones en 455 de los 2256 distritos electorales del *Land* de Berlín. El 16 de noviembre de 2022, el Tribunal Constitucional de Berlín ya había declarado nulas las elecciones a la Cámara de Representantes de ese *Land* y a las asambleas de distrito, que se habían celebrado simultáneamente¹³⁴. La mayor rapidez en la adopción de la decisión se explica por el hecho de que en el *Land* de Berlín el procedimiento de revisión de las elecciones estatales constó de una única instancia ante Tribunal Constitucional regional. A la vista de la experiencia del procedimiento en el caso de las elecciones en Berlín, el procedimiento de revisión electoral en dos fases a nivel federal ha sido objeto de fuertes críticas. Las propuestas para que la revisión de las elecciones recaiga exclusivamente en el Tribunal Cons-

¹³³ BVerfG, sentencia de 19 de diciembre de 2023 - 2 BvC 4/23, juris.

¹³⁴ Tribunal Constitucional de Berlín, sentencia de 16 de noviembre de 2022 - Tribunal Constitucional 154/2 = NVwZ 2023, 70.

titucional Federal tiene cada vez más apoyo. Esto garantizaría una decisión objetiva que excluyese las influencias políticas partidistas y, además, permitiría que esta decisión pudiese tomarse en un plazo razonable.

Como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 11 de febrero de 2024, Berlín repitió parcialmente las elecciones al *Bundestag*. Tras los comicios, el número total de escaños del Parlamento se redujo de 736 a 735. El grupo parlamentario del FDP perdió un escaño y se produjeron desplazamientos de escaños en otras formaciones políticas¹³⁵. Por otro lado, en 2024, millones de personas se han manifestado a favor de la democracia en Alemania. Los políticos y la sociedad debaten cómo emprender acciones legales contra AfD – *Alternative für Deutschland*. En las elecciones a los parlamentos regionales de Sajonia, Turingia y Brandeburgo de 2024, el AfD obtuvo porcentajes de voto muy altos: 30,6 por 100, 32,8 por 100 y 29,2 por 100, respectivamente. Todo ello a pesar de que tres de sus organizaciones regionales (Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia) y su organización juvenil están consideradas «de extrema derecha». El partido, que obtuvo el 20,8 por 100 de los votos en las elecciones federales anticipadas de febrero de 2025, figura en la lista de sospechosos (*Verdachtsfall*) de la Oficina Federal de Protección de la Constitución (*Bundesamt für Verfassungsschutz*)¹³⁶ y ha sido elevado a la categoría de «actividades de extrema derecha confirmadas» a primeros de mayo de 2025¹³⁷. En ese contexto, prohibir el partido tendría sentido y sería una expresión del carácter «defensivo» de la democracia. Sin embargo, el procedimiento de prohibición, como se ha demostrado, está sujeto a grandes obstáculos. El procedimiento requiere mucho material y lleva mucho tiempo; atrae la atención de los medios a favor de AfD, que se desenvuelve bien en un supuesto rol de víctima, y el éxito del procedimiento de prohibición no está garantizado. Además, las actitudes no desaparecen con una prohibición. Por eso, existen muchas voces que desaconsejan iniciar un procedimiento de prohibición. Esta sería la opción más radical, pero no la única.

La solicitud de prohibición solo puede presentarse contra un partido en su conjunto (sección 43 LTCF). Aunque el Tribunal Constitucional Federal, en su respuesta, podría limitar la prohibición solo a una parte del partido (sección 46.2 LTCF), no existe ninguna base para poder solicitar

¹³⁵ El SPD perdió un escaño en Berlín, pero ganó uno en Baja Sajonia. Alianza 90/Los Verdes perdieron un escaño en Berlín, pero ganaron otro en Renania del Norte-Westfalia. *Die Linke* perdió asimismo un escaño en Berlín, pero pudo compensarlo con un escaño de Hesse.

¹³⁶ 5 A 1216/22 (primera instancia: VG Köln 13 K 207/20), 5 A 1217/22 (primera instancia: VG Köln 13 K 208/20), 5 A 1218/22 (primera instancia: VG Köln 13 K 326/21). El Tribunal Superior Administrativo de Münster aprobó la clasificación de AfD como presunto partido de extrema derecha. Esto significa que la Oficina Federal para la Protección de la Constitución puede continuar la vigilancia del partido a través de los servicios de investigación (sentencias de 13.5.2024 - 5 A 1216/22, 5 A 1217/22 y 5 A 1218/22).

¹³⁷ <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/pressemitteilung-2025-05-02.html>.

una prohibición parcial de este tipo. Por ello, en el debate público sobre este tema se ha planteado la conveniencia de que sea posible solicitar la prohibición solo de una concreta sección regional de un partido en un *Land*, por ejemplo las secciones regionales que la Oficina de Protección de la Constitución confirme como de extrema derecha.

Asimismo, se está debatiendo la prohibición de la organización juvenil de AfD, *Junge Alternative* (JA). La JA está organizada como asociación independiente y no como sección del partido, como hacen muchas otras organizaciones juveniles de otros partidos. Así, en tanto que sección de un partido, la organización juvenil está sujeta a los privilegios del partido y solo puede ser prohibida por el Tribunal Constitucional Federal. Pero la JA es una organización independiente, y las asociaciones independientes pueden ser prohibidas por el Ministerio Federal del Interior si contravienen el derecho penal o van dirigidas contra el orden constitucional o la idea internacional de entendimiento entre los pueblos. Sin embargo, aún no se ha aclarado de forma concluyente si el denominado privilegio del partido en virtud del art. 21 de la Ley Fundamental se extiende también a las organizaciones vinculadas al partido (*Umfeldorganisationen*) pero jurídicamente independientes, como es el caso. Las incertidumbres jurídicas que rodean la cuestión del alcance del privilegio de los partidos también están obstaculizando el debate político sobre la conveniencia de una posible prohibición de las asociaciones por parte del Ministerio Federal del Interior. Ante esta situación, el partido se ha adelantado a la inminente prohibición de su organización juvenil *Junge Alternative* y se ha separado de ella, con el propósito de constituir una nueva organización juvenil más integrada en el partido.

Con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal queda claro que el privilegio de los partidos políticos no se extiende a las fundaciones próximas a partidos políticos (*parteinahe Stiftungen*). En su sentencia de 22 de febrero de 2023 el Tribunal Constitucional Federal consideró que la financiación estatal de las fundaciones próximas a partidos en Alemania perjudica indirectamente la igualdad de oportunidades de los partidos en la competición política que deriva del art. 21.1.1 de la Ley Fundamental¹³⁸. Por ello, para justificar esta interferencia se requiere una ley parlamentaria especial, que hasta entonces no existía. Las fundaciones vinculadas a partidos realizan una importante contribución al trabajo sociopolítico y a la educación democrática en Alemania y en el extranjero. Refuerzan las estructuras democráticas y apoyan el orden fundamental democrático y libre. Para poder seguir apoyando las actividades de las fundaciones políticas con fondos federales es necesaria una regulación específica al respecto.

¹³⁸ BVerfG, sentencia de 22/02/2023 - 2 BvE 3/19, juris.

El *Bundestag* aprobó dicha regulación a finales de 2023¹³⁹. La ley aprobada estipula que una fundación solo puede recibir financiación si el partido al que está asociada ha estado representado en el *Bundestag* al menos tres veces seguidas con un grupo parlamentario. Además, el partido respectivo no debe estar excluido de la financiación estatal de partidos. La fundación también debe garantizar que promueve activamente el orden fundamental democrático y libre, y la idea del entendimiento internacional. La ley sigue el principio de «Ni un euro para los enemigos de la Constitución». En la doctrina, sin embargo, se cuestiona la constitucionalidad de esta nueva Ley de Financiación de Fundaciones Políticas¹⁴⁰.

Para concluir, y en resumen, los partidos políticos han recibido un estatus constitucional especial en la Ley Fundamental, que les dedica un artículo específico. Están reconocidos como organizaciones necesarias en nuestra democracia parlamentaria y la Constitución los protege especialmente. Al mismo tiempo, los partidos tienen el deber de organizarse internamente de forma democrática y mantener la transparencia de cara al pueblo.

En esta materia son necesarios controles y construcciones jurisprudenciales por parte de los tribunales y, en particular, del Tribunal Constitucional Federal. De esta manera, los actores políticos encuentran una medida y un objetivo en el derecho de partidos. El derecho de partidos es derecho constitucional concretizado. Las cuestiones constitucionales son cuestiones de poder, y en nuestro sistema constitucional las cuestiones de poder son siempre, también, cuestiones de partidos políticos¹⁴¹.

7. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- BÄCKER, Alexandra y MERTEN, Heike, «Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2019, pp.235 y ss., DOI: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019235-246>.
- GROTJAHN, Jörn, *Partei oder Verein? Eine historisch-systematische Untersuchung zum Parteibegriff des Grundgesetzes*, Berlín, 2022.
- HEINZ, Ursula E., *Organisation innerparteilicher Willensbildung*, Frankfurt am Main, 1987.
- HENKE, Wilhelm, «*Das Recht der politischen Parteien*», 3.^a ed., München, 1991.
- HESSE, Konrad, «Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien

¹³⁹ Ley sobre la financiación de fundaciones políticas con cargo al presupuesto federal (Ley de financiación de fundaciones - StiftFinG), BGBl. 2023 I núm. 383 de 22 de diciembre de 2023.

¹⁴⁰ A. SORGE, «Halbwegs raus aus dem Hinterzimmer, Der Bundestag stellt die Weichen für ein Gesetz zur Regelung der Finanzierung parteinaher Stiftungen», *VerfBlog*, 2023/10/13; H. MERTEN, «Stiftungsfinanzierung im Eilverfahren», en *NJW-aktuell*, núm.47, 2023, p. 15.

¹⁴¹ S. SCHÖNBERGER, «Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht - Neujustierung im Verständnis von Art. 21 GG», en *Juristen Zeitung*, 2017, p. 701 y ss.

- im modernen Staat», *VVDStRL*, núm. 17, 1959, p. 11 y ss.
- HUBER, Katharina, *Politikfinanzierung als Verfassungsproblem*, Baden-Baden, 2024.
- IPSEN, Jörn, *Parteiengesetz*; 2.^a ed., München, 2018.
- JORES, Malaika, *Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG*, Baden-Baden, 2021.
- JÜRGENSEN, Sven, *Politische Parteien und Öffentlichkeit – Verfassungsrechtliche Publizitätspflichten für die innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund des Status demokratischer Öffentlichkeit*, Tübingen, 2022.
- KERSENBRÖCK, Trutz Graf, *Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten*, Baden-Baden, 1994.
- KERSTEN, Jens y RIXEN, Stephan: *Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht, Kommentar*, Stuttgart, 2009.
- KISSLINGER, Andreas, *Das Recht auf politische Chancengleichheit*, Baden-Baden, 1998.
- KRÜPER, Julian y KÜHR, Hana, «Der Lebenszyklus politischer Parteien – eine “evolutionäre” Einführung in das Parteienrecht in 6 Teilen», *ZJS*, 2014, pp. 16-22, pp. 143-153, pp. 241-253, pp. 346-355, pp. 477-489; pp. 609-620.
- KRÜPER, Julian, MERTEN, Heike y POGUNTKE, Thomas (eds.), *Partidos Políticos – Un Enfoque Transdisciplinar*, Baden-Baden, 2020.
- KRUMBHOLZ, Arne, *Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld*, Baden-Baden, 2010.
- LEHMANN, Sören, *Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei*, Baden-Baden, 2018.
- LIPPARDT, Hans-Rudolf, *Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt*, Berlin, 1975.
- MERTEN, Heike, *Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht*, Baden-Baden, 1999.
- «Parteienrechtliche Rahmenbedingungen in NRW – Von der Freiheit der Landesverbände», en MARSCHALL, Stephan (ed.), *Parteien in Nordrhein-Westfalen*, Essen, 2013, pp. 57-70.
- «Nach der Wahl ist vor der Wahl – Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle», en *JöR*, núm. 67, 2019, pp. 107-137.
- «Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts», en KRÜPER, Julian, HEINIG, Hans Michael, MERTEN, Heike y BOCK, Wolfgang (eds.), *Die Organisation des Verfassungsstaates, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag*, Tübingen, 2019, pp. 395-411.
- «Kandidatenspenden Einblicke in eine Grauzone», *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2020, 158 y ss. DOI: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2020158-166>.
- «Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie», en DECKER, F. y NEU, V. (eds.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 4.^a ed., Wiesbaden, 2025, pp. 47-93.
- MORLOK, Martin y MERTEN, Heike, *Parteienrecht*, Tübingen, 2018.
- «Parteien genannt Wählergemeinschaft», *DÖV*, 2011, pp. 125-134.
- MORLOK, Martin, «Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien», en *Festschrift für Franz Knöpfle*, 1996, pp. 231-271.
- «Parteienrecht als Wettbewerbsrecht», en *Festschrift für D. Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden, 2003, pp. 408-447.
- MUTHERS, Kerstin, *Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung*, Osnabrück, 2004.

- OSSEGE, Stefan, *Das Parteienrechtsverhältnis – Das Rechtsverhältnis zwischen politischer Partei und Parteimitglied*, Osnabrück, 2012.
- REFFKEN, Hendrik, *Politische Parteien und ihre Beteiligung an Medienunternehmen*, Baden-Baden, 2007.
- RIEGLER, Andreas, *Virtuelle Parteiverbände: Eine Untersuchung der Binnenorganisation und des Verhältnisses zur Partei*, Osnabrück, 2019.
- ROSSNER, Sebastian, *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*, Baden-Baden, 2014.
- SCHINDLER, Alexandra, *Die Partei als Unternehmer*, Baden-Baden, 2006.
- SCHÖNBERGER, Sophie, *Parteiengesetz*, 2.^a ed., Baden-Baden, 2025 (en prensa).
- «Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht – Neujustierung im Verständnis von Art. 21 GG», *JZ*, 2017, pp. 701 y ss.
- «Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion», en MORLOK, Martin y POGUNTKE, Thomas y SOKOLOV, Ewgenij (eds.), *Parteienstaat – Parteiendemokratie*, Baden-Baden, 2018, pp. 39 y ss.
- «Parteiorganisation zwischen Soziologie und Recht. Zur Bedeutung des Rechts für Entstehung und Funktionsweise von Parteien in Deutschland», en BRICHZIN, Jenni y SIRI, Jasmin (eds.), *Soziologie der Parteien. Neue Zugänge zu einer alten Organisationsform des Politischen*, Berlín, 2021, pp. 165 y ss.
- SEIFERT, Karl-Heinz, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, 1975.
- SHIRVANI, Foroud, *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*, Tubinga, 2010.
- SORGE, Aden, «Halbwegs raus aus dem Hinterzimmer, Der Bundestag stellt die Weichen für ein Gesetz zur Regelung der Finanzierung parteinaher Stiftungen», *VerfBlog*, 2023/10/13, DOI: <https://doi.org/10.59704/0aaf9aeea5c88f2b>.
- STOKLOSSA, Uwe, *Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat*, Baden-Baden, 1989.
- TOWIGH, V. Emanuel, *Das Parteien-Paradox*, Tubinga, 2014.
- TRAUTMANN, Helmut, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, Berlín, 1975.
- TSATSOS, Dimitris Th. y MORLOK, Martin, *Parteienrecht. Eine verfassungsrechtliche Einführung*, Heidelberg, 1982.
- VOLKMANN, Uwe, *Politische Parteien und öffentliche Leistungen*, Berlín, 1993.
- WESTERWELLE, Guido, *Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen*, Baden-Baden, 1994.
- WIETSCHEL, Wiebke, *Der Parteibegriff*, Baden-Baden, 1996.
- WOLFRUM, Rüdiger, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, Berlín, 1974.

Derecho de partidos en Europa:
origen, evolución y retos en perspectiva comparada
María Salvador Martínez (dir.ª)
ISBN: 978-84-1381-789-7
Madrid, 2025
pp. 69-100
DOI: 10.37417/Derecho de partidos en Europa/03
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0
International License

DERECHO DE PARTIDOS EN ESPAÑA

María SALVADOR MARTÍNEZ¹

1. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En España, el origen y evolución histórica de los partidos y de su relación con el Estado y el derecho coincide, en rasgos generales, con las etapas definidas por Triepel: oposición, desconocimiento y legalización². Esa evolución ha culminado con la incorporación de los partidos a la Constitución de 1978, lo que ha significado que la propia norma suprema determina el estatuto constitucional de estas organizaciones políticas, a partir del reconocimiento de la función que desempeñan en el orden democrático.

¹ Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED, directora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00, «El estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo».

² H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politische Parteien*, Otto Liebmann, Berlín, 1930. Existen varias versiones en castellano; entre ellas destaca la traducción *La constitución y los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 2015, con estudio preliminar de R. Punset.

1.1. La constitucionalización de los partidos en España

1.1.1. *Antecedentes históricos*

La primera constitución española, la de 1812, representa la fase histórica de oposición a los partidos. Esta constitución, en consonancia con el primer constitucionalismo liberal, no reconoció a los partidos políticos ni recogió el derecho de asociación; las normas infraconstitucionales, por su parte, limitaron las asociaciones políticas y llegaron a prohibirlas en algún momento concreto. Las constituciones siguientes corresponden a la etapa de desconocimiento formal de los partidos políticos. Por fin, las constituciones de 1869 y de 1876 marcaron el inicio de la fase de reconocimiento del derecho de asociación en los textos constitucionales y de los partidos políticos en algunas normas legales. Ese reconocimiento, sin embargo, se proyectó en la existencia de dos únicos partidos que se alternaban en el poder; el pluripartidismo se consideraba entonces un factor de desestabilización y de defensa de intereses parciales, y se entendía que el sistema representativo requería, para funcionar, dos partidos que alternaran su posición pacíficamente en el Gobierno. La Constitución de la Segunda República de 1931 constituye un punto de inflexión en la historia de los partidos políticos, marcado por la cuasi-constitucionalización³ de estas organizaciones y por un pluralismo político hasta entonces desconocido. En los debates constituyentes se discutió sobre la conveniencia de incorporar los partidos a la constitución, en el mismo sentido en el que se hacía entonces en otros lugares en Europa, especialmente en Alemania, aunque finalmente el texto constitucional aprobado se limitó a reconocer la libertad asociativa y sindical en su art. 39, y a mencionar a las «facciones políticas» al regular la organización interna del parlamento.

Esta trayectoria histórico-constitucional, equiparable a la de los países europeos, se quebró con la dictadura franquista (1939-1978), que sumió a España en un régimen sin libertades caracterizado por un partido único, portador de la ideología única y de los valores que encarnó ese régimen dictatorial.

Tras la muerte del dictador, en 1975, se inició un proceso de transición política hacia la democracia que culminó en 1978. La creación libre de partidos políticos era uno de los presupuestos imprescindibles para ello, por eso se aprobó la Ley 21/1976 de Asociaciones Políticas, que reguló de forma provisional el derecho de asociación política con objeto de hacer posible la legalización de los partidos; pero esta ley mantuvo un sistema de registro previo que podía permitir un control ideológico de los partidos, y por ese motivo fue rechazada por la oposición política

³ Así lo considera J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», en *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 1, 1978, pp. 251-279.

democrática y tuvo que ser modificada por el Decreto ley 12/1977⁴. Por otro lado, el Decreto ley 20/1977 sobre normas electorales, reconoció a los partidos como actores fundamentales del proceso electoral⁵.

El resultado de esas normas fue la legalización de los partidos que existían ya de facto y la libre creación de otros nuevos. Todos ellos se convirtieron inmediatamente en los actores políticos indiscutibles: concurrieron a las elecciones de 15 de junio de 1977, en las que los ciudadanos eligieron a sus representantes en las Cortes constituyentes que aprobaron la actual Constitución de 1978 y condujeron la transición política hacia un nuevo orden de libertad y democracia.

1.1.2. *Los partidos políticos en la Constitución de 1978*

La constitucionalización de los partidos en España, por tanto, no se produjo hasta la Constitución de 1978, que dedica a los partidos políticos su art. 6. En su redacción tuvieron una gran influencia las constituciones elaboradas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial (en Italia, Alemania y Francia) y la recién aprobada Constitución portuguesa de 1976. Tanto la experiencia de la dictadura franquista como la influencia del constitucionalismo de posguerra llevaron a la decisión de incluir un artículo dedicado a los partidos políticos, ubicado además en el título preliminar, en el que se recogían los elementos esenciales y definitorios del nuevo orden constitucional.

En cuanto al contenido de dicho artículo, en las cortes constituyentes se produjo un interesante debate sobre los elementos del régimen de los partidos que se debían constitucionalizar. En la primera redacción se recogía solo la función de los partidos y su libertad de creación y actuación. Sin embargo, diversas enmiendas propusieron añadir tres elementos más: la exigencia de organización y funcionamiento democrático, la previsión de financiación pública y el control de los partidos por parte del Tribunal Constitucional.

En relación con la propuesta de incluir la exigencia de democracia interna, algún grupo manifestó su temor a que dicha exigencia pudiese servir para prohibir partidos, como se había hecho ya en otros países europeos (en referencia clara al régimen de democracia militante de la

⁴ Esta norma aún permitía que la inscripción registral se denegase si se presumía la ilicitud del partido. Sin embargo, en la práctica, esta posibilidad no se aplicó en el único caso discutido, el del registro del Partido Comunista de España (PCE), y, de este modo, todas las formaciones políticas se inscribieron como partidos. Con detalle sobre el caso del PCE, F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES, «La legalización del PEC y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos en España», en P. DE VEGA GARCÍA (ed.), *Teoría y Práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977, pp.219 a 237.

⁵ Analiza las normas sobre partidos en este periodo E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en R. MORODO LEONCIO (ed.), *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979, pp.76-155.

constitución alemana). El grupo que la había propuesto, sin embargo, explicó que la exigencia de democracia interna respondía a la necesidad de asegurar la coherencia que debe existir entre la idea democrática establecida en la constitución y la organización y el funcionamiento interno de los partidos. Tal exigencia, además, se entendía como reacción al modelo de partido único y jerarquizado que había existido en el régimen anterior. A la vista de estos argumentos, la enmienda fue finalmente aceptada por el resto de los grupos.

En cuanto a la propuesta de incluir disposiciones sobre la financiación pública y el control de los partidos, se concluyó que ambas cuestiones podían ser reguladas por ley sin necesidad de previsión constitucional. Hay que entender que en aquel momento el bien principal que se quería garantizar era la libertad de los partidos y que cualquier previsión de regulación generaba desconfianza.

De esta forma, el texto del art.6 constitucionalizó la función de los partidos, su libertad, y la exigencia de democracia interna en los siguientes términos: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y el funcionamiento deberán ser democráticos»⁶.

Así, el régimen constitucional de los partidos viene determinado por el art.6 CE, pero también por otras normas constitucionales, como, por ejemplo, el art. 1.1 CE, que define al Estado como social y democrático de Derecho, establece que el pluralismo político es uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico, recoge el principio de la soberanía nacional y define la forma de gobierno como una monarquía parlamentaria; el art. 9.2 CE, que recoge el mandato general dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; o las disposiciones que consagran derechos fundamentales relacionados con el funcionamiento democrático del Estado.

1.2. Función y naturaleza jurídica de los partidos

Como en los restantes países europeos en los que los partidos se han incorporado al texto constitucional, la relevancia de la función que estos cumplen en el Estado democrático es lo que ha motivado su constitucionalización. Los partidos políticos son los actores imprescindibles del

⁶ Sobre los debates constituyentes en torno al art.6 CE, entre otros: R. MORODO y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001; y E. LINDE PANIAGUA, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», *op. cit.*

Estado democrático, porque hacen posible el proceso de formación democrática de la voluntad política: son «instrumento de la participación política, expresan el pluralismo político, y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (art. 6 CE)⁷.

En este sentido cabe señalar que la Constitución española ha realizado un diseño del proceso democrático y de la organización democrática de los poderes del Estado en el que atribuye un gran protagonismo a los partidos políticos, porque consagra un modelo de democracia representativa en el que los instrumentos de democracia directa y otras formas de participación fuera de los partidos son absolutamente limitadas. Los partidos son, así, los principales y casi únicos protagonistas de nuestro sistema democrático.

La idea de que la función de los partidos es la que determina su régimen jurídico ha sido constante en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, que ha afirmado: «la Constitución, en su título preliminar, otorga una particular posición y relieve constitucional a los partidos políticos por la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas, por la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y por servir de cauce fundamental para la participación política» (STC 226/2016)⁸.

En relación con ello, la constitucionalización de los partidos produjo en un primer momento un cierto debate sobre la naturaleza jurídica de estas organizaciones que, no obstante, quedó pronto zanjado⁹. El Tribunal Constitucional afirmó ya en sus primeras sentencias que los partidos no son, desde luego, órganos del Estado, ni sus actos son los de un poder público (STC 10/1983), y que no ejercen funciones públicas, aunque proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales (STC 48/2003). Los partidos son asociaciones privadas, pero una forma particular de asociación: «asociaciones cualificadas por la relevancia

⁷ Sobre la función de los partidos, J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos vs. Estado de partidos», en del mismo (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 12-32; M. SALVADOR MARTÍNEZ, *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 53 a 68; y «Actualidad de la función representativa de los partidos políticos», en A. CHAMARRO DE LA IGLESIA (coord.), *El parlamento a debate en un tiempo nuevo*, FMGA, Zaragoza, 2023, pp. 77-110.

⁸ Posición mantenida desde sus primeras sentencias; así, en la STC 3/1981 afirmó que, «por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados privilegios que han de tener como lógica contrapartida determinadas limitaciones» (STC 3/1981).

⁹ Sobre ese debate, entre otros, J. JIMÉNEZ CAMPO, «Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español», en M. RAMÍREZ y J. JIMÉNEZ CAMPO *et al.*, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEC, Madrid, 1994, pp. 33-48; o F.J. BASTIDA FREIJEDO, «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 67-91.

constitucional de sus funciones» (STC 3/1981, 48/2003), a las que les corresponde, por tanto, un régimen específico.

1.3. El estatuto constitucional de los partidos

La constitucionalización de los partidos significa, como se ha visto, que esta norma contiene los elementos fundamentales que determinan el «estatuto constitucional» de estas organizaciones. Recordemos que la finalidad de dedicarles una disposición específica es la de recoger a nivel constitucional los elementos necesarios que deben determinar su régimen jurídico y garantizar así que podrán desempeñar correctamente su función.

La labor de determinar ese estatuto constitucional de los partidos se ha ido desarrollando de forma progresiva desde 1978. A ello han contribuido fundamentalmente el Tribunal Constitucional y la doctrina científica que se ha ocupado de esta materia. Ambos han prestado especial atención al estatuto constitucional de los partidos en otros países europeos y, en los últimos años, también a la actividad de instancias supranacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y ciertos organismos internacionales dedicados al fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre los que destacan la Comisión de Venecia y la OSCE.

Los principios que integran el estatuto constitucional de los partidos en España coinciden con los identificados en otros países europeos y con los reconocidos por instancias supranacionales: la libertad, la exigencia de democracia interna, la igualdad de oportunidades, y la publicidad/transparencia y rendición de cuentas¹⁰.

El reconocimiento y concreción de estos cuatro principios ha sido bastante desigual, lo cual obedece a cierta lógica. El principio de libertad de los partidos fue el primero en afirmarse y el que dominó la interpretación del régimen jurídico de los partidos durante las dos primeras décadas de nuestra democracia. Tras la dictadura, la primera necesidad que había que satisfacer era, obviamente, la de asegurar la libertad de los partidos frente al Estado, frente a las posibles intromisiones o interferencias de los poderes públicos; además, los partidos nos habían traído la democracia en 1978 y eso reforzó la idea de que la existencia de partidos y su libre actuación eran garantía suficiente para el sistema democrático. El principio de la democracia interna se recoge expresamente en el art. 6 CE, por lo que su reconocimiento no ha planteado mayores problemas, pero sí su interpretación y, sobre todo, su desarrollo, que ha

¹⁰ M. SALVADOR MARTÍNEZ, *Partidos políticos. El estatuto constitucional...*, op.cit., p. 62 y ss.; también en «Función y constitucionalización de los partidos políticos», en de la misma (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 73-109.

sido más tardío; no fue hasta entrado ya el siglo XXI cuando la democracia interna se convirtió en objeto de un interesante e intenso debate social y jurídico. En cuanto al principio de igualdad de oportunidades, ha sido reconocido y defendido por la doctrina, pero no ha alcanzado el mismo nivel de desarrollo que los anteriores. Y, por último, el principio de publicidad y rendición de cuentas ha experimentado un considerable avance en los últimos años.

1.3.1. *La libertad*

El primer principio que determina la posición constitucional de los partidos es el de libertad, que garantiza su misma existencia y su libre actuación frente al Estado.

La libertad de los partidos se recoge en el art.6 CE («la creación y actuación de los partidos son libres dentro del respeto a la constitución y a la ley») como un principio jurídico objetivo. De él no deriva ningún derecho fundamental de libertad, sino que se proyecta sobre los derechos fundamentales de libertad que contiene la constitución y que ejercen los partidos (libertad de asociación, ideológica, de expresión...), dándoles una configuración específica, acorde con el papel y posición de los partidos. La consecuencia más relevante de que la posición de libertad de los partidos se garantice a través de derechos fundamentales es que estos pueden defender su libertad utilizando las vías judiciales de protección de los derechos, incluido el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Así, han sido fundamentalmente los recursos de amparo presentados desde 1978 los que han permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el estatuto de los partidos y construir su jurisprudencia en la materia (además de algún recurso de inconstitucionalidad contra leyes)¹¹.

La garantía básica de libertad de los partidos se residencia en la libertad de asociación política, como modalidad específica de la libertad general de asociación (art.22)¹². Así, esta libertad ha adquirido una configuración específica, interpretada a la luz del papel y la posición especial que el art. 6 CE reconoce a los partidos. El Tribunal Constitucional ha ido señalando a lo largo de su jurisprudencia cuales son las particularidades de la libertad de asociación política, que la diferencian de la libertad de asociación general, y que pueden resumirse en: ciertas limitaciones en la

¹¹ Exceptuando la STC 48/2003, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos, las restantes sentencias que contienen la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de partidos resuelven recursos de amparo por violación de derechos fundamentales, mayoritariamente de la libertad de asociación.

¹² M. SALVADOR MARTÍNEZ, «La especial configuración de la libertad de asociación política», en F. BALAGUER, J.F. LÓPEZ AGUILAR, M^a L. BALAGUER (coords.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de derecho. Liber amicorum Gregorio Cámara Villar*, vol. II, CEPC, Madrid, 2024, pp.977-1006.

titularidad y condiciones de ejercicio para extranjeros, cargos públicos, condenados por ciertos delitos, etc. (STC 48/2003); el reconocimiento de que los derechos democráticos de participación de los afiliados forman parte de su derecho de asociación política (STC 56/1995); el alcance del control judicial de las decisiones internas del partido, especialmente de las sancionadoras, que puede ser mayor que en el caso de las asociaciones generales (STC 226/2016); la exigencia de democracia interna, que limita la libertad de autoorganización del partido (STC 56/1995); y, por último, la posibilidad de que el legislador establezca causas específicas de disolución para los partidos, adicionales a las causas generales de ilegalización de asociaciones (48/2003).

Las cuestiones relativas a la libertad de los partidos que han resultado más polémicas y sobre las que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional han sido la obligación de inscripción registral y la ilegalización de partidos.

a) La obligación de inscripción registral de asociaciones y partidos que existe en nuestro país ha sido, sin duda, uno de los temas que más debate ha generado en la doctrina, especialmente en los primeros años de régimen democrático, por la prevención que existía frente a cualquier forma de control previo de los partidos políticos, pero también después, debido al régimen establecido por el legislador¹³. Al respecto el Tribunal Constitucional ha mantenido desde el primer momento una interpretación clara que resultó además decisiva en los primeros años del nuevo régimen democrático: la libertad de asociación excluye cualquier tipo de control administrativo sobre la creación de un partido que suponga un sistema de autorización previa; la obligación general de inscripción en un registro solo tiene como objetivo la publicidad; y los responsables del registro en el que se inscriban los partidos no pueden decidir discrecionalmente sobre una solicitud de inscripción, ya que su única función es la «verificación reglada», es decir, comprobar si los documentos cumplen los requisitos formales necesarios (STC 3/1981 y 85/1986).

b) La Constitución contiene la previsión general, aplicable a todas las asociaciones, incluidos los partidos, de que quedan prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 22 CE) y serán ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos según el Código Penal. No se prevé expresamente la posibilidad de prohibir partidos que puedan considerarse inconstitucionales por perseguir fines contrarios al orden democrático. Es más, en el proceso constituyente el centro de atención estaba en la legalización de los partidos: lo relevante era asegurar su libertad frente al Estado y, por eso, la idea de excluir a determinados partidos no se planteó en ningún momento. Conforme a ello, mayoritariamente la doctrina ha entendido que no es posible

¹³ Entre otros, J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 171-184; I. DE OTTO Y PARDO, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

deducir la existencia de un modelo de democracia militante en nuestro país¹⁴ y así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional (STC 48/2003).

Sin embargo, la cuestión que se planteó en un determinado momento (con el objetivo de hacer frente a la violencia terrorista)¹⁵ fue la de si el legislador podía decidir ampliar los supuestos de ilegalización de partidos más allá de los que prevé el art. 22 CE para todas las asociaciones, y más allá de lo que pueda decidir el legislador penal al definir los supuestos de asociación ilícita. En la doctrina no existía una posición unánime al respecto¹⁶. El Tribunal Constitucional, por su parte, respondió afirmativamente, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la libertad de asociación reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. A su juicio, el legislador puede establecer límites específicos para los partidos, siempre que estén justificados por la condición especial de esas organizaciones y las funciones que desempeñan, y eso incluye la posibilidad de prever la disolución de partidos por causas no penales. Esas causas no podrán referirse a los fines que persigan los partidos, sino solo a actividades que sean contrarias a la constitución y las leyes; es decir, los partidos son libres para fijarse cualesquiera fines (aquí su libertad es absoluta), pero su actividad debe respetar lo establecido en la constitución y la ley. En todo caso, la disolución debe reservarse para el caso de supuestos excepcionales en los que las actividades de un partido realmente pongan en peligro grave el orden pluralista democrático y, además, el régimen que establezca el

¹⁴ Esta postura la defendió en primer lugar J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *op. cit.*, p. 174; y la cerró poco después I. DE OTTO, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, pp. 42-48. En el mismo sentido, después R. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 138; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 1985, p. 159, entre otros.

¹⁵ Como se sabe, el debate surgió ante la situación de violencia y coacción generadas por ciertos grupos terroristas del País Vasco en los años noventa del siglo pasado, que afectaban al normal funcionamiento del sistema democrático en dicho territorio. La vía penal para ilegalizar a las formaciones políticas vinculadas se había mostrado ineficaz y, por ello, se planteó la posibilidad de prever un sistema de disolución de partidos por causas no penales.

¹⁶ Un sector doctrinal defendió que solo cabía la disolución por causas penales y que, si se quería evitar que ciertos partidos realizasen actividades contrarias al pluralismo y el orden democrático, estas debían tipificarse penalmente (J. A. MONTILLA MARTOS, «Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la LO 6/2002 de partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2003, pp. 559-586; F. BASTIDA FREIJEDO, «Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos», en *Debates Constitucionales*, núm. 5, 2003). Por otro lado, a la vista de los problemas prácticos que plantea la vía penal y de la constatación de su prácticamente nula utilidad, otros autores no encontraron objeción a que el legislador tipificase dichas actividades y previese una vía no penal para sancionar con la disolución a los partidos que las llevasen a cabo (E. VÍRGALA FORURIA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2003, pp. 203-262; J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y constitución*, Civitas, Madrid, 2004).

legislador debe respetar la libertad de los partidos tal y como se entiende en nuestro ordenamiento jurídico (STC 48/2003).

1.3.2. *La exigencia de democracia interna*

La exigencia de democracia interna, recogida expresamente en la constitución, responde al convencimiento de que los partidos deben respetar unas reglas básicas de organización y funcionamiento democráticos como condición para poder desempeñar correctamente su papel en un estado democrático. La interpretación de esta exigencia y su concreción, que encierran cierta complejidad jurídica, han sido obra del Tribunal Constitucional y de la doctrina científica, que se ha ocupado con intensidad de este principio.

a) En primer lugar, se entiende que la exigencia de democracia interna es un límite a la libertad de autoorganización de los partidos¹⁷, que estos deben respetar al aprobar sus normas internas; pero es también un mandato dirigido al legislador, que tendrá que cumplir al regular el régimen de los partidos, estableciendo exigencias democráticas concretas de organización y funcionamiento internos de los partidos. Sobre el alcance que debe tener esa intervención del legislador se ha desarrollado un interesante debate doctrinal, en el que, con el paso del tiempo, y ante la escasísima regulación y la demanda de una mayor democracia interna, se ha evolucionado hacia una postura favorable a una mayor intervención¹⁸. En todo caso, se entiende que el legislador ha de aprobar solo una legislación mínima, que asegure únicamente los elementos básicos que en todo caso debe tener una organización democrática y que, al mismo tiempo, respete la suficiente libertad de autoorganización de los partidos.

Respecto al contenido de la exigencia de democracia interna, el Tribunal Constitucional afirmó en la STC 56/1995 que esta se concreta en dos elementos: un principio de organización y funcionamiento interno democrático (el elemento objetivo), y unos derechos de participación democrática de los afiliados en la formación de la voluntad del partido (el elemento subjetivo) que actúan como complemento y garantía del principio anterior y que el Tribunal considera «de configuración legal», es decir, que deberán ser precisados por el legislador¹⁹. Lo más relevante

¹⁷ Estos son sus destinatarios últimos, porque la democracia interna «constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos» (STC 56/1995).

¹⁸ F. FLORES GIMÉNEZ, «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, la búsqueda del equilibrio», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 355-381.

¹⁹ Esta sentencia fue la primera ocasión en la que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la democracia interna de los partidos y en la que sentó una interpretación que ha mantenido hasta ahora. En ella se resolvía un recurso de amparo presentado por varios miembros de un partido que consideraron que ciertas decisiones de este

de la aportación del Tribunal Constitucional es que considera que estos derechos, que derivan de la exigencia de democracia interna, forman parte del contenido del derecho fundamental de asociación política de los afiliados, son un nuevo contenido de esa libertad de asociación. Así, cuando los afiliados consideren que no se han respetado esos derechos, podrán acudir a las vías jurisdiccionales, incluyendo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional²⁰.

La doctrina, por su parte, a partir de la STC 56/1995 y en respuesta a las demandas sociales, ha realizado importantes contribuciones dirigidas a especificar cómo debería el legislador concretar los dos elementos antes citados²¹. Así, con diferencias de grado o de matiz entre unos autores y otros, se entiende que el principio de organización y funcionamiento democráticos debe proyectarse en ciertos elementos formales dirigidos: de un lado, a permitir un grado razonable de participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones (sobre todo en la determinación de la orientación de la actividad del partido y la elección del personal que llevará a cabo esa actividad) y, de otro, a garantizar un cierto grado de control de los afiliados sobre las decisiones tomadas por los dirigentes, incluyendo algún mecanismo interno de exigencia de responsabilidad. En cuanto a los derechos de los afiliados, la doctrina considera que estos deben incluir en todo caso: sufragio activo y pasivo, derecho a presentar iniciativas, a participar en la formación de la voluntad del partido, a acceder a los cargos del partido y a las listas electorales en condiciones de igualdad, libertad de expresión y derecho a la información.

b) El reconocimiento de los derechos de los afiliados como parte de la libertad de asociación política ha dotado de trascendencia constitucional a los conflictos internos de los partidos, con las siguientes dos principales consecuencias.

habían violado su derecho de asociación y la exigencia de democracia interna. El tribunal desestimó el amparo, pero tuvo ocasión de exponer cómo entiende dicha exigencia.

²⁰ Junto a los derechos, el Tribunal Constitucional también ha reconocido la existencia de deberes que vinculan al afiliado y, en concreto, un deber de lealtad al partido, que se concretaría en dos obligaciones específicas: «el deber de preservar la imagen pública de la formación política a la que pertenecen, y de colaboración positiva para favorecer su adecuado funcionamiento». Así, en relación con la libertad de expresión (sobre la que versaba el caso), entendió el Tribunal que ese deber general de lealtad se traduciría en un deber de contención para no lesionar la imagen del partido y la cohesión interna, necesidades que también deben atenderse para asegurar la funcionalidad de los partidos.

²¹ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999; F. FLORES GIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; D. BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos*, Comares, Granada, 2006; E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 225-280; M. CONTRERAS y C. GARRIDO (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

En primer lugar, la doctrina entiende que, para garantizar los derechos de los afiliados, son precisas ciertas exigencias relativas a los procedimientos internos disciplinarios y de defensa de los derechos de los afiliados en los que se resuelven los conflictos internos: de un lado, la existencia de órganos internos imparciales e independientes encargados de resolver ese tipo de conflictos; de otro, que el sistema disciplinario interno cumpla las reglas mínimas de la legalidad sancionadora y del juicio justo²².

En segundo lugar, dada la relevancia de los conflictos internos, que se plantean en muchas ocasiones como conflictos entre posiciones de derecho fundamental y en conexión con la exigencia de democracia interna, el Tribunal Constitucional ha entendido (STC 226/2016) que las decisiones internas de los partidos (específicamente los acuerdos sancionadores internos) admiten un control judicial más intenso que el de las asociaciones generales. En concreto, el Tribunal entiende que puede extenderse al análisis material de la decisión interna (normalmente una decisión sancionadora de expulsión) y específicamente a la valoración de si la decisión del partido es, desde el punto de vista de la ponderación de los bienes en conflicto, conforme con la constitución²³. Así pues, desde 2016 los tribunales están realizando este control más intenso de los conflictos internos, ponderando en cada caso los derechos y bienes en conflicto y determinando cuál debe prevalecer por ser el que mejor está sirviendo a la función y funcionalidad de los partidos²⁴.

1.3.3. *Igualdad de oportunidades*

El principio de igualdad de oportunidades de los partidos no se reconoce expresamente en la constitución, pero se ha deducido de otros contenidos constitucionales: el principio del pluralismo político (art. 1.1 CE),

²² Desde J. M. BILBAO UBILLOS, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, UVA, Valladolid, 1997, en todas las obras que han tratado la democracia interna y el derecho de asociación.

²³ Véase el comentario de la sentencia en M. SALVADOR MARTÍNEZ, «La libertad de expresión del afiliado a un partido político y sus límites», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 115, 2019, pp. 391-422.

²⁴ Así, por ejemplo, la STS 501/2018 consideró proporcionado y justificado el acuerdo de excluir la candidatura de un afiliado en el proceso de elección de un cargo interno (limitando su derecho a ser elegido) como sanción por un conjunto de conductas consideradas faltas graves. En las SSTs 231/2019 y 595/2019, que resuelven casos muy similares, el Tribunal entendió ponderada la sanción de expulsión aplicada a unos militantes que habían amenazado con romper la disciplina de voto para favorecer profesionalmente a un compañero de partido, teniendo en cuenta, además, el perjuicio que dicha decisión tuvo para la imagen de este, totalmente contraria a los principios éticos del partido. Posteriormente, en la STS 412/2020 el Tribunal juzgó injustificada la expulsión del partido acordada para unos afiliados que habían realizado manifestaciones contrarias a una decisión del partido y publicitado la creación de una plataforma de militantes para apoyar su postura; y entendió desproporcionada la expulsión respecto a la conducta de esos militantes que, como procuradores, habían votado en las Juntas Generales de Álava sin seguir las directrices del partido.

el principio de igualdad (art. 9.2 CE) y el derecho de participación política (art. 23.1 CE). Como elemento del estatuto jurídico-constitucional de los partidos, la igualdad de oportunidades sirve al propósito de garantizar relaciones competitivas justas entre los partidos en el marco de una democracia pluralista.

La construcción del principio de igualdad de oportunidades ha sido obra, sobre todo, de la jurisprudencia, la administración electoral y la doctrina²⁵. Este principio se ha entendido como una igualdad de condiciones en el inicio y desarrollo de la competición política, del que derivan ciertas obligaciones para los poderes públicos: mostrarse neutrales y respetar el equilibrio de fuerzas entre los distintos partidos, compensar ciertas desigualdades fácticas (democráticamente no relevantes) para asegurar condiciones reales iguales para todos; e introducir tratos diferentes solo si están justificados. Así entendido, este principio se ha proyectado en el derecho electoral, en materia de financiación y de acceso a los medios de comunicación social²⁶.

Sin embargo, el desarrollo que el legislador ha hecho de este principio ha tendido claramente a favorecer el mantenimiento del *status quo*, es decir, ha beneficiado a los grandes partidos con representación parlamentaria y ha dificultado la aparición de nuevos actores políticos, porque fundamentalmente se ha basado en una aplicación de la igualdad graduada en función de los últimos resultados electorales. Ese desarrollo se entendió justificado en los primeros años de nuestra democracia, porque los partidos eran numerosos y débiles, y había que promover partidos fuertes que sostuvieran el nuevo orden democrático; pero actualmente tal justificación no tiene ya ese fundamento, por eso se considera que algunos de esos desarrollos deberían modificarse para favorecer a los partidos nuevos o pequeños.

1.3.4. *Publicidad y rendición de cuentas*

Por último, el principio de publicidad y rendición de cuentas no está recogido expresamente en nuestra constitución, aunque se deduce de los principios generales del Estado democrático y del Estado de derecho. Su desarrollo legislativo, sin embargo, ha sido limitado hasta hace unos años, en los que se han producido importantes reformas, tanto en materia de

²⁵ Y. FERNÁNDEZ VIVAS, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007; y O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPD, Madrid, 2007.

²⁶ Y. FERNÁNDEZ VIVAS, «Igualdad de oportunidades de los partidos y configuración del sistema electoral», «Proyección del principio de igualdad en el sistema de financiación de los partidos» y «Actualización de la igualdad de oportunidades de los partidos en el ámbito de la comunicación», en M. SALVADOR (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

financiación y control económico-financiero como en materia de transparencia en la organización, funcionamiento y actividades de los partidos.

2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS

En las leyes reguladoras de los partidos políticos en España se observa una evolución de una menor a una mayor intensidad y extensión de la regulación.

a) La primera Ley de Partidos (LPP), la Ley 54/1978, fue aprobada por las cortes constituyentes al tiempo que estas elaboraban la Constitución de 1978 y se publicó solo unos días antes que el texto constitucional. Esta ley contenía unas disposiciones absolutamente mínimas y extraordinariamente concisas, pues entonces se entendía que el legislador debía limitarse a respetar la libertad de los partidos sin apenas intervenir en la determinación de su régimen jurídico. En aquel momento, tras la dictadura, el objetivo prioritario y casi único era la legalización de los partidos políticos y su fortalecimiento en un sistema democrático incipiente.

Del proceso de elaboración de la LPP se pueden destacar dos aspectos: el primero, que se redactó teniendo en cuenta los trabajos constituyentes y específicamente el art. 6 que el proyecto de constitución dedicaría a los partidos políticos; el segundo, el alto consenso que se alcanzó durante la tramitación y aprobación de la ley, en la línea del consenso que caracterizó el proceso constituyente, ya que apenas se discutió el régimen transitorio (si se exigía a los partidos ya existentes adaptarse a la nueva ley) y un cambio muy concreto en la brevísima referencia que la ley contenía a la financiación pública electoral.

La LPP fue una ley breve y clara en los aspectos que regulaba, porque quedaron fuera de ella temas muy relevantes (otras vías de financiación, el control económico-financiero, una regulación más amplia del contenido básico de los estatutos y de la democracia interna...). Constaba de seis artículos dedicados de forma muy escueta al reconocimiento de la libertad de los partidos, los requisitos y trámites de inscripción registral, unas indicaciones absolutamente mínimas sobre la organización y funcionamiento internos, la previsión de la suspensión y disolución en dos casos tasados (aunque sin más desarrollo), y la previsión también de la financiación pública de la actividad electoral.

En cuanto a la valoración del contenido de la ley, en un primer momento la doctrina criticó el procedimiento de registro, que presentaba similitudes con el establecido en el régimen franquista, porque pensó que podría coartar la libertad de creación de partidos²⁷; no obstante, esta

²⁷ J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *op. cit.*, p. 171-184; I. DE OTTO Y PARDO, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, p. 105; R. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 184.

posibilidad quedó claramente descartada desde un principio por el Tribunal Constitucional, que dejó claro que el sistema de registro previo no podía suponer ningún tipo de control material o ideológico de los partidos políticos (SSTC 3/1981 y 85/1986). El resto de las críticas doctrinales se centraron en la insuficiencia de la regulación en temas absolutamente centrales como la financiación, el control y la democracia interna. Es cierto que esta ley resultaba comprensible en el contexto histórico en que se aprobó, porque fue fruto de un proceso de transición en el que el principal objetivo era garantizar la libertad y evitar las interferencias del Estado, como reacción a la realidad política que se había vivido en el régimen inmediatamente anterior. Sin embargo, a medida que transcurrían los años se fueron acumulando razones y argumentos a favor de una regulación más intensa²⁸.

b) En 1987 se aprobó la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos. Unos años antes habían aparecido los primeros casos de corrupción y se entendió que era necesario regular de forma más eficaz la financiación de los partidos y, sobre todo, establecer mecanismos de control. Hasta ese momento la regulación de la financiación de los partidos había sido escasísima y fragmentaria. Esta ley, sin embargo, fue también una ley breve (de once artículos) y con el paso del tiempo la regulación de algunos aspectos (especialmente de las fuentes de financiación privada y el sistema de control económico-financiero) se mostró insuficiente.

c) En 2002 el legislador aprobó la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP), que derogó la anterior LPP. Con ella se quería dar respuesta a las dos principales demandas en la materia entonces existentes: especificar en la ley las exigencias mínimas de democracia interna y establecer un régimen de suspensión y disolución de partidos que garantizase que la actuación de estos fuese conforme con la constitución. Lo cierto es, sin embargo, que esta ley se redactó fundamentalmente en atención a este último objetivo, para, de ese modo, hacer frente al problema de la violencia terrorista que se apoyaba en determinados partidos políticos vascos, cuya coacción a ciertos grupos sociales impedía el normal funcionamiento del orden democrático en el País Vasco.

Las novedades que introdujo la ley en materia de suspensión y disolución de partidos generaron un intenso debate doctrinal y político, de modo que la tramitación y aprobación final de esta ley no gozaron del alto consenso que sí se produjo en el caso de la ley de 1978. El proyecto

²⁸ Entre otros: M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, p. 81 y ss.; R. MORODO y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, op. cit., a lo largo del trabajo; M. RAMÍREZ y J. JIMÉNEZ CAMPO y otros, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEPC, Madrid, 1994; R. BLANCO VALDÉS, «Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación», en TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA y GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 97-125.

de ley había sido pactado entre los dos grandes partidos mayoritarios (PP y PSOE) y, aunque se presentaron seis enmiendas a la totalidad y 197 enmiendas al articulado en el Congreso, el texto finalmente aprobado no difirió apenas del inicialmente acordado.

La constitucionalidad de la nueva LOPP fue rápidamente cuestionada y el gobierno vasco presentó un recurso de inconstitucionalidad contra ella. El Tribunal Constitucional, en una extensa sentencia (la STC 48/2003), dictada en menos tiempo del que el Tribunal suele necesitar, declaró por unanimidad la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, aunque indicando en ciertos aspectos cuál debía ser la interpretación que había que darles. La STC 48/2003 se convirtió en la decisión que recoge la interpretación más acabada y sistemática del estatuto constitucional de los partidos, y la que refleja la evolución de un derecho de partidos de mínimos centrado en la libertad a un derecho más intervencionista cuyo eje es la garantía de la función de los partidos.

En efecto, la LOPP responde a un momento histórico distinto del de la LPP, a una etapa de mayor intervención del legislador en la que este asume la responsabilidad de establecer un régimen de los partidos con los límites y garantías necesarios para garantizar el cumplimiento de la función que les corresponde en el Estado democrático. Para poder cumplir esa función, el legislador considera necesario asegurar dos requisitos: la democracia interna y que la actividad del partido no sea contraria a la función que les atribuye la constitución. En la nueva regulación que introduce la ley ambos elementos son el parámetro de su legalidad y la condición para mantener el estatus de partido político. Esta novedad, por tanto, es de una trascendencia notable y supone un cambio relevante respecto al planteamiento del régimen legal anterior.

d) La regulación de la LOPP era en algunos aspectos técnicamente mejorable y ciertas materias seguían exigiendo una regulación más profunda. Por ello, en los siguientes años se aprobaron nuevas leyes y reformas de las existentes.

En materia económico-financiera se aprobó la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, que derogó a la anterior LO 3/1987. A pesar de la generosa financiación pública que recibían, los partidos experimentaron un crecimiento exponencial de sus gastos y terminaron recurriendo a fuentes irregulares de financiación privada; esto unido a la presión de la opinión pública ante un sistema de fiscalización y control de los partidos prácticamente ineficaz provocó la aprobación de una nueva ley en la materia²⁹.

²⁹ Esta nueva ley de financiación, la LO 8/2007, ha sido reformada en dos ocasiones en los últimos años: la primera vez, para introducir una reducción en las subvenciones estatales (mediante la LO 5/2012); la segunda, más profunda, para mejorar la regulación de ciertas fuentes de financiación privada y para garantizar una mayor transparencia y control (LO 3/2015).

En 2013 se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece ciertas obligaciones de publicidad para los partidos políticos y ha contribuido al desarrollo legislativo de la exigencia de transparencia.

Finalmente, la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, introdujo una profunda y relevante reforma en materia de publicidad y democracia interna, intensificó la regulación de las fuentes de financiación y fortaleció los mecanismos de control económico-financiero.

Lo relevante de estas últimas reformas legislativas es que se han producido, a pesar de las resistencias de los propios partidos, debido a la presión social en el contexto de una cierta crisis del modelo tradicional de partido y de un claro descontento con la actuación de estos, así como también por la presión de las recomendaciones de organismos internacionales especializados (los informes del GRECO, del Consejo de Europa).

3. EL ACTUAL RÉGIMEN LEGAL

3.1. Creación

Conforme al principio de libertad de los partidos, la ley reconoce la creación libre de partidos, la afiliación a un partido libre y voluntaria, y establece que nadie pueda ser obligado a crear un partido, a ingresar o a permanecer en el mismo (art. 1 LOPP)³⁰. Esta libertad, no obstante, está limitada para ciertas personas: los menores no pueden afiliarse a partidos, pero sí a las organizaciones juveniles de estos (art. 2.2 LOPP); varias leyes han recogido las previsiones constitucionales que limitan el derecho de asociación política de ciertos cargos y funciones públicas (los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, del Tribunal de Cuentas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional); y, por último, la ley impide ser promotores a quienes hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita o por alguno de los delitos graves previstos en los títulos XXI a XXIV del Código Penal (delitos contra la constitución, el orden público, delitos de traición y contra la comunidad internacional), salvo que hayan sido judicialmente rehabilitados, para impedir, con ello, la promoción de partidos políticos por parte de personas condenadas por delitos terroristas³¹.

³⁰ En relación con estas libertades cabe señalar que desde 2015 pueden ser promotores de un partido los ciudadanos de la Unión Europea, ya que anteriormente la ley limitaba la facultad de creación a los ciudadanos españoles, debido a la función de los partidos y su relación con la soberanía de los ciudadanos españoles (STC 48/2003, FJ 18).

³¹ Esta limitación fue avalada por el Tribunal Constitucional, que entendió que no resulta desproporcionada para quien ha sido condenado por delitos graves dirigi-

Como se ha explicado ya, desde un principio el legislador español optó por establecer un sistema de inscripción registral del que depende que la creación del partido se formalice y este adquiera personalidad jurídica. La doctrina lo criticó en un principio, porque mantenía cierta similitud con el sistema de control previo franquista y se temió que el Registro pudiese efectuar un control preventivo de los fines del partido; sin embargo, conforme a la interpretación clara y decidida del Tribunal Constitucional, la obligación general de inscripción en el registro solo tiene como objetivo la publicidad y los responsables del registro solo pueden realizar un control formal de la solicitud presentada.

Así, para crear un partido, el acuerdo debe formalizarse en un acta fundacional que tiene que contener ciertos datos y debe presentarse ante el Registro de Partidos. Respecto al control previo que puede realizar el registro, la ley prevé que se podrán comprobar dos extremos.

— El primero, si se cumplen los requisitos formales, de manera que si se advierte algún defecto de ese tipo se solicitará a los promotores que los subsanen. Los únicos conflictos que han surgido al respecto se produjeron por la iniciativa de inscribir un nuevo partido con una denominación similar a la de uno ya existente. En estos casos, el Tribunal Constitucional aclaró que, aunque es evidente que la denominación de dos partidos no puede coincidir o asemejarse hasta el punto de producir confusiones, el Registro no puede denegar la inscripción porque la denominación del solicitante sea similar a la de otro, salvo en supuestos de plena identidad de denominación entre dos partidos y en los de contradicción palmaria, manifiesta o patente de la denominación con las leyes o los derechos fundamentales (STC 85/1986; luego en STC 48/2003).

— En segundo lugar, si de la documentación presentada se deducen indicios racionales de una posible ilicitud penal, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, se suspenderá el plazo de inscripción y se iniciaría un proceso judicial para determinar si el partido incurre en algún ilícito penal. Se trata de un control judicial preventivo, pero de muy escasa eficacia: es difícil imaginar que en la documentación que se debe presentar los promotores pongan de manifiesto de algún modo su voluntad de cometer delitos, y resulta también difícil deducir esa voluntad de una organización que aún no se ha creado ni ha actuado.

El sistema de registro no ha resultado problemático en la práctica, pero su regulación sí ha sido objeto de ciertas críticas. El aspecto más discutido ha sido la posibilidad de que se pueda suspender la inscripción en caso de que se inicie un proceso judicial por indicios de ilicitud, porque, efectivamente, eso supone impedir *de facto* la libre creación³². Los

dos a atentar contra la pacífica convivencia en que los partidos deben desenvolverse (STC 48/2003, FJ 19).

³² Entre otros, E. VÍRGALA FORURIA, «La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España», en I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 31-79, p. 42; F.

otros aspectos que han sido objeto de discusión están relacionados con ciertas deficiencias técnicas de la regulación, pero también con la ubicación del Registro en el Ministerio del Interior³³.

3.2. Organización y funcionamiento internos

La primera LPP contenía unas indicaciones absolutamente mínimas sobre la democracia interna, que apenas servían para garantizar que la organización y el funcionamiento de los partidos fuesen democráticos. La posterior LOPP se aprobó con la intención de desarrollar la exigencia de democracia interna e introdujo nuevas exigencias, pero estas seguían siendo insuficientes; la reforma de esta última ley operada por la LO 3/2015 es la que ha introducido los últimos avances en esta materia.

La ley establece algunos aspectos de organización y funcionamiento internos como obligatorios, aunque no son muchos, por eso no puede decirse que la ley predefina el orden interno de los partidos. Lo que hace la ley es exigir que sean los estatutos de los partidos los que regulen obligatoriamente ciertos elementos internos, a veces indicando la dirección de dicha regulación, pero dejando que sea el partido quien libremente decida cómo diseña ese concreto aspecto organizativo. Con esto se quiere garantizar que los principales elementos que definen el orden interno del partido estén previstos en los estatutos (algo que no sucedía con la LPP), respetando la libertad de autoorganización del partido.

3.2.1. La organización interna del partido

Las exigencias relativas a la organización interna que establece la ley o que la ley exige que regulen los estatutos son las siguientes:

— Los partidos deben tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que pueden actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponde la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución (art. 7.2 LOPP).

BASTIDA FREIJEDO, «Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos», *op. cit.*, p. 10; I. de Otto, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, p. 100.

³³ Al respecto se ha propuesto que el Registro dependa de la administración electoral y no del Ministerio del Interior, lo que le rodearía de mayores garantías de independencia, así como cuidar la coherencia técnica con lo establecido en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y en los arts. 6 y 22 CE, en todo lo que se refiere a la ilegalidad e ilicitud de asociaciones y partidos. Véase: F. BASTIDA FREIJEDO, «Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos», *op. cit.*, p. 9 y ss.; J. A. CAMISÓN YAGÜE, «El registro de partidos y su problemática», en M. SALVADOR (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 113-144.

— Los órganos directivos de los partidos deben proveerse mediante sufragio libre y secreto (art. 7.3 LOPP). Los estatutos deben recoger 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 (art. 3.2.j LOPP) y establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido (art. 7.1 LOPP).

— Sobre el funcionamiento de los órganos colegiados, la ley exige que los estatutos fijen un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados (art. 7.4 LOPP). Los estatutos deben también prever la composición de los órganos de gobierno y representación, los plazos para su renovación (como máximo cada cuatro años), sus 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, debe ser la mayoría simple de los presentes, sean estos miembros de pleno derecho o compromisarios (art. 3.2.i LOPP).

— Los estatutos deben prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos (arts. 7.5 y 3.2.j LOPP) y el procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido (art. 3.2.q LOPP).

Ante esta regulación legal, la doctrina ha señalado otros elementos que, a su juicio, deberían quedar también fijados en la ley, entre ellos: unos requisitos mínimos que garanticen la participación de los afiliados en el sistema de elección de los candidatos electorales; una periodicidad mínima de los congresos, así como un procedimiento para solicitar la convocatoria, si no se hace en tiempo, y la convocatoria de congresos extraordinarios; limitaciones a la permanencia en los cargos orgánicos; fórmulas para vincular la posición de los compromisarios; la obligación de presentar informes de rendición de cuentas; medidas sobre la organización territorial de los partidos, cuando exista, para asegurar su autonomía y la forma de integrar su voluntad democráticamente³⁴.

³⁴ Entre otros, J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y constitución*, op.cit., pp. 67-79; M. PRESNO LINERA, «Teoría y práctica de los congresos generales de los partidos políticos», en M. CONTRERAS y C. GARRIDO (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, op.cit., p. 113-158; E.

3.2.2. *Los derechos de los afiliados*

Respecto a los derechos de los afiliados, las previsiones de la ley son las siguientes:

— Los estatutos deben incluir los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados (art. 3.2.g LOPP); además, pueden establecer diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido, que se corresponderán con diferentes derechos y deberes.

— Los derechos de los afiliados (los de mayor vinculación al partido político, si existen diferentes modalidades) deben ser al menos los siguientes: *a)* a participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos; *b)* a ser electores y elegibles para los cargos del mismo; *c)* a ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica; *d)* a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos; y *e)* a acudir al órgano encargado de la defensa de los derechos del afiliado (art. 8.4 LOPP).

— Sobre los deberes, los afiliados cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes: *a)* compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas; *b)* respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes; *c)* acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido; y *d)* abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno de acuerdo con la modalidad de afiliación (art. 8.5 LOPP).

— La ley exige que los estatutos del partido regulen 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 (art. 3.2.s LOPP)³⁵. Aunque no se recoge expresamente el derecho a recurrir la decisión sancionadora en el ámbito interno, se entiende implícita-

VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *op. cit.*, p. 225-280.

³⁵ El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados queda a la libre disposición del partido, salvo dos supuestos que la propia ley exige que se tipifiquen y sancionen: con suspensión cautelar automática, 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; y con expulsión, aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos (art. 3.2.s LOPP).

mente, ya que la ley dispone que los estatutos deben determinar el cargo u órgano encargado de la defensa y garantía de los derechos del afiliado (art. 3.2.r LOPP).

En relación con los derechos de los afiliados la doctrina también se ha ocupado de señalar otros elementos que, a su juicio, deberían incluirse en la ley, entre ellos: el reconocimiento del derecho a presentarse como candidato electoral y la libertad de expresión entre los derechos de los afiliados; los derechos procesales a aportar medios de prueba, la presunción de inocencia y la prohibición de indefensión; y la exigencia de imparcialidad del órgano de garantía de los derechos³⁶.

3.2.3. *La selección y presentación de candidatos electorales*

Una de las cuestiones de democracia interna más debatidas en los últimos años en España ha sido la relativa a la selección de los candidatos electorales.

Los partidos gozan de un margen de maniobra muy amplio a la hora de decidir el sistema de elección interna de los candidatos electorales, pues la ley no contiene ninguna disposición específica sobre ello. En un principio, la regla general fue la elección a través de los correspondientes órganos internos; sin embargo, a partir de mediados de los años dos mil se comenzaron a utilizar las elecciones primarias y hoy en día prácticamente todos los partidos de ámbito nacional las han utilizado en alguna ocasión. En un primer momento las elecciones primarias generaron muchas expectativas y se vieron como un elemento que podía democratizar más los partidos y resolver el problema de desafección política. Estos objetivos, sin embargo, no se han conseguido en el grado en que se pensó que se podrían lograr y, además, se han verificado notables desventajas (hiperliderazgos, divisiones internas...). La doctrina, por su parte, las considera positivas, pero entiende que la ley debería incluir los elementos mínimos imprescindibles para asegurar que los procesos de primarias se celebran con las garantías democráticas básicas, algo que no ha sido la regla general hasta ahora³⁷.

³⁶ Entre otros, J. TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y constitución*, op.cit., pp.67-79; M. SALVADOR MARTÍNEZ, «La libertad de expresión del afiliado a un partido político y sus límites», op.cit., p.391 y ss.

³⁷ La bibliografía sobre este tema es muy amplia, porque ha generado mucho debate en los últimos años. La obra inicial de referencia es M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012; sobre las primarias en España: C. GARRIDO LÓPEZ, «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.40, 2017; D. GIMÉNEZ GLÜCK, «El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.102, 2014; E. PAJARES MONTOLIO, «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», en J. L. CASCAJO CASTRO y A. MARTÍN DE LA VEGA, (coords.), *Participación, representación y democracia*, Valencia, Tirant lo blanch, 2016; y M. SALVADOR MARTÍNEZ,

Respecto al proceso de selección de candidatos la única previsión legal es la que exige que las listas electorales tengan una composición paritaria del tipo «cremallera» (las personas de uno y otro sexo deben ordenarse de manera alternativa)³⁸. Esta exigencia sustituye desde 2024 a la obligación anterior de que las listas tuviesen una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada uno de los sexos supusiera como mínimo el cuarenta por ciento (o, en ciertos casos, que la proporción de mujeres y hombres fuera lo más cercana posible al equilibrio numérico). Esta medida fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que la consideró conforme con la constitución (STC 12/2008) con los siguientes argumentos: no afecta al contenido esencial del derecho de participación política, que no comprende el derecho a ser propuesto por los partidos como candidato; no vulnera el principio de igualdad, ya que no establece un trato diferente para un determinado sexo ni diferenciación entre sexos, sino que es una medida meramente antidiscriminatoria; y, aunque limita la libertad de elección de los partidos, se considera una medida razonable y justificada.

3.3. Financiación y control económico-financiero

El sistema de financiación de los partidos políticos en España combina, desde el principio, ingresos públicos y privados, con una clara preponderancia de los primeros. En su diseño general este sistema ha sido objeto de diversas y profundas críticas, al margen de las críticas puntuales que han merecido ciertos aspectos concretos y técnicos de este (la forma de regulación de las donaciones privadas o la fórmula de cálculo de una determinada subvención, por ejemplo).

La definición general del modelo ha sido cuestionada, en primer lugar, porque el sistema de financiación reposa fundamentalmente sobre fuentes de ingresos públicos, algo que tenía sentido en 1978, cuando los partidos tenían estructuras débiles y era preciso darles el soporte económico necesario para que pudiesen actuar, pero no ahora, cuando los partidos son suficientemente fuertes y están completamente profesionalizados. Las vías de financiación pública son muy amplias y variadas (cubren la actividad electoral, parlamentaria y ordinaria de los partidos) y hacen a los partidos muy dependientes del dinero público, lo que no promueve que se esfuercen por mantener su conexión con la sociedad. En segundo lugar, los criterios de adjudicación de las subvenciones públicas merecen una valoración negativa desde el punto de vista de la igualdad

«Primarias, partidos políticos y tecnología», en A.J. SÁNCHEZ NAVARRO y R. FERNÁNDEZ RIVEIRA (dirs.), *Reflexiones para una Democracia de calidad en una era tecnológica*, Aranzadi, 2021, pp. 175-196.

³⁸ Establecida por el art. 1 de la Ley Orgánica 2/2024, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, que modifica el art. 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.

de oportunidades, porque favorecen a los partidos mayoritarios y parlamentarios; esto podía justificarse en un principio con el objetivo de fortalecer el incipiente sistema democrático de partidos, pero cuarenta años después resultan distorsionadores y perjudiciales para los partidos pequeños o nuevos. En general, la financiación privada se ha regulado con desconfianza y los mecanismos para controlarla apenas han sido suficientes hasta hace unos años. Por último, también se ha criticado la actitud del legislador, que no ha mostrado intención de modificar el modelo y ha intervenido solo para reformarlo puntualmente como respuesta a la corrupción o a situaciones de crisis política y económica³⁹.

Además de la financiación de los partidos, desde 2015 la ley también regula el régimen de las fundaciones vinculadas a partidos políticos y contiene ciertas disposiciones sobre su financiación y control. Permite que reciban donaciones privadas, con ciertas limitaciones; prevé que podrán optar a todas las subvenciones procedentes de los presupuestos de las distintas administraciones públicas que se convoquen, presentándose a las correspondientes convocatorias públicas; y las somete a los mismos mecanismos de fiscalización y control, y al régimen sancionador, previstos para los partidos.

3.3.1. *Las fuentes de financiación*

El sistema de financiación de los partidos se compone de ingresos de origen público y privado⁴⁰.

- a) Las fuentes de financiación pública son las siguientes:
 - Las subvenciones públicas por gastos electorales. Son ayudas que se adjudican atendiendo a los criterios de escaños y votos obtenidos por cada partido, y cuya finalidad es reembolsar los gastos que realizan los partidos durante la campaña electoral. Están previstas en las leyes electorales (generales y autonómicas) y se aplican a todos los procesos de elección de representantes políticos en los diferentes niveles territoriales. Estas leyes

³⁹ Entre los autores que se han ocupado del tema: M. IGLESIAS BÁREZ, «La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo», en C. GARRIDO y E. SÁENZ ROYO (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, pp.87-107; E. PAJARES MONTOLÍO, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; A. C. SANTANO, *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid, 2016; O. SÁNCHEZ MUÑOZ, «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.99, 2013, pp. 161-200; del mismo, «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp.49-82; M. HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

⁴⁰ Una buena explicación de estas en E. PAJARES MONTOLÍO, «La financiación de los partidos políticos», *Eunomia*, núm. 11, 2016.

prevén las cantidades que corresponderán a cada partido (por ejemplo, 21 167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados) y disponen que dicha cantidad no podrá ser superior a la cifra de gastos electorales que hayan declarado cada uno de ellos⁴¹.

- La subvención pública para el funcionamiento de los partidos. Se trata de una ayuda anual dirigida a sufragar las actividades ordinarias de los partidos con representación en el Congreso y se adjudica en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones; para esta ayuda la ley no establece un máximo ni un mínimo, sino que la cantidad global a distribuir se fija en la ley de presupuestos generales. Junto a esta subvención, vinculada a la representación obtenida en el Congreso, la ley prevé que las comunidades autónomas establezcan subvenciones del mismo tipo vinculadas a la representación obtenida en las correspondientes asambleas autonómicas⁴².
- La subvención pública a los grupos parlamentarios o políticos existentes en las Cortes Generales, las asambleas de las comunidades autónomas y en las instituciones locales. Su finalidad es contribuir a los gastos derivados de la actividad de estos grupos, pero se considera también una fuente de ingresos de los partidos. Consiste en una cantidad fija igual para todos los grupos y otra variable en función del número de miembros de cada uno.
- La financiación pública indirecta: concesión de espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios de comunicación públicos; subvenciones para el envío a los electores de sobres, papeletas, propaganda; cesión de espacios para colocación de carteles y otras formas de publicidad electoral, etcétera.

b) En cuanto a las fuentes de financiación privada de los partidos, según la ley, estas consisten en las cuotas de afiliados, productos de sus actividades y patrimonio, donaciones, patrimonio propio, fondos procedentes de préstamos o créditos y herencias o legados que reciban; en la práctica, la fuente privada que ha desempeñado un papel más importante ha sido la condonación de deudas realizada por entidades bancarias. La ley especifica, además, algunas condiciones y límites de las fuentes privadas: existe un tratamiento jurídico diferente para las cuotas y las donaciones, distintos límites aplicables a las donaciones, requisitos para garantizar mejor su control, disposiciones sobre los

⁴¹ Con esta misma idea, el art. 2 de la LO 8/2007 de financiación de los partidos prevé que la ley reguladora del referéndum establezca una subvención por gastos ocasionados por campañas en caso de referéndum, aunque esta previsión no se ha desarrollado aún.

⁴² El art. 3.1. de la LO 8/2007 prevé un último tipo de ayuda pública, de carácter menor: «Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional».

créditos, incentivos fiscales a las donaciones, un límite a las condonaciones de deuda, etcétera.

3.3.2. *Control financiero*

El control económico-financiero se ejerce fundamentalmente a través del Tribunal de Cuentas, aunque también participan en esta tarea otros organismos (juntas electorales y órganos de control de cuentas de las comunidades autónomas).

El control económico-financiero establecido por el legislador fue muy deficiente durante las primeras décadas; de hecho, la primera regulación era tan insuficiente y defectuosa que el control resultó limitadísimo, por no decir inexistente: en la práctica no se ejerció control efectivo ni de la legalidad de las vías de financiación ni de la gestión económica de los partidos. Estos, como es lógico, demostraron una resistencia notable a imponerse obligaciones y límites en esta materia, y el legislador tampoco tuvo excesivo interés en ello. A partir de 2007, y sobre todo en la última década (reformas de 2012 y 2015), se han aprobado medidas legislativas que han fortalecido el control económico-financiero de los partidos. Para ello resultaron decisivos diversos factores: las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, la presión social y la intervención de instancias internacionales, como el grupo GRECO del Consejo de Europa.

Actualmente el Tribunal de Cuentas fiscaliza la financiación ordinaria de los partidos a partir de la documentación que estos están obligados a enviarle anualmente. Recoge los resultados de dicha fiscalización en un informe en el que hace constar las infracciones o irregularidades detectadas, y que envía a las Cortes Generales. Respecto a las infracciones o irregularidades que haya detectado, el Tribunal inicia el correspondiente expediente sancionador que él mismo tramita y concluye⁴³.

3.4. **Disolución**

La vigente LOPP contiene una regulación muy detallada del régimen de disolución, ya que uno de sus objetivos fue el de hacer frente a los

⁴³ Sobre el control económico-financiero de los partidos: L. DELGADO DEL RINCÓN, «Hacia un modelo idóneo de control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas», en J. MATIA PORTILLA (dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016, pp.423-492; E. PAJARES MONTOLÍO, «Financiación de partidos y transparencia», en M. SALVADOR (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, 2022, p.315-349.

partidos que servían de apoyo a la violencia terrorista. En concreto, la disolución de un partido es posible en tres supuestos⁴⁴:

a) Disolución por causas penales: es el supuesto establecido con carácter general para todo tipo de asociaciones, incluidos los partidos, que incurran en los supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (art.515⁴⁵). En estos casos, se ha de iniciar un proceso penal que, si finaliza con la decisión de ilicitud de un partido, conlleva su disolución. Sin embargo, la disolución de partidos por causa penal resulta muy complicada en la práctica; así, solo se ha utilizado una vez, para disolver al Partido Comunista de España Reconstituido, vinculado al grupo terrorista GRAPO⁴⁶.

b) La disolución por causas no penales se puede producir en dos supuestos distintos:

— «Cuando un partido vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los arts.7 y 8 de la LOPP». Se trata de un supuesto de hecho que parece difícil que pueda darse en algún momento.

— «Cuando de forma reiterada y grave la actividad de un partido vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el art.9» de la ley. En este caso la ley precisa con mucho detalle los elementos, conductas y hechos que permitirían determinar cuándo un partido incurre en tal supuesto⁴⁷, de

⁴⁴ Sobre el tema: M. IGLESIAS BÁREZ, *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008; J. A. MONTILLA MARTOS (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 2004; M. PÉREZ-MONEO, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007; E. VÍRGALA FORURIA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *op. cit.*, p.203-262; del mismo, «La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España», *op. cit.*, p.31-79; y J. CORCUERA, J. TAJADURA y E. VÍRGALA, *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁴⁵ Se consideran ilícitas: 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2.º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 3.º Las organizaciones de carácter paramilitar. 4.º Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

⁴⁶ ST Audiencia Nacional 31/2006, de 30 de junio, ratificada por STC 655/2007.

⁴⁷ Así, la ley describe minuciosamente los tres tipos de conductas que pueden dar lugar a este supuesto (art.9.2): vulneración sistemática de las libertades y derechos fundamentales, vinculada con atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por distintas razones; fomentar, propiciar o legitimar la violencia para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer el orden democrático; y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas

modo que no basta con la comisión de uno solo de los hechos recogidos en la ley de forma esporádica y por un único militante, sino que ha de producirse una reiteración de conductas continuadas en el tiempo con la participación de sus órganos dirigentes o de un número importante de sus militantes.

A diferencia del caso anterior, si concurre cualquiera de estas dos causas no penales la tramitación del procedimiento de disolución se realiza a través de un procedimiento judicial específico, preferente y en una única instancia. En cuanto a los efectos de la disolución, la ley prevé el cese inmediato de toda la actividad y la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, y, además, establece que «se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto». Con esto se quería evitar el problema que supondría, desde el punto de vista de la eficacia de la disolución, la creación de un nuevo partido que de hecho sustituyera a la formación disuelta. Si se diera este caso, se podrá solicitar que, como parte de la ejecución de la sentencia de disolución, se declare la improcedencia de la continuidad o sucesión del partido disuelto (art. 12 LOPP).

La introducción del tercer supuesto de disolución generó en su momento un intenso debate jurídico y político. La mayoría de la doctrina entendió que el establecimiento de causas de disolución no penales era conforme con la constitución, aunque se criticaron algunos aspectos de la forma concreta en que la ley había definido ese tercer supuesto no penal⁴⁸. Es cierto que el diseño técnico-jurídico de la ley es mejorable en numerosos aspectos, pero también lo es que la mayoría de los defectos pueden salvarse con una interpretación absolutamente restrictiva y garantista a favor de la libertad, que es la que finalmente se le ha dado.

El Tribunal Constitucional, por su parte, la avaló, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la fundamental STC 48/2003 explicó que el legislador podía prever causas de disolución no penales y reconoció que la existencia de un partido que con su actividad colabore o apoye la violencia terrorista pone en peli-

en determinadas condiciones. La ley especifica aún más señalando, a título ejemplificativo, que se darán las conductas anteriores cuando se produzca la repetición o acumulación de una lista de nueve supuestos, que son una concreción o especificación de los supuestos básicos del apartado 2, (art. 9.3). Y finalmente señala una serie de hechos que podrán tenerse en cuenta para apreciar y valorar las actividades antes mencionadas, así como la continuidad o repetición de estas (art. 9.4).

⁴⁸ Para unos, el régimen establecido merecía un juicio global positivo, aunque reconocían ciertas deficiencias que, sin embargo, se podían salvar con una interpretación conforme con la constitución; así lo entendieron J. Tajadura Tejada, *Partidos políticos y constitución*, *op. cit.*; o E. Vírjala Foruria, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *op. cit.*, Para otros autores, había elementos de la ley cuya constitucionalidad resultaba muy cuestionable: F. Bastida Freijedo, «Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos», *op. cit.*; J.A. Montilla Martos, «Algunos cambios en la concepción de los partidos...», *op. cit.*, entre otros

gro la subsistencia del orden democrático pluralista proclamado por la Constitución, y admitió que, frente a ese peligro, no parece que pueda aplicarse otra sanción reparadora del orden jurídico perturbado que la disolución. Añadió que no se trataba de ilegalizar partidos por razón de los fines, proyectos u objetivos que persigan, pues ello sería contrario a la libertad de asociación política, sino de ilegalizarlos a causa de los medios que utilizan para alcanzar dichos fines y que resultan contrarios a los principios democráticos y a los derechos fundamentales. En cuanto a la forma de definir el supuesto de hecho, el Tribunal consideró que estaba previsto de forma suficientemente estricta: la disolución no cabe cuando se dé simplemente alguna de las conductas tipificadas, sino solo cuando estas se realicen de forma reiterada y grave, por repetición o acumulación, con continuidad en el tiempo, de forma que evidencien una decidida incompatibilidad con los medios pacíficos y legales inherentes a los procesos de participación política. En este sentido hizo algunas indicaciones sobre cómo debían interpretarse algunos apartados del art. 9 de la ley.

Como cabía esperar, después de aprobarse la ley se inició el primer proceso de ilegalización de los partidos HB, EH y Batasuna, que se cerró con la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003, en la que se consideró probada la participación de ETA en esas formaciones y la actuación de estas como complemento político, consciente y reiterado, a la actividad terrorista. Esta decisión fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional y mediante las SSTC 5/2004 y 6/2004 el Alto Tribunal ratificó la conclusión a la que había llegado el Tribunal Supremo. Posteriormente, tales decisiones fueron recurridas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en su STEDH de 30 de junio de 2009 afirmó, por unanimidad y de forma contundente, que la decisión del Tribunal Constitucional cumplía los requisitos exigidos para entender que la disolución no lesionaba las libertades de asociación y de expresión⁴⁹.

Tras ilegalizarse Batasuna en 2003, esta se organizó e intentó inscribirse en varias ocasiones como una nueva formación política. En estos casos se utilizaron los medios judiciales previstos en la ley para impedir su creación o disolver el nuevo partido, en la medida en que fuese la continuación de uno ya ilegalizado. Todas esas decisiones fueron avaladas por el Tribunal Constitucional y el TEDH (cuando se acudió hasta él). Finalmente, se solicitó la inscripción de un nuevo partido, SORTU, cuyos estatutos ya recogían el objetivo de contribuir a la definitiva y total desaparición de cualquier clase de violencia y terrorismo, en particular la de

⁴⁹ Esta decisión del TEDH era coherente con su jurisprudencia en la materia, conforme a la cual el legislador puede establecer un régimen que permita disolver un partido que actúe contra los principios democráticos mediante el uso de la violencia, la incitación o la cobertura de esta, siempre que esto se manifieste en actividades concretas y la influencia del partido afectado sea capaz de alterar el orden público o de aterrorizar a una parte importante de la sociedad.

la organización ETA, y en él que ya no se apreciaron elementos objetivos suficientes que determinasen que era la continuación de un partido disuelto, por lo que se reconoció su derecho a la inscripción en el registro (STC 138/2012).

4. CONSIDERACIONES FINALES

El derecho de partidos en España ha sufrido una importante evolución en los ya más de cuarenta años de democracia bajo la Constitución de 1978. En la primera etapa se produjo una cierta mistificación de los partidos, porque representaban la recién ganada democracia, y el principio indiscutible que rigió su régimen jurídico fue el de libertad. Pasados los años, se comenzó a generar una postura más crítica hacia los partidos y su régimen jurídico, y se entendió que era necesario algo más que libertad para asegurar que estos cumplían su función en el sistema democrático. En este sentido, los principales temas de debate han sido la democracia interna de los partidos, la mejora de la igualdad de oportunidades, la reforma del sistema de financiación y el fortalecimiento de los mecanismos de control económico-financiero. En estos temas, a pesar de las propuestas de la doctrina mayoritaria, los partidos se han resistido a tomar medidas legislativas que ellos entendían que les podían perjudicar, y solo lo han hecho finalmente debido a la presión social e internacional.

En todo caso, la prueba más importante que ha tenido que superar el derecho de partidos en España ha sido la disolución de partidos políticos. El legislador tuvo que tomar la complicada decisión de establecer un régimen de suspensión y disolución que pudiese hacer frente al problema de la violencia terrorista; este generó, como era de esperar, un intenso debate social, político y jurídico. La aplicación práctica que se hace de este tipo de decisiones legislativas es la que finalmente las legitima o no. En este sentido, la aplicación del régimen de disolución a determinados partidos políticos entre los años 2003 a 2008, por su vinculación con el terrorismo de ETA, alcanzó los objetivos que el legislador buscaba cuando estableció dicho régimen de disolución y el balance final de aquella decisión legislativa polémica puede considerarse positivo, pero sobre todo porque se ha demostrado como una vía auténticamente excepcional, reservada a supuestos extraordinarios.

5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge, *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- ARAGÓN, BASTIDA y BILBAO UBILLOS *et al.*, «Encuesta sobre los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 13-119.

- BASTIDA, GARCÍA SANTESMASES y LUCAS MURILLO *et al.*, «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 15-42.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001.
- CONTRERAS, Manuel y GARRIDO, Carlos (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- GARRIDO, Carlos y SÁENZ ROYO, Eva (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2017.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008.
- MARTÍNEZ CUEVAS, M.^a Dolores, *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 2004.
- MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.
- RAMÍREZ, Manuel/ JIMÉNEZ CAMPO, Javier *et al.*, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEPC, Madrid, 1994.
- RODRÍGUEZ DIAZ, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, p. 161-200.
- *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.
- SANTANO, Ana Claudia, *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid, 2016.
- TAJADURA TEJADA, Javier, *Partidos políticos y constitución*, Civitas, Madrid, 2004.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2003, p. 203-262.
- «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 225-280.

DERECHO DE PARTIDOS EN FRANCIA

Damien CONNIL¹

En este capítulo se abordarán, de manera sucesiva, tres aspectos fundamentales del derecho de partidos en Francia: los partidos políticos en la Constitución (I), los partidos políticos en la ley (II) y el régimen jurídico de los partidos políticos (III).

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN

En este primer apartado se van a analizar los partidos desde tres perspectivas: desde el texto de la Constitución, desde la jurisprudencia constitucional y desde la doctrina.

1.1. Los partidos políticos en el texto de la Constitución

La Constitución de la V República, de 1958, es la primera en la historia constitucional francesa que reconoce expresamente la existencia de partidos políticos. El art.4 de la Constitución, en su versión original, establecía que «(l)os partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libre-

¹ Investigador del Centro Nacional para la Investigación Científica (CNRS, por sus siglas en francés), Universidad de Pau y de los Países del Adour, Universidad de Aix-Marsella, Universidad de Tolón, CNRS, DICE, IE2IA, Pau, Francia.

Revisión del texto en castellano realizada por Penélope Oliva Boza, investigadora predoctoral en formación del departamento de Derecho Político de la UNED (Ayuda PRE2022-103623, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00 «El Estado de Partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo»).

mente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

Este artículo de la Constitución fue el primero en Francia en otorgar reconocimiento constitucional a los partidos políticos. Anteriormente, la Constitución de la IV República solo hacía referencia a los grupos parlamentarios, sin reconocer formalmente a los partidos políticos, su existencia, su estatus, ni sus derechos y obligaciones. Así, el texto de 1946 reconocía únicamente a los grupos políticos como actores del sistema parlamentario, pero esa mención desapareció tras la reforma constitucional de 1954².

No obstante, lo cierto es que la cuestión de los partidos políticos ya se había considerado antes de 1958. Varios proyectos sobre el estatus de los partidos se plantearon antes y después de la II Guerra Mundial³. Un anteproyecto de Constitución en 1958 muestra, además, que inicialmente se barajó incluir disposiciones más detalladas para vincular los partidos políticos y las elecciones, y para organizar alguna forma de control por parte del Consejo Constitucional⁴.

Sin embargo, el texto finalmente aprobado en 1958 tuvo un alcance más limitado. Los debates preparatorios muestran que, para los redactores de la Constitución, el estatus de los partidos políticos no era realmente un tema central, sino más bien una cuestión propia del contexto de la época. Como manifestó Michel Debré, ministro de Justicia, ante el Consejo de Estado: las disposiciones previstas «son, desde el punto de vista constitucional, la negación de cualquier sistema totalitario que postule un partido único. De la manera más categórica y al mismo tiempo más solemne, nuestra futura Constitución proclama su fe democrática y basa

² Los grupos fueron mencionados en los arts. 11 (elección de la Mesa de las Cámaras por representación proporcional de los grupos), 52 (designación del Gobierno en caso de disolución) y 91 (composición del *Comité constitutionnel*). Para más información sobre el reconocimiento de los grupos en el texto constitucional de 1946, véase D. CONNIL, *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016, pp.33-37.

³ Puede consultarse, en este sentido, S. BOURREL, *La Constitution du 4 octobre 1958 et les partis politiques*, Th. Pau, 1997, pp. 10-12 y J.-L. WARSMANN, *Rapport n° 892*, AN, 2008, p. 115, citando a A. HAURIU, «Les partis politiques et la Constitution», *Revue politique et parlementaire*, 1928, pp. 383-395 y F. GOGUEL (bajo el seudónimo de B. Serampuy), «Pour une réglementation des partis politiques», *Esprit*, 1939, pp. 268-277.

⁴ Como ejemplo, un artículo (único), incluido en un título denominado «Partidos o agrupaciones políticas», estaba redactado de la siguiente manera: «Los grupos o formaciones que presenten candidatos a las elecciones o que desarrollen una actividad política pueden constituirse libremente. No obstante, deben registrarse y presentar sus estatutos. Su organización debe inspirarse en principios democráticos. Asimismo, deben rendir cuentas anualmente sobre sus recursos y gastos al Consejo Constitucional, que está facultado para verificar la veracidad de las declaraciones presentadas. Las observaciones del Consejo Constitucional se publican en el Diario Oficial. La constatación por parte del Consejo Constitucional de una violación de las disposiciones del presente artículo autoriza al Gobierno a solicitar ante el Alto Tribunal de Justicia la disolución de la agrupación en cuestión».

las instituciones en esta expresión fundamental de la libertad política que es la pluralidad de partidos»⁵.

Los debates del verano de 1958 vinieron a poner de manifiesto una determinada concepción de los partidos políticos. Se produjo una equiparación (no intencionada) entre partidos políticos y formaciones representadas en el Parlamento⁶. Así pues, los partidos previstos por los redactores de la Constitución eran, fundamentalmente —si no exclusivamente—, aquellos representados en las cámaras. La cuestión de los partidos fuera del Parlamento no parece que se planteara (al menos explícitamente), aunque, como es lógico, las disposiciones del art.4 son aplicables a todos los partidos o agrupaciones políticas⁷.

Por otro lado, también se evidenció la dificultad de incorporar los partidos políticos al ámbito constitucional. Durante los debates preparatorios se afirmó, por ejemplo, que «un artículo que podría haber servido de base para el establecimiento de un estatus jurídico de los partidos [...] no se adoptó finalmente», ya que su redacción no resultó satisfactoria⁸. Se destacó «que no se trataba solo de expresar un deseo, sino de redactar una norma jurídica que fuera aplicable y vinculante desde un punto de vista técnico»⁹. Esto representó un verdadero desafío para la Asamblea Constituyente de 1958, dificultad que también se manifestó durante los debates preparatorios ante el Consejo de Estado. La expresión «el derecho de los partidos políticos» aparece recogida como tal, pero para indicar que no puede limitarse a lo que prevén las disposiciones del proyecto de Constitución y para decir que «no es en ese momento, [...] en el que se pretende incluir en la Constitución solo lo estrictamente necesario, cuando hay que embarcarse en una definición tan aventurada como la del estatus de los partidos y agrupaciones políticas»¹⁰. En consecuencia, se optó por incluir una referencia mínima a los partidos.

Al analizar los debates se desprende que, más allá de los temas tratados, la cuestión que subyacía era la relativa a la determinación del estatus y del régimen jurídico de los partidos políticos. Así, para François Luchaire, «al mismo tiempo que se reconoce que los partidos tienen un papel en la República, es necesario demostrar que también asumen

⁵ M. DEBRÉ, Discurso ante la Asamblea General del Consejo de Estado, 27 de agosto de 1958.

⁶ Véase, por ejemplo, la intervención de R. BRUYNEEL durante los debates del Comité Consultivo Constitucional, el 1 de agosto de 1958 (en *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. II, La Documentation française, 1988, pp. 128-129).

⁷ Sobre la «diversidad terminológica», véase J.-Ph. DEROSIER y A. VIDAL-NAQUET, «France», en J.-Ph. Derosier (dir.), *Les partis politiques, Les Cahiers du Forincip*, n° 4, Lexisnexis, 2019, pp. 132-133.

⁸ R. JANOT, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. II, La Documentation française, 1988, p. 130.

⁹ *Ibid.*, p. 130.

¹⁰ R. LATOURNERIE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, La Documentation française, 1991, p. 50.

ciertos deberes. La formación de un partido político, de una agrupación política, conlleva ciertas ventajas, en particular el libre acceso a la propaganda electoral. El partido político participa así en la expresión del sufragio. Por tanto, parece normal que a cambio deba organizarse respetando ciertos principios y cumpliendo con esta función democrática»¹¹.

En 1993, el Comité Consultivo para la Reforma de la Constitución (*Comité Vedel*) propuso modificar el art.4 de la Constitución con el objetivo de precisar los elementos relativos al papel que desempeñan los partidos políticos. La propuesta, que no llegó a ser aprobada, planteaba la inclusión de dos nuevos apartados: uno para abordar la función electoral de los partidos políticos y otro para destacar su rol en el debate democrático¹².

El texto constitucional, sin embargo, fue modificado en 1999. El art.4 se reformó entonces para incluir el principio de paridad y para subrayar que los partidos políticos «contribuyen a la aplicación de dicho principio» (favoreciendo el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos electivos)¹³.

La última reforma constitucional relacionada con los partidos políticos tuvo lugar en 2008¹⁴. El Comité de Reflexión y Propuestas sobre Modernización y Reequilibrio de las Instituciones de la V República (*Comité Balladur*) recomendó incluir en el texto constitucional, en particular en el art.4, la posibilidad de reconocer garantías especiales para los partidos y agrupaciones de la oposición. Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada por el constituyente. Para ser más precisos, solo se adoptó en relación con los grupos parlamentarios, introduciéndose un nuevo art.51-1¹⁵. Por su parte, el art.4 de la Constitución se modificó en una dirección ligeramente diferente, por iniciativa de los parlamentarios, de forma que ahora dice lo siguiente: «(l)os partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán

¹¹ F. LUCHAIRE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, La Documentation française, 1991, pp.299-300.

¹² Los dos apartados eran los siguientes: «(l)a ley determinará las condiciones en las que el Estado contribuye a la financiación de las campañas electorales y de las actividades de los partidos y agrupaciones políticas. Una ley orgánica establecerá las normas que garantizan el respeto a los principios de igualdad y de libre información de los ciudadanos en las consultas electorales»; «(l)a libertad y el pluralismo de la comunicación son condiciones esenciales de la democracia. Un organismo independiente, cuya composición y misiones serán definidas por una ley orgánica, velará por su respeto en el ámbito de la comunicación audiovisual. Sus decisiones estarán sometidas al control del juez. Presentará al Parlamento un informe anual sobre su actividad» (informe presentado al presidente de la República el 15 de febrero de 1993 por el Comité Consultivo para la Reforma de la Constitución, Diario Oficial, 16 de febrero de 1993, pp.2537 y ss.).

¹³ Ley para la reforma de la Constitución núm.99-569.

¹⁴ Ley para la reforma de la Constitución núm.2008-724.

¹⁵ «El reglamento de cada cámara determina los derechos de los grupos parlamentarios constituidos en su seno. Reconoce derechos específicos a los grupos de oposición de la cámara correspondiente, así como a los grupos minoritarios».

su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia. Estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del art. 1 de acuerdo con lo dispuesto por la ley. La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas en la vida democrática de la Nación».

1.2. Los partidos políticos en la jurisprudencia

La jurisprudencia ha venido a aclarar algunos aspectos del derecho constitucional de los partidos políticos. En este sentido, Guy Carcassonne explica que «el Consejo Constitucional no les ha otorgado derechos [a los partidos políticos], pero ha velado porque no se vulneren los derechos derivados de la Constitución»¹⁶. Es también en este sentido en el que hay que entender, sin duda, la «evolución inacabada» subrayada por Louis Favoreu y los autores del *Précis Dalloz de Droit constitutionnel* sobre la constitucionalización del estatus de los partidos políticos¹⁷. Los autores indican que el Consejo Constitucional ha hecho «aclaraciones sobre la interpretación de este texto, pero sin ofrecer realmente una visión de conjunto»¹⁸. Del mismo modo, Bruno Daugerón considera que el reconocimiento de los partidos políticos en el texto de 1958 es limitado «porque este reconocimiento no constituye en absoluto una definición jurídica y no conduce a ningún estatus si se entiende por ello el reconocimiento de derechos y obligaciones propiamente dichos. El hecho de que estén consagrados en la Constitución perpetúa la situación en la que los partidos políticos siguen siendo un elemento de hecho y no de derecho, aunque se les reconozcan derechos y obligaciones constitucionales»¹⁹.

Lo cierto es que, efectivamente, se han reconocido derechos constitucionales a los partidos políticos. Desde esta perspectiva, merecen destacarse varias decisiones del Consejo Constitucional, al menos en torno a tres ideas fundamentales: la libre constitución de los partidos, el libre ejercicio de su actividad y la garantía del pluralismo.

Sobre la libertad de creación de los partidos, el Consejo Constitucional se pronunció ya en 1959. Al examinar el Reglamento de las Asambleas, el Alto Tribunal censuró las disposiciones que introducían alguna forma de control, por parte de las propias Asambleas, de la adecuación de las declaraciones políticas de los grupos parlamentarios a

¹⁶ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Seuil, 2013, 11a ed., p. 52.

¹⁷ L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2022, 25a ed., pp. 721-723.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 721-722.

¹⁹ B. DAUGERON, «Le statut juridique du parti politique en droit français : de l'impossible reconnaissance au difficile encadrement», en J. HUMMEL (dir.), *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel*, Mare & Martin, 2018, pp. 85-113, especialmente p. 102.

las disposiciones del art. 4 de la Constitución²⁰. Del mismo modo y en sentido contrario, el Consejo aclaró que «la obligación de cada grupo [parlamentario] de hacer pública una declaración política en la que se expongan los objetivos y los medios de la política que defiende no implica ningún control sobre el contenido de dicha declaración» y, por tanto, no vulnera los principios recogidos en el texto constitucional, en particular la libertad de constitución de los partidos y agrupaciones políticas²¹.

En relación con el libre ejercicio de la actividad de los partidos políticos, ya en 1984 el Consejo Constitucional hizo referencia a «la actividad específica de los partidos políticos, cuyo libre ejercicio está garantizado por el art. 4 de la Constitución»²².

Finalmente, en lo que se refiere al principio del pluralismo de opiniones, el Consejo Constitucional lo incorporó a su jurisprudencia antes de que se incluyera en el texto de la Constitución. En 1990, el juez constitucional afirmó que las disposiciones constitucionales «no impiden que el Estado conceda ayudas económicas a los partidos o agrupaciones políticas que contribuyan a la expresión del sufragio», pero advirtió que «los criterios adoptados con este fin por el legislador no deben llevar a ignorar la exigencia del pluralismo de ideas y opiniones, que es la base de la democracia»²³.

Desde que este principio fue consagrado en el apartado 3 del art. 4 de la Constitución, el Consejo Constitucional ha reafirmado su relevancia y alcance en relación con los partidos políticos, especialmente al revisar los procedimientos de votación o las normas de comunicación durante el periodo electoral²⁴. Al mismo tiempo, en el comentario de una de sus resoluciones, ha señalado que esta disposición «no crea un derecho para que los partidos participen en todas las elecciones, y en particular en las elecciones presidenciales»²⁵.

²⁰ Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 59-2, emitida el 24 de junio de 1959.

²¹ Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 71-42, emitida el 18 de mayo de 1971.

²² Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 84-181, emitida el 11 de octubre de 1984.

²³ Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 89-271, emitida el 11 de enero de 1990.

²⁴ Véase en este sentido las decisiones citadas en el Comentario de la decisión n° 2019-811 QPC, de 25 de octubre de 2019, disponible en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019811qpc/2019811qpc_ccc.pdf.

²⁵ Comentario de la decisión núm. 2012-233 QPC, de 21 de febrero de 2012, disponible en https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012233qpc/ccc_233qpc.pdf.

1.3. Los partidos políticos en la doctrina

Si analizamos los estudios realizados a partir de la segunda mitad del siglo xx²⁶, se observa que en Francia el interés de juristas y expertos constitucionales por los partidos políticos ha sido bastante limitado. Por ejemplo, los manuales de derecho constitucional no siempre incluyen secciones dedicadas a los partidos políticos y rara vez los abordan desde esta perspectiva.

Además, se observa que los estudios constitucionales dedicados a los partidos políticos han sido promovidos en su mayoría por autores que se encuentran en la confluencia entre el derecho y la ciencia política, o que incluso provienen de (o están dirigidos a) la ciencia política. Entre estos trabajos destacan, por ejemplo, los de Maurice Duverger y su obra sobre los partidos políticos, publicada a partir de 1951²⁷; los estudios realizados en los años setenta por Jean-Claude Colliard, que analizó los regímenes parlamentarios a la luz del sistema de partidos²⁸; las reflexiones de Pierre Avril sobre los partidos políticos durante los años ochenta y noventa, proponiendo «un enfoque institucional de los partidos»²⁹; o los trabajos de Yves Poirmeur y Dominique Rosenberg de los años dos mil sobre el derecho de partidos, el derecho europeo y el derecho francés³⁰.

Al mismo tiempo, son muy pocas las tesis dedicadas a los partidos políticos. Podemos citar, no obstante, entre otras, la tesis de Mohammed Kheitmi, *Les partis politiques et le droit positif français*, publicada en 1964³¹; la de Sophie Bourrel, *La Constitution du 4 octobre 1958 et les partis politiques*, defendida en 1997³²; o las de Abel Hermel, *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, defendida en el año 2000³³; de Nicolas Tolini, *Le financement des partis politiques*, publicada en 2007³⁴; o de Jean-Christophe Ménard, *Le droit français des groupements politiques*, en 2011³⁵.

²⁶ Véase la presentación del periodo anterior: A. LE DIVELLEC, «Retour sur l'approche institutionnelle des partis (de Duverger à Pierre Avril)», en J. HUMMEL (dir.), *op. cit.*, pp. 47-67.

²⁷ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Colin, 1951.

²⁸ J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978.

²⁹ P. AVRIL, *Essai sur les partis politiques*, LGDJ, 1986. Para una presentación de esta tesis, véase A. LE DIVELLEC, *art. cit.*, p. 53.

³⁰ Y. POIRMEUR y D. ROSENBERG, *Droit européen des partis politiques*, Ellipses, 2007 y *Droit des partis politiques*, Ellipses, 2008.

³¹ M. KHEITMI, *Les partis politiques et le droit positif français*, LGDJ, 1964.

³² S. BOURREL, *op. cit.*

³³ A. HERMEL, *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, Th. Nancy, 2000.

³⁴ N. TOLINI, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007.

³⁵ J.-C. MÉNARD, *Le droit français des groupements politiques*, Larcier, 2011.

Sin embargo, cabe destacar que los constitucionalistas franceses están volviendo a interesarse por el derecho de partidos. Varias obras colectivas así lo demuestran: *Le droit interne des partis politiques*, editado por Julie Benetti, Anne Levade y Dominique Rousseau³⁶; *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel*, bajo la dirección de Jacky Hummel³⁷; *Les partis politiques*, desde una perspectiva comparada, bajo la dirección de Jean-Philippe Derosier³⁸; o *La régulation des partis politiques*, bajo la dirección de Yves Poirmeur³⁹. Asimismo, el análisis del *Droit de la vie politique* de Éric Buge, que desarrolla muchos aspectos relacionados con los partidos políticos, forma parte también de este movimiento⁴⁰.

Estos estudios, aunque adoptan enfoques diferentes, reflejan un renovado interés por los partidos políticos, posiblemente como respuesta a los nuevos interrogantes sobre su papel y su posición en una democracia representativa en constante cambio, a las nuevas prácticas y procedimientos, a las recientes exigencias legislativas o reglamentarias, o a las expectativas emergentes de los ciudadanos.

Existe, sin embargo, una (doble) paradoja constitucional en relación con los partidos políticos en Francia. Aunque la V República fue concebida como una reacción frente al «régimen de partidos», la Constitución de 1958 es el primer texto en la historia constitucional francesa que consagra su existencia en este nivel de la jerarquía normativa⁴¹. Al mismo tiempo, aunque la Constitución de 1958 reconoce expresamente los partidos políticos, el análisis jurídico de su vida y actividad parece haber sido descuidado.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA LEY

Al analizar la evolución legislativa del derecho de partidos en Francia, se pueden identificar dos aspectos clave: la concepción de los partidos políticos a través de la cuestión de su financiación y la ausencia de una definición que precise o complete las disposiciones constitucionales.

³⁶ J. BENETTI, A. LEVADE y D. ROUSSEAU (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Mare & Martin, 2017.

³⁷ J. HUMMEL (dir.), *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel. Histoire(s) et théorie(s) comparées*, Mare & Martin, 2018.

³⁸ J.-Ph. DEROSIER (dir.), *Les partis politiques*, *Les Cahiers du Forincip*, n°4, Lexis-nexis, 2019.

³⁹ Y. POIRMEUR (dir.), *La régulation des partis politiques*, LGDJ, 2019.

⁴⁰ É. BUGE, *Droit de la vie politique*, PUF, 2018.

⁴¹ En este sentido, P. AVRIL, *art. cit.*

2.1. La concepción de los partidos políticos a través de la cuestión de su financiación

Resulta bastante llamativo observar que el derecho de partidos en Francia se ha centrado principalmente en la regulación de su financiación. Más allá del texto constitucional, las leyes aprobadas durante la V República para regular los partidos políticos se han enfocado, en su mayoría, e incluso casi de manera exclusiva, en este aspecto.

Esta regulación fue impulsada por los «casos» y «escándalos político-financieros» de finales de los años ochenta⁴². En 1988, con motivo de la presentación de dos proyectos de ley (una ley orgánica y una ley ordinaria), el primer ministro afirmó que «[l]os partidos políticos deben disponer de los medios para existir, hacerse oír y para financiar las campañas electorales; deben poder hacerlo con honorabilidad, honestidad y transparencia, para seguir gozando de la estima de la opinión pública y cumplir su misión en las democracias auténticas»⁴³.

Desde esta perspectiva, se reguló la financiación de los partidos políticos y se introdujo la financiación pública, a cambio de la implementación de requisitos relacionados con la elaboración de cuentas y la transparencia en sus actividades. La ley de 11 de marzo de 1988 introdujo estos principios, los cuales se han ido complementando con numerosas disposiciones adicionales desde entonces⁴⁴.

El Consejo Constitucional tuvo ocasión de afirmar que las disposiciones de la Constitución «no impiden que el Estado conceda ayudas económicas a los partidos o agrupaciones políticas que contribuyan a la expresión del sufragio; que las ayudas asignadas deben ajustarse, para cumplir con los principios de igualdad y libertad, a criterios objetivos; y que, además, el mecanismo de ayuda que se adopte no debe dar lugar a que se establezca un vínculo de dependencia entre un partido político y

⁴² V.G. CARCASSONNE, «Du non-droit au droit», *Pouvoirs*, 1994, núm. 70, pp. 7-17 ; R. RAMBAUD, «L'argent et les partis», *Pouvoirs*, 2017, n°163, pp. 83-95.

⁴³ J. CHIRAC, *Diario Oficial de la Asamblea Nacional*, Debates, 1.ª sesión del 2 de febrero de 1988, p. 5.

⁴⁴ Véase en particular: Ley núm. 88-227, de 11 de marzo de 1988 (relativa a la transparencia financiera de la vida política); Ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990 (relativa a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación de la financiación de las actividades políticas); Ley núm. 93-122, de 29 de enero de 1993 (relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos); Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995 (relativa a la financiación de la vida política); Ley núm. 2011-412, de 14 de abril de 2011 (que simplifica disposiciones del código electoral y relativa a la transparencia financiera de la vida política); Ley núm. 2013-907, de 11 de octubre de 2013 (relativa a la transparencia de la vida pública); Ley núm. 2017-1339, de 15 de septiembre de 2017 (para la confianza en la vida política).

el Estado, ni a que se comprometa la expresión democrática de las distintas corrientes de ideas y opiniones»⁴⁵.

Por su parte, la Ley de 1988 también incluyó algunos otros elementos del régimen jurídico de los partidos políticos. En este sentido, el art. 7 de la ley, que no se ha modificado, establece que «los partidos y agrupaciones políticas se constituirán y ejercerán sus actividades libremente. Tienen personalidad jurídica. Tendrán derecho a emprender acciones legales. Tienen derecho a adquirir bienes muebles o inmuebles a título gratuito u oneroso: pueden realizar todos los actos propios de su misión y, en particular, crear y administrar periódicos e institutos de formación de acuerdo con las disposiciones de la legislación vigente».

2.2. La ausencia de una definición legal de partido político

El legislador no ha aprobado una ley general sobre los partidos políticos ni ha proporcionado una definición que complemente o aclare las disposiciones constitucionales. Sin embargo, la regulación de su financiación sirve para identificarlos legalmente, al menos por dos razones.

En primer lugar, porque el juez de lo contencioso-administrativo se enfrentó a la dificultad de identificar qué elementos caracterizan a un partido político, en la medida en que de esta identificación dependía la aplicación de normas específicas de financiación. En una resolución del Consejo de Estado, de 30 de octubre de 1996, se estableció que una persona jurídica de derecho privado que se ha fijado un objetivo político puede ser considerada un partido o una agrupación política en el sentido del art. L. 52-8 del Código Electoral —que prohíbe a las personas jurídicas, con excepción de los partidos políticos, participar en la financiación de una campaña electoral—siempre que pueda beneficiarse de la financiación pública o cumpla los requisitos previstos por la Ley de 1988⁴⁶.

⁴⁵ Decisión del Consejo Constitucional francés, n°89-271, emitida el 11 de enero de 1990.

⁴⁶ Resolución emitida por el Consejo de Estado de Francia en su Asamblea Plenaria, con fecha 30 de octubre de 1996, y n° de expediente 177927, *elecciones municipales en Fos-sur-Mer*: «(c)onsiderando que, en vista del objeto de la legislación relativa, por un lado, a la transparencia financiera de la vida política, y por otro, a la financiación de las campañas electorales y la limitación de los gastos electorales, una persona jurídica de derecho privado que se haya fijado un objetivo político no puede ser considerada un “partido o agrupación política” en el sentido del art. L. 52-8 del Código Electoral, salvo que esté sujeta a los arts. 8, 9 y 9-1 de la ley mencionada del 11 de marzo de 1988 relativa a la transparencia financiera de la vida política o haya cumplido con las normas establecidas por los arts. 11 a 11-7 de la misma ley, que imponen, entre otras cosas, que los partidos y agrupaciones políticas solo puedan recaudar fondos a través de un representante, que puede ser una persona física cuyo nombre se declare en la prefectura o una asociación de financiación autorizada por la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiación Política». Esta solución fue recogida por el Consejo Constitucional en el contencioso de las elecciones legislativas, ver, a modo de ejemplo, Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 97-2303 AN, emitida el 13 de febrero de 1998.

En segundo lugar, al confirmar que los partidos se constituyen y actúan libremente, y al reconocer que tienen personalidad jurídica, la Ley de 1988 permite que los partidos se constituyan no solo como asociaciones (reguladas en Francia por la Ley de 1901), sino también, y en su caso, bajo otras formas. Así, una agrupación que no está constituida como asociación pero que cumple con las disposiciones de la ley de 1988 puede ser considerada un partido político.

De este modo, a pesar de que la ausencia de definición legal de los partidos políticos caracteriza el derecho francés, la legislación sobre su financiación permite su identificación. Como señala Jean-Pierre Camby, «en el marco de esta legislación, el legislador concibe el partido político desde su dimensión financiera y económica» (y no desde su dimensión política)⁴⁷. Se produce aquí una nueva paradoja, destacada por los autores⁴⁸.

La lista de partidos políticos elaborada por la Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y Financiación Política (CNCCFP) incluye, pues, a los partidos políticos en el sentido de la ley de 1988. En su informe de actividad de 2021, la CNCCFP registró 571 partidos en Francia, constatando que algunos de ellos desaparecen una vez transcurrido el periodo electoral para el que fueron creados y señalando que, desde 1988, el número total de partidos registrados ha sido de 1358⁴⁹.

3. ELEMENTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS

La regulación jurídica francesa de los partidos políticos es única en un aspecto: su carácter ecléctico. Para Éric Buge, «solo su estatus constitucional y sus normas de financiación despiertan el interés de la doctrina. Sin embargo, las actividades de los partidos políticos están sujetas a un régimen jurídico específico, compuesto en su mayor parte por préstamos del derecho de asociaciones, pero también por normas específicas relacionadas con las particularidades de sus funciones. Además de estas pocas reglas comunes, los partidos gozan de una gran libertad normativa, constituyendo “órdenes jurídicos propios”, con sus propias reglas, instituciones y disciplina»⁵⁰.

Por su parte, para Yves Poirmeur y Dominique Rosenberg, el derecho de partidos se caracteriza por ser un derecho «empírico», «plurinormativo», «judicializado y complejo»⁵¹.

⁴⁷ J.-P. CAMBY, «Qu'est-ce qu'un parti politique ?», *Les Petites Affiches*, 7 de marzo de 1997, n°29, p. 14.

⁴⁸ É. BUGE, *op. cit.*, p. 132.

⁴⁹ CNCCFP, *Informe de actividades 2021, 2022*, pp. 86 y ss.

⁵⁰ É. BUGE, *op. cit.*, p. 141.

⁵¹ Y. POIRMEUR y D. ROSENBERG, *op. cit.*, p. 9.

Animamos al lector a profundizar en el régimen jurídico de los partidos políticos consultando las obras de los autores mencionados. En este apartado, nos limitaremos a ofrecer una visión breve y sencilla sobre los siguientes aspectos: la creación, constitución y afiliación a un partido político; la organización y funcionamiento interno de los partidos; sus actividades y disolución; y la financiación de los partidos políticos.

3.1. Creación, constitución y afiliación

El punto de partida es el principio de libre constitución de los partidos políticos, consagrado en el art. 4 de la Constitución y reafirmado por el art. 7 de la Ley de 1988.

Esto implica que los partidos pueden, sin obligación, constituirse en forma de asociación (reguladas por la Ley de 1901) o bajo otra forma. Como se ha mencionado anteriormente, según el art. 7 de la Ley de 1988, tienen personalidad jurídica, pueden demandar y ser demandados, adquirir bienes muebles e inmuebles y «realizar todos los actos que sean compatibles con su función». Asimismo, cabe añadir que el nombre del partido puede elegirse libremente, incluso con cierta flexibilidad, siempre que se respeten las normas de propiedad intelectual y que no genere confusión en la mente de los ciudadanos y los votantes⁵².

En cuanto a la afiliación a un partido, existe tanto la libre afiliación de los interesados como la posibilidad de que la agrupación determine las condiciones de afiliación⁵³. Tanto las personas físicas como las jurídicas pueden afiliarse a un partido político. No obstante, se pueden establecer ciertas restricciones. Por ejemplo, en virtud del art. L. 4121-3 del Código de Defensa, «se prohíbe al personal militar en activo unirse a grupos o asociaciones políticas»⁵⁴.

Entre los afiliados y el partido existe una relación de derecho privado. Por tanto, no es la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, sino la de derecho común (civil) la que, en su caso, debe resolver las discrepancias que se originen entre ellos. En este sentido, se ha argu-

⁵² En este sentido, véanse CA Paris, 26 de marzo de 1996, *D.* 1996, p. 107; TGI Paris, 26 de mayo de 2015, *Légipresse*, 2015, p. 333 y <https://blogdudroitlectoral.fr/2015/06/05062015-sommes-nous-tous-les-republicains-analyse-juridique-des-ordonnances-du-tgi-de-paris-du-26-mai-2015-par-un-nouvel-auteur-g-coustans/>.

⁵³ Sobre estos temas, véase R. GHEVONTIAN, «L'adhésion aux partis politiques», en J. BENETTI, A. LEVADE y D. ROUSSEAU (dir.), *op. cit.*, pp. 57-62.

⁵⁴ El mismo artículo especifica que: «(s)in perjuicio de las inelegibilidades previstas por la ley, los militares pueden presentarse como candidatos a cualquier cargo público electivo; en este caso, la prohibición de afiliación a un partido político prevista en el primer párrafo queda suspendida durante la campaña electoral. En caso de ser elegidos y aceptar el mandato, esta suspensión se prolonga durante la duración del mandato. / Los militares que resulten electos y acepten su mandato serán colocados en la situación prevista en el art. L. 4138-8».

mentado que, aunque los partidos y agrupaciones políticas desempeñan un papel crucial en la expresión del sufragio y el funcionamiento de la democracia, el principio de libertad de formación y ejercicio que se les garantiza constitucionalmente impide que sus objetivos sean definidos o controlados por la Administración. Consecuentemente, no se puede considerar que los partidos tengan una misión de servicio público. En el caso del *Front National*, se resolvió que es una asociación de derecho privado regida por las disposiciones de la Ley de 1 de julio de 1901, lo que implica que cualquier conflicto entre este partido y uno de sus afiliados solo puede ser competencia de la jurisdicción civil⁵⁵.

3.2. Organización y funcionamiento interno

Las normas de organización y funcionamiento de los partidos políticos también son decididas libremente por cada agrupación, sin perjuicio de los requisitos mínimos que puedan aplicarse a una asociación, si ese es el estatus elegido por el partido político en cuestión, o de las obligaciones vinculadas a las normas de financiación de los partidos políticos⁵⁶.

Respecto a su estructura, los partidos políticos suelen diferenciar entre la dirección, que generalmente está acompañada de un órgano ejecutivo, y un órgano deliberativo, así como un congreso o asamblea. Los títulos o nombres de los cargos varían: Presidente (*les Républicains* o *RN*), Secretario General (*Renaissance*) o Secretario Nacional (*EELV* o *PCF*), Primer Secretario (*PS*), Coordinador (*LFI*); Comité Ejecutivo Nacional (*PCF*), *Bureau* ejecutivo (*Renaissance*), *Bureau* ejecutivo y *Bureau* nacional (*RN*), *Bureau* político (*les Républicains*), *Bureau* nacional y Consejo Nacional (*PS*), Espacios y Comités (*LFI*); Congreso (*RN*), Consejo Federal (*EELV*), Congreso Nacional (*PS*), Consejo Nacional (*PCF*), Convenciones y Asambleas (*LFI*), entre otros.

A pesar de que sigue existiendo un paralelismo con las instituciones políticas del Estado⁵⁷, los partidos han desarrollado estructuras variadas, tanto en los roles como en las formas de organización y toma de decisiones internas.

Además de la organización a nivel nacional, los partidos suelen tener ramificaciones a nivel local.

⁵⁵ Corte de Casación, Sala Civil 1.^a, sentencia del 25 de enero de 2017, núm. 15-25.561, citada en J.-P. CAMBY, «Les partis politiques en France: des organismes de droit privé?», *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2018, núm. 16, pp. 31-34, especialmente p. 34.

⁵⁶ Véase al respecto D. GAXIE, «La liberté d'organisation des partis politiques», en J. BENETTI, A. LEVADE y D. ROUSSEAU (dir.), *op. cit.*, pp. 23-32.

⁵⁷ En este sentido, P. LARRIEU, «Les partis politiques, en marge du droit?», *RDP*, 2011, p. 179.

Los partidos establecen su organización y sus estructuras a través de sus estatutos y reglamentos internos, los cuales también definen la relación entre los afiliados y el partido. Así, los partidos crean su propio orden jurídico, su «derecho propio», el «orden jurídico del partido»⁵⁸.

Como consecuencia, los partidos políticos pueden regular sus propios procedimientos internos, al menos de dos tipos.

En primer lugar, los partidos regulan procedimientos disciplinarios. Existen diversas infracciones que los partidos pueden sancionar: «infracciones de carácter objetivo, como el impago de las cuotas de afiliación, el incumplimiento de la obligación de exclusividad, la violación de las normas relativas a la concesión de candidaturas, etc.»; «infracciones de carácter más subjetivo, que comprometan la finalidad o la línea de conducta del partido»; o incluso infracciones relativas a «el comportamiento de quienes, en el marco de actividades ajenas al círculo del partido, hayan sido culpables de actos reprobables»⁵⁹. Los procedimientos y las diferentes sanciones que pueden imponerse (incluida la expulsión) varían en función de las decisiones de cada partido político. Por su parte, la jurisdicción civil puede intervenir para revisar la regularidad de las medidas adoptadas en relación con el «pacto asociativo» que une (o vincula) al afiliado con el partido⁶⁰.

Además, Éric Buge, en su obra *Droit de la vie politique*, señala que, «de forma más contemporánea y más allá de los órganos disciplinarios, los partidos políticos han creado estructuras éticas»⁶¹. Así, los partidos políticos franceses han creado diferentes organismos para luchar contra la violencia, en particular contra la violencia sexista y sexual: el Comité de Seguimiento contra la Violencia Sexista y Sexual (*LFI*), la Célula de Investigación y Sanción y el Comité de Sanción contra la Violencia Sexual y Sexista (*EELV*), la Comisión contra el Acoso y la Discriminación (*PS*) o la Célula de Denuncia (*Renaissance*)⁶².

En segundo lugar, los partidos deciden y regulan los procedimientos internos de investidura. Los partidos políticos tienen la facultad de establecer sus propias normas y procedimientos para la designación de candidatos. Estos procedimientos determinan las condiciones bajo las cuales una persona puede presentarse como candidato de un partido. Por ejemplo, la designación puede ser realizada por un «comité de investidura» (el nombre puede variar) que, según lo previsto en los estatutos o en los reglamentos internos del partido, puede ver impugnadas

⁵⁸ E. POTIER de la Varde, *L'ordre juridique partisan*, Th. Paris II, 2013.

⁵⁹ P. LARRIEU, *art. cit.*

⁶⁰ Véase J.-P. CAMBY, *art. cit.*, p. 34.

⁶¹ É. BUGÉ, *op. cit.*, p. 147.

⁶² A.-C. BEZZINA, «Accusations de violence à l'encontre du personnel politique: ce que dit le droit», *The Conversation*, 3 de octubre de 2022, disponible en <https://theconversation.com/accusations-de-violences-a-lencontre-du-personnel-politique-ce-que-dit-le-droit-191561>.

sus decisiones a través de procedimientos internos, si existen, y ante el juez civil, en su caso. Además, desde el ámbito contencioso electoral se ha recordado que, aunque corresponde al juez electoral verificar si las maniobras de los partidos podrían inducir a error a los electores sobre la designación de candidatos, no le corresponde verificar la regularidad de la designación conforme a los estatutos y las normas de funcionamiento de los partidos⁶³. Por último, los partidos pueden optar por implementar procedimientos especiales, como las primarias, un procedimiento que ha sido utilizado principalmente en las elecciones presidenciales a partir de 1995 y, después, desde 2007. Las primarias pueden ser «cerradas» (votación solo de militantes) o «abiertas» (donde la designación se lleva a cabo por un grupo más amplio de votantes), dependiendo de la modalidad que cada partido elija. Aunque la celebración de primarias es decisión de los partidos, según Anne Levade⁶⁴ está emergiendo alguna «forma de derecho común» en relación con las primarias con el objetivo de garantizar la regularidad y la transparencia en la designación de candidatos y permitir un control de las condiciones (especialmente materiales y financieras) en las que estas se celebran.

3.3. Actividades y disolución

La Constitución garantiza el libre ejercicio de la actividad de los partidos políticos, la Ley de 1988 establece que los partidos ejercen su actividad libremente y el Consejo Constitucional ha reconocido que la actividad de los partidos políticos es una actividad singular. Para Éric Buge, «el carácter distintivo de los partidos políticos frente a otro tipo de personas jurídicas es su propia finalidad, que es el ejercicio del poder político»⁶⁵. Es lo que Yves Poirmeur y Dominique Rosenberg llaman «el derecho de la acción partidista»⁶⁶. Sin entrar aquí en los detalles de las normas aplicables, y remitiéndoles una vez más a las obras de estos autores, conviene sin embargo mencionar algunos aspectos.

En primer lugar, los partidos políticos gozan de libertad de expresión. Esta libertad de expresión pretende garantizar el pluralismo, extendiéndose al ámbito de la comunicación, especialmente a los medios de comunicación. Así, los partidos tienen la posibilidad de crear y administrar sus propios medios impresos/escritos (art. 7 de la Ley de 1988). Además, el Consejo Constitucional ha indicado que corresponde al legislador de-

⁶³ Decisión del Consejo constitucional francés, n°2017-5079/5082/5129 AN, emitida el 19 de enero de 2018. Para ver un ejemplo de anulación puede consultarse la Decisión del Consejo Constitucional francés, n°2021-5726/5728 AN, emitida el 28 de enero de 2022.

⁶⁴ A. LEVADE, «Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions», *Pouvoirs*, 2015, núm. 154, pp. 99-109.

⁶⁵ É. BUGE, *op. cit.*, p. 151.

⁶⁶ Y. POIRMEUR y D. ROSENBERG, *op. cit.*, pp. 305-411.

cidir cómo otorgar acceso al servicio público de radiodifusión a los partidos y agrupaciones políticas durante sus campañas para las elecciones legislativas. Este acceso debe promover la expresión de las principales opiniones que forman parte de la vida democrática de la Nación, fomentando así el objetivo de interés general de claridad en el debate electoral. En el caso, el legislador podía, al adoptar las disposiciones impugnadas, tener en cuenta la composición de la Asamblea Nacional que se iba a renovar y, a la vista de los votos obtenidos, reservar un tiempo de emisión específico para los partidos y agrupaciones allí representados. Sin embargo, según el Consejo Constitucional también corresponde al legislador establecer normas que aseguren el acceso a los servicios públicos de radiodifusión para los partidos y agrupaciones no representados en la Asamblea Nacional, garantizando su participación equitativa en la vida democrática de la Nación, así como el pluralismo de ideas y opiniones, de forma que su tiempo de difusión no pueda ser «manifiestamente desproporcionado en relación con su representatividad»⁶⁷.

Los partidos también gozan de libertad de reunión. En este sentido, un artículo del Código General de las Administraciones Locales establece, por ejemplo, que «los locales municipales podrán ser utilizados por las asociaciones o partidos políticos que lo soliciten» y que «el alcalde determinará las condiciones de utilización de dichos locales, teniendo en cuenta las exigencias de la administración de los bienes comunales, el funcionamiento de los servicios y el mantenimiento del orden público»⁶⁸. El juez de lo contencioso-administrativo, en el marco de un procedimiento sumario de urgencia, también ha tenido ocasión de afirmar «que la libertad de reunión es un derecho fundamental y que, como tal, también incluye el derecho de un partido político legalmente constituido a celebrar reuniones»⁶⁹.

Los partidos tienen, además, libertad para manifestarse, un derecho que se ejerce según las condiciones del derecho común y, en particular, dentro de los límites establecidos por el Código de Seguridad Interior⁷⁰.

Los partidos también gozan, naturalmente, de la libertad de participar en las elecciones, lo que implica al menos tres aspectos clave. En primer lugar, y en palabras del Consejo Constitucional: «(s)i bien el legislador tiene la posibilidad de adoptar, al establecer las normas electorales, procedimientos destinados a promover la formación de mayorías estables y coherentes, toda norma que, a la luz de este objetivo, afecte

⁶⁷ Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 2017-651 QPC, emitida el 31 de mayo de 2017.

⁶⁸ En el art. L. 2144-3 del Código General de las Colectividades Territoriales (CGCT) se especifica que: «El consejo municipal establece, cuando sea necesario, la contribución debida por esta utilización».

⁶⁹ CE Sect., 19 de agosto de 2002, req. n°249666.

⁷⁰ Decisión del Consejo Constitucional francés, núm. 94-352 DC, emitida el 18 de enero de 1995; y n°2019-780, emitida el 4 de abril de 2019; art. L. 211-1 y ss. del Código de Seguridad Interior.

de manera desproporcionada a la igualdad entre electores o candidatos, violaría el principio de pluralismo de ideas y opiniones»⁷¹. En segundo lugar, los partidos políticos tienen la posibilidad de presentar candidatos a las elecciones, aunque en Francia no tienen el monopolio para hacerlo. Finalmente, los partidos políticos pueden impugnar los actos preparatorios de las elecciones (aunque solo los candidatos, el representante del Estado o los electores pueden impugnar los resultados) y, en particular, los «matices políticos» asignados por el Ministerio del Interior, que difieren de la «etiqueta política» elegida por los candidatos, y que, atribuidos por la administración, se utilizan para el análisis y comprensión de los resultados electorales⁷².

Por su parte, en relación con la cuestión de la disolución de los partidos políticos, es preciso mencionar cuatro consideraciones. En primer lugar, no existe un procedimiento específico para la disolución de partidos ante la jurisdicción constitucional⁷³. En segundo lugar, los partidos políticos constituidos en forma de asociación están sujetos a las disposiciones de la Ley de 1901, que prevén la posibilidad de disolución judicial (art. 7 de la ley), ya que «es nula toda asociación fundada en una causa o con un objeto ilícito, contrario a la ley o a la moral, o que tenga por objeto atentar contra la integridad del territorio nacional y la forma republicana de gobierno» (art. 3 de la misma ley). Por otro lado, aunque el art. 131-39 del Código Penal establece que las sanciones de disolución penal de una persona jurídica o de puesta bajo control judicial no se aplican a los partidos y agrupaciones políticas, los partidos sí pueden, en cambio, ser disueltos mediante una decisión administrativa de disolución, por decreto del Consejo de Ministros, de acuerdo con la Ley de 10 de enero de 1936 sobre las agrupaciones de combate y las milicias privadas, contemplada actualmente en el art. L. 212-1 del Código de Seguridad Interior. Estas disposiciones no están dirigidas específicamente a los partidos políticos, pero les son aplicables bajo el control del juez de lo contencioso-administrativo⁷⁴. Finalmente, la disolución puede re-

⁷¹ Decisión del Consejo Constitucional francés, n°2019-811 QPC, emitida el 25 de octubre de 2019.

⁷² Véase, por ejemplo, la circular de 13 de mayo de 2022 sobre la atribución de matices a los candidatos a las elecciones legislativas de 2022, que asignó 18 matices (de «*divers extrême gauche*» à «*divers extrême droite*»), núm. INTA2214249C, disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45336>. Un ejemplo de suspensión de determinadas disposiciones de una circular: CE 31 de enero de 2020, req. n°437675.

⁷³ Uno de los anteproyectos de Constitución del verano de 1958 preveía un control por parte del Consejo Constitucional y la posibilidad de que el Gobierno sometiera la disolución de la agrupación a la *Haute Cour de justice*. Pueden verse las disposiciones mencionadas de este anteproyecto de Constitución en la nota 4.

⁷⁴ Sobre esta cuestión, puede consultarse, R. RAMBAUD, «La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive», *RDLF*, 2015, chron. núm. 20 y «Quel contrôle du Conseil d'État sur la dissolution administrative d'associations (art. L. 212-1 du code de la sécurité intérieure)? De la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat

sultar de una decisión del propio partido, en las condiciones y según los procedimientos establecidos en sus estatutos⁷⁵.

3.4. Financiación

Los partidos pueden recurrir a dos tipos de financiación⁷⁶.

— Financiación privada. Se trata de las aportaciones y donaciones que las personas físicas pueden pagar o conceder a los partidos políticos, con un límite de 7500 euros por persona y año. Además, los representantes elegidos pueden pagar contribuciones específicas (sin límite). Por su parte, las personas jurídicas no pueden hacer donaciones a los partidos políticos, a excepción de los propios partidos.

— Financiación pública. El importe de los fondos atribuidos a partidos políticos está determinado por la Ley de finanzas⁷⁷ y la suma atribuida se reparte entre los grupos políticos en dos tramos: el primero, en función del número de votos obtenido en las elecciones legislativas por los partidos que hayan presentado candidaturas en, al menos, 50 circunscripciones y hayan obtenido, al menos, el 1 por 100 de los votos; el segundo, en función del número de parlamentarios (diputados y senadores) adscritos a los partidos elegibles en el primer tramo. Estas ayudas públicas pueden reducirse si no se respetan las obligaciones de paridad. Además, existen ayudas indirectas, como una deducción fiscal en el impuesto sobre la renta por las donaciones y contribuciones que los particulares hagan a los partidos; un régimen fiscal específico para los propios partidos políticos (como una reducción en el impuesto de sociedades); o el derecho de los partidos a disponer de tiempo en los medios de comunicación.

Cabe señalar que el presupuesto asignado por las asambleas a los grupos parlamentarios es independiente de las fuentes de financiación antes señaladas⁷⁸.

et milices privées au projet de loi confortant le respect des principes de la République», *RDLF*, 2020 chron. núm. 85.

⁷⁵ Como ejemplos, el art. 49 de los estatutos de *EELV* establece que el partido solo puede ser disuelto por un Congreso extraordinario con una mayoría del 75 por 100, y el art. 62 de los estatutos de los *Républicains* establece que la disolución la deciden todos los afiliados en un Congreso con mayoría absoluta de los votos emitidos, a propuesta del *Bureau* Político.

⁷⁶ Ver CNCCFP, Notificación relativa a la publicación general de las cuentas de los partidos y agrupaciones políticas correspondiente al ejercicio 2020, Diario Oficial, 10 de febrero de 2022, NOR: CCCJ2202983V, y Notificación que modifica la relativa a la publicación general de las cuentas de los partidos y agrupaciones políticas correspondiente al ejercicio 2020, Diario Oficial, 11 de febrero de 2022, NOR: CCCJ2204666V.

⁷⁷ En 2021, 66 135 486 euros.

⁷⁸ En 2021, 11,71 millones de euros en la Asamblea Nacional (*Assemblée nationale*), *Informe del colegio de interventores a la comisión especial encargada de verificar*

En materia contable, los partidos políticos deben cumplir con dos obligaciones principales. La primera es designar un agente (una asociación de financiación certificada por la CNCCFP o un agente financiero que sea una persona física), encargado de recaudar todos los recursos. La segunda es la obligación de llevar la contabilidad de acuerdo con la normativa establecida por la *Autorité des Normes Comptables* y de presentar las cuentas a la CNCCFP debidamente certificadas por uno o dos auditores, en función de la cuantía de los recursos (art. 11-7 de la Ley de 1988).

Los partidos políticos que reciben financiación pública según la Ley de 1988 no están sujetos al control del Tribunal de Cuentas (art. 10 de la Ley de 1988). Sin embargo, en caso de incumplir sus obligaciones contables, la Comisión Nacional puede privarles del acceso a los beneficios de financiación pública previstos en la misma Ley. Aunque la Comisión realiza únicamente un control formal⁷⁹, de ser necesario, puede verse obligada a remitir cualquier información relevante a la Fiscalía (art. 40 del Código de Procedimiento Penal) o al servicio de inteligencia financiera TRACFIN. En su informe de actividades de 2021, la CNCCFP puso de manifiesto que «algunas de las irregularidades detectadas en las cuentas podrían evitarse si los partidos implementaran un sistema de control interno»⁸⁰.

4. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis politiques*, LGDJ, 1986.
 BENETTI, Julie / LEVADE, Anne / ROUSSEAU, Dominique (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Mare & Martin, 2017.
 BOURREL, Sophie, *La Constitution du 4 octobre 1958 et les partis politiques*, Th. Pau, 1997.
 BUGE, Éric, *Droit de la vie politique*, PUF, 2018.
 COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978.
 CONNIL, Damien, *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016.
 DEROSIER, Jean-Philippe (dir.), *Les partis politiques*, *Les Cahiers du Forinçip* n°4, Lexisnexis, 2019.
 DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Armand Colin, 1951.
 HERMEL, Abel, *La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours*, Th. Nancy, 2000.
 HUMMEL, Jacky (dir.), *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel. Histoire(s) et théorie(s) comparées*, Mare & Martin, 2018.
 KHEITMI, Mohammed, *Les partis politiques et le droit positif français*, LGDJ, 1964.

y regularizar las cuentas, Reglamento de los fondos correspondientes al ejercicio 2021, pp.47-48.

⁷⁹ CE Sect., 9 de junio de 2010, recurso núm. 327423.

⁸⁰ CNCCFP, *op.cit.*, p. 128.

- MÉNARD, Jean Christophe, *Le droit français des groupements politiques*, Larcier, 2011.
- OFFERLÉ, Michel, *Les partis politiques*, Puf, 2022, 10.^a ed.
- POIRMEUR, Yves, *Les partis politiques, Du XIXe au XXIe siècle en France*, LGDJ, 2014.
- (dir.), *La régulation des partis politiques*, LGDJ, 2019.
- POIRMEUR, Yves / ROSENBERG, Dominique, *Droit européen des partis politiques*, Ellipses, 2007 y *Droit des partis politiques*, Ellipses, 2008.
- RAMBAUD, Romain, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, 2019.
- TOLINI, Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007.
- VV. AA., «Les partis politiques», *Pouvoirs*, 2017, núm. 163.

DERECHO DE PARTIDOS EN ITALIA

Isabella Maria LO PRESTI¹

1. EL LARGO CAMINO HACIA LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. PREMISAS INTRODUCTORIAS

En Italia los partidos políticos fueron constitucionalizados por primera vez en la Constitución republicana de 1948. Antes de esta fecha, el ordenamiento italiano se alineaba con aquel fenómeno compartido por distintos países europeos de rechazo al reconocimiento del papel de intermediación de estos actores, resultado de las tesis del constitucionalismo liberal sobre los principios que debían guiar los sistemas políticos de aquel tiempo². No hay, así, ninguna referencia a los partidos políticos en el Estatuto Albertino³ que, como es conocido, permaneció formal-

¹ Ricercatrice di Diritto pubblico comparato. Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Palermo.

Revisión del texto en castellano realizada por Penélope Oliva Boza, investigadora predoctoral en formación del departamento de Derecho Político de la UNED (Ayuda PRE2022-103623, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00 «El Estado de Partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo»).

² Con más detalle lo explica M. SALVADOR MARTÍNEZ, «Función y constitucionalización de los partidos políticos», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 75 y ss.

³ Para una reconstrucción histórico-jurídica del papel desempeñado por los partidos políticos durante la vigencia del Estatuto Albertino, véase S. BONFIGLIO, «Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm. 3, 2018, p. 11 y ss.

mente en vigor hasta la caída del régimen fascista y la aprobación de la Constitución republicana; tampoco se encuentran indicios de la existencia de los partidos políticos en otros textos legislativos. Todo ello a pesar del hecho de que la evolución parlamentaria del sistema constitucional italiano, comenzada a finales del siglo XIX, había evidenciado el estrecho vínculo entre los partidos políticos y la dinámica infra-parlamentaria. El papel de los partidos, en esa fase, sin embargo, quedó circunscrito al interior de la asamblea representativa, muy alejado de la dimensión que en las décadas siguientes adquirirían los partidos de masas⁴ que ganaron protagonismo en la dimensión fáctica del sistema constitucional, pero no en la normativa.

Fue necesario esperar hasta el 1948 para que en un texto de carácter constitucional se reconociera el derecho de los ciudadanos de «asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional» (art.49). Como se verá más adelante, la formulación de esta específica disposición generó amplios debates en la Asamblea constituyente italiana, que estaba dividida sobre qué elementos del régimen jurídico de los partidos políticos debían ser constitucionalizados. Además, incluso después de la entrada en vigor de la Constitución italiana, las posturas mayoritarias de los constituyentes sobre el papel constitucional de los partidos continuaron siendo, durante mucho tiempo, el principal parámetro para el desarrollo legal del art.49. Sin embargo, la evolución y, más recientemente, la crisis del sistema de partidos ha impulsado la progresiva afirmación de una lectura evolutiva del texto constitucional, lo que ha permitido que el legislador haya podido desarrollar progresivamente su estatus legal.

Por tanto, en los párrafos siguientes se abordará el análisis del largo camino hacia la regulación de los partidos políticos italianos desde una perspectiva diacrónica que permita evidenciar los factores que han influido en este *excursus*. El estudio se centrará en las diferentes fuentes de regulación de la materia, comenzando por la constitucional y, a partir de allí, observando cómo el legislador ha desarrollado el art.49. En este sentido, las soluciones adoptadas en Italia evidencian un esfuerzo titánico por encontrar un punto de equilibrio entre las exigencias de regulación de estos sujetos, derivadas de su protagonismo en el ejercicio de funciones centrales para el funcionamiento del sistema representativo, y la garantía de su autonomía, dada la naturaleza que se les otorga como asociaciones de derecho privado.

⁴ S. BONFIGLIO, «Sulla tardiva genesi...», *op. cit.*, p.11. Tal y como indica A. POGGI, «La democrazia nei partiti», en *Rivista AIC*, núm.4, 2015, p.5 «el paso del terreno de la sociología al del derecho constitucional constituye principalmente el aspecto característico del partido moderno, entendido tanto como instrumento de integración, o incorporación de los intereses del pueblo en el aparato estatal, como instrumento de emergencia del conflicto social; de diferentes visiones del mundo».

El tema de la disciplina de los partidos políticos sigue siendo de actualidad, a pesar de que se ha debatido extensamente sobre este asunto y podría parecer que ya se ha dicho todo lo que había que decir al respecto. Sin embargo, en opinión de quien escribe estas líneas, la naturaleza de los partidos, tan permeable al contexto histórico, social, económico y político en el que actúan, explica bien la necesidad de continuar reflexionando sobre su estatuto legal. Una necesidad aún más imperiosa si se tienen en cuenta los profundos cambios que han revolucionado el modelo de partido teorizado a partir de la fisonomía de aquellos que han sido los actores protagonistas de los sistemas representativos del siglo xx⁵. Italia, al igual que otros países de su entorno, se enfrenta hoy en día al reto de encuadrar en un marco legal nunca acabado a estas nuevas fuerzas políticas. En este sentido, el enfoque comparado que se ha querido adoptar con esta obra constituye una valiosa herramienta de estudio, porque permite identificar aquellos aspectos en los que la disciplina de los partidos políticos puede abrirse a la recepción de soluciones ya experimentadas en otros ordenamientos.

2. LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. LOS DEBATES CONSTITUYENTES

La posibilidad de dedicar una disposición constitucional *ad hoc* a los partidos políticos fue uno de los temas que más animó a los constituyentes. De hecho, era evidente que el papel desempeñado por estos actores en la fase pre-constituyente⁶ no podía dejar de tener impacto en la nueva Carta fundamental, hasta el punto de que se ha señalado que los partidos políticos fueron los verdaderos «padres» de la Constitución republicana italiana⁷. Aquella función para-constitucional que los partidos desempeñaban ya en la vida política de aquel tiempo exigía, como firmemente

⁵ Sobre este fenómeno véanse entre otros J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «Tendencias actuales en la vida interna de los partidos: 10 ideas sobre los partidos post-catch all, los partidos disfuncionales», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, op. cit., p. 197 y ss. El autor evidencia los principales cambios en las estructuras organizativas de los partidos y en la relación que estos mantienen con la sociedad, afirmando que «la afiliación ya no es un recurso relevante para estos partidos: se comunican a través de sus redes sociales y los medios digitales impresos».

⁶ Sobre el protagonismo de los partidos políticos en esta fase de la historia italiana véanse G. DELLEDONNE, «La resistenza in Assemblea costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948», en *Historia Constitucional*, núm. 10, 2009, p. 233 y ss. y también V. CRISAFULLI, «I partiti nella Costituzione», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Florencia, 1969, p. 111, según el cual «el fortalecimiento de los partidos como verdaderos centros decisionales en cada sector de la vida pública nacional precede incluso el mismo reconocimiento formal del derecho de los ciudadanos a asociarse en partidos».

⁷ Así C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione*, en *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milán, 1952, p. 147.

ha sostenido Piero Calamandrei, un verdadero acto de valor⁸ por parte de la Asamblea, es decir, la formalización de estos sujetos en la Constitución. Sin embargo, la inclusión de una disposición sobre los partidos políticos en el texto constitucional no era una solución compartida por todos los constituyentes. Entre estos, un grupo minoritario se oponía a la elaboración de un artículo específico para ellos, argumentando que los partidos ya quedaban incluidos en el ámbito de la norma dedicada a las asociaciones⁹. Esta postura, por tanto, no negaba la relevancia jurídico-constitucional de estos actores políticos, pero diluía su importancia al incluirlos en la macro-categoría de las asociaciones, reguladas por el art. 18 de la Constitución.

Ahora bien, aunque la voluntad de reconocimiento de los partidos políticos en el nuevo ordenamiento constitucional —de forma directa o indirecta— era compartida por los constituyentes, las divergencias eran más profundas respecto a las cuestiones fundamentales del desarrollo normativo de su estatuto: ¿qué aspectos del régimen jurídico de los partidos debían constitucionalizarse? En otras palabras, ¿hasta qué punto debía llegar el legislador constitucional?¹⁰. Ante estos interrogantes las diferencias giraban en torno a dos concepciones distintas sobre la naturaleza de las funciones desempeñadas por los partidos políticos: por un lado, había quien sostenía que los partidos desarrollaban una función propiamente constitucional y, por tanto, necesitaban de una regulación ius-publicista; por otro lado, según otra interpretación, estos, al ser sim-

⁸ Debates constituyentes del 25 de octubre de 1946, disponibles en https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/commissione/sed006/sed006nc.pdf.

⁹ Tesis sostenida, entre otros, por Roberto Lucifero que, durante la sesión del 22 de mayo de 1947, declaraba: «(...) El derecho de los ciudadanos a organizarse en partidos políticos, honorables colegas, es ese derecho de asociación que ya hemos sancionado y consagrado, y yo no veo qué otra sanción o garantía debemos dar a los hombres libres de asociarse para perseguir fines comunes, salvo la de consagrar su derecho a asociarse para cualquier fin que la ley permita», y añadía: «el querer hacer una mención particular de los partidos políticos, en un contexto específico, con definiciones particulares, significa imponer a estas asociaciones políticas de ciudadanos libres limitaciones que son limitaciones a su libertad. Y me pregunto si en algún momento no nos encontraremos ante un “estatuto tipo” impuesto por la mayoría (y en esto estoy de acuerdo con el honorable Laconi) a los partidos de la minoría. (...) Declaro, por tanto, que considero todo este artículo una violación de esa libertad de asociación que ya hemos consagrado y que, así como voté en contra de la primera parte, votaré en contra de cualquier enmienda, porque considero que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos tiene el derecho de actuar y asociarse, dentro de las leyes y la legalidad, según sus propias condiciones, por el bien del país, sin el beneplácito, exequátur o consentimiento de ninguna mayoría». El debate completo de aquella jornada puede consultarse en el siguiente enlace: https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf.

Para una detallada reconstrucción de los debates constituyentes, véase G. PASQUINO, «Art. 49», en G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (coord.), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1992, p. 7 y ss.; vid. también M. R. MAGNOTTA, «Costituzione e diritto vivente dei partiti politici», en *Nomos- Le attualità nel diritto*, 2, 2019, p. 4.

¹⁰ S. CURRERI, «La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio», en *DPCE Online*, 1, 2021, p. 403.

ples asociaciones de derecho privado, carecían de relevancia institucional y su disciplina quedaba fuera del alcance del legislador, excepto en lo relativo a los aspectos básicos de la vida asociativa.

Un análisis más detallado del art.49 de la Constitución ofrece la oportunidad de recordar algunas de las argumentaciones que fueron esgrimidas durante su redacción en la Asamblea constituyente. La disposición en cuestión dispone que: «Todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con métodos democráticos a la determinación de la política nacional».

Los titulares del derecho consagrado en la disposición citada son los ciudadanos, quienes, a través de los partidos políticos, pueden «concurrir en la determinación de la política nacional». A los partidos se les reconoce una función que podría calificarse como «instrumental»¹¹ ya que constituyen la herramienta para participar en la vida política nacional de manera efectiva¹². En este contexto, es importante señalar un asunto de naturaleza terminológica que adquiere relevancia para nuestro análisis. El verbo italiano «*concorrere*» (concurrir) se traduce frecuentemente al español como «participar»¹³, pero esta traducción no refleja con precisión el significado original elegido por los redactores de la disposición. De hecho, el verbo concurrir expresa la acción de «contribuir o influir conjuntamente en algo», según la definición proporcionada por el diccionario de la Real Academia Española; por tanto, este verbo conlleva una idea específica de pluralismo político e ideológico, que es a la vez premisa y fundamento del art.49 de la Constitución. El pluralismo al que se hace referencia se concreta en el rechazo de la configuración del partido como órgano del Estado, impostación de memoria fascista que había legitimado históricamente al partido único. El pluralismo implica también el reconocimiento de programas políticos diversos, sin limitaciones ideológicas. Además, el verbo concurrir alude a la existencia de formas alternativas de participación ciudadana en la vida política de la Nación, como los sindicatos o los movimientos cívicos.

La disposición constitucional también nos indica cómo deben concurrir los partidos políticos a la política nacional, es decir, «con método democrático». Esta expresión representa un nudo gordiano que ha impulsado, y sigue impulsando, los debates doctrinales sobre la interpretación y correcto desarrollo del art.49. De hecho, el concepto de «método democrático» explica bien la profunda ambigüedad de la disposición analizada, ya que, a lo largo del tiempo, han surgido diversas interpreta-

¹¹ P. RIDOLA, «L'evoluzione storico costituzionale del partito politico», en *Annuario AIC*, 2008, p. 15.

¹² P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento», en *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 63.

¹³ Así, ocurre, por ejemplo, en la versión oficial de la Constitución en lengua española publicada por el Senado italiano, disponible en https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_SPAGNOLO.pdf.

ciones, todas perfectamente conformes con la formulación aprobada por la Asamblea Constituyente. Para facilitar la comprensión de las distintas posturas que se han planteado en la doctrina académica podemos distinguir dos enfoques. El primero, más antiguo, propone una lectura estricta del texto, según la cual el método democrático se refiere a la acción externa de los partidos. En cambio, el más reciente propone ampliar este concepto para incluir también la organización interna de los partidos. Así, en un primer momento prevaleció una interpretación que de forma correcta tuvo en cuenta las principales argumentaciones que se sostuvieron —y las que prevalecieron— durante los debates constituyentes a propósito de la posibilidad de introducir en el art. 49 alguna referencia al carácter democrático de los partidos. Sobre este punto se habían presentado dos propuestas en la Primera Subcomisión de la Asamblea constituyente, encargada de redactar las disposiciones en materia de derechos y deberes de los ciudadanos, cada una de las cuales reflejaba los distintos grados de intervención que la norma constitucional sobre partidos podría alcanzar. En la primera propuesta, elaborada por Umberto Mancini y Pietro Merlin, se defendía que el método democrático debía ser una característica tanto de la organización interna de los partidos como de su acción, que debía estar inspirada en los valores de la dignidad humana, la libertad y la igualdad¹⁴; además, se establecía una reserva de ley para la regulación de la actuación de los partidos. En cambio, la segunda propuesta, presentada por Lelio Basso, constaba de dos artículos distintos. El primero debía reconocer el derecho de los ciudadanos a asociarse en partidos «libre y democráticamente»¹⁵, sin otras especificaciones al respecto. En el segundo Basso proponía el reconocimiento de atribuciones de carácter constitucional para aquellos partidos políticos que contaran con un cierto respaldo electoral¹⁶. Esta segunda parte de la propuesta provocó una fuerte oposición de algunos constituyentes, principalmente de las fuerzas de izquierda, para quienes el reconocimiento a los partidos de unas funciones de naturaleza ius-publicista suponía que estos fueran dotados de personalidad jurídica, con la consecuente reducción

¹⁴ El texto de la propuesta debatida en la reunión del 19 de noviembre de 1946 era el siguiente: «Los ciudadanos tienen derecho a organizarse en partidos políticos que se formen con método democrático y que respeten la dignidad y la personalidad humana, según los principios de libertad e igualdad. Las normas para tal organización serán establecidas por una ley específica». *vid.* E. CANITANO, «Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla costituente. Due chiavi di lettura a confronto», en *Il Politico*, núm. 1, 1998, p. 38 y ss.

¹⁵ El texto, propuesto por Basso en la reunión del 19 de noviembre de 1946, era el siguiente: «Todos los ciudadanos tienen derecho a organizarse libre y democráticamente en un partido político, con el fin de concurrir en la determinación de la política del país».

¹⁶ Según Basso, en una disposición específica debía proclamarse que «a los partidos políticos que en las elecciones públicas hayan obtenido no menos de quinientos mil votos, se les reconocerán, hasta nuevas elecciones, atribuciones de carácter constitucional conforme a esta Constitución, por las leyes electorales y sobre la prensa, y otras leyes».

de su margen de autonomía. También se argumentó que la cuestión de las funciones constitucionales de los partidos no correspondía a la competencia de esa Subcomisión (encargada de derechos y deberes de los ciudadanos), por lo que se solicitó formalmente a la Segunda Subcomisión, competente en materia de organización constitucional del Estado, que examinara el texto sobre los partidos políticos, conjuntamente con la primera¹⁷. Sin embargo, esta reunión conjunta nunca se celebró.

Para superar las fracturas internas, los constituyentes decidieron abandonar la idea de reconocer funciones constitucionales a los partidos políticos y, en el pleno de la Asamblea, fue tramitado el siguiente texto, fruto de la síntesis entre las dos propuestas antes mencionadas: «Todos los ciudadanos tienen derecho a organizarse libremente en partidos políticos, con el fin de concurrir democráticamente en la determinación de la política del país. Se prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del partido fascista». Pues bien, ya en este punto de los debates constituyentes, la renuncia al reconocimiento explícito de funciones constitucionales a los partidos marcó un primer elemento definitorio de estos sujetos que ha determinado la interpretación y desarrollo del art. 49: para el ordenamiento italiano los partidos políticos tienen naturaleza de asociaciones de derecho privado; una concepción que ni siquiera la más reciente jurisprudencia de la *Corte costituzionale* ha modificado, manteniéndose fiel, en este punto, a la lectura original del art. 49 de la Constitución¹⁸.

Las divergencias que habían surgido en el seno de la Primera Subcomisión respecto al «método democrático» volvieron a monopolizar el debate sobre la disposición relativa a los partidos políticos durante los trabajos del pleno de la Asamblea constituyente. El eje de estos debates fue la destacada enmienda presentada por Costantino Mortati y Carlo Ruggiero en la que se especificaban las dos dimensiones del método democrático en la vida de los partidos, interna y externa. El texto de la enmienda decía lo siguiente: «todos los ciudadanos tienen derecho a reunirse libremente en partidos políticos que se ajusten al método democrático en la organización interna y en la acción dirigida a la determina-

¹⁷ Sobre este punto, véase E. CANITANO, «Basso, Mortati e il problema...», *op. cit.*, p. 36.

¹⁸ En una de las últimas sentencias en las que la Corte constitucional italiana ha abordado incidentalmente la temática de los partidos, los jueces han vuelto a sostener la idea de que el papel constitucionalmente reconocido a estos actores es el de «asociaciones» a través de las cuales los ciudadanos pueden «concurrir con método democrático para determinar, también a través de su participación en las elecciones, la política nacional»; Sentencia Corte Constitucional 35/2017. Para un comentario sobre esta decisión véase A. RUGGERI, «La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum», en *Forumcostituzionale.it*, 25 de febrero de 2017, disponible en https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/ruggeri_nota_35-2017.pdf.

ción de la política nacional»¹⁹. En favor de una formulación más amplia que incluyese la referencia a la democracia interna de los partidos se había posicionado también Calamandrei, quien consideraba este requisito como una condición indispensable para asegurar que incluso dentro de los partidos políticos hubiese una verdadera democracia²⁰. Además, según Mortati, para evitar que el control sobre el requisito de la democracia interna se convirtiera en una limitación indebida a la libertad de asociación política, su supervisión podría encargarse a la Corte constitucional o a un órgano compuesto en partes iguales por representantes de los partidos.

Sin embargo, la enmienda Mortati-Ruggiero se criticó por ser su formulación excesivamente invasiva para aquella esfera de autonomía que se quería reconocer a los partidos políticos. Como defendió Umberto Merlin, debido a la absoluta novedad que el reconocimiento constitucional de los partidos suponía, no era oportuno ir más allá de su simple constitucionalización. Lo ideal era dejar para el futuro el desarrollo de ulteriores aspectos que no era necesario constitucionalizar. En palabras de Merlin, los constituyentes debían limitarse a «reconocer que este partido, en el ámbito externo, con método democrático, concurra en la determinación de la política nacional. Nada más que esto»²¹.

Finalmente, para superar el *impasse* entre los principales frentes en los que se fragmentó el pleno de la Asamblea²², Ruggiero y Mortati decidieron retirar la enmienda²³.

Sin duda, en los debates que marcaron los trabajos de la Asamblea constituyente influyeron diferentes factores, reflejo del contexto histórico-político de la época. Como es sabido, la Constitución italiana se redactó en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, una fase en la que pasado, presente y futuro tuvieron una influencia profunda en la construcción del nuevo ordenamiento democrático italiano. El recuerdo de un pasado dominado por un partido único que había eliminado cualquier forma de pluralismo alimentó la necesidad de reconocer y garantizar la coexistencia de distintas fuerzas políticas y, en general, de diferentes formas de participación ciudadana. En este periodo de la historia, posterior a los totalitarismos que Europa había vivido, los partidos fueron percibidos como «instrumentos imprescindibles de

¹⁹ Debates constituyentes del 22 de mayo de 1947, disponibles en https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf.

²⁰ Debates constituyentes del 4 de marzo de 1947.

²¹ Siempre durante los debates constituyentes del 22 de mayo de 1947.

²² Sobre este punto véase P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Nápoles, 2012, pp.115- 116.

²³ S. MERLINI, «I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)», en S. MERLINI (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Florencia, 2009, p. 14. La enmienda fue formalmente presentada por Bellavista y definitivamente rechazada por el pleno.

expresión del pluralismo social y político, pero también como garantía de este»²⁴.

Por otra parte, en el contexto que se estaba viviendo se enfrentaban dos modelos opuestos de forma de Estado, representados respectivamente por la Unión Soviética y por los Estados Unidos de América. Este escenario colocaba a la extrema izquierda italiana y, especialmente al Partido Comunista, en una posición incómoda y muy precaria, razón por la que los constituyentes de este grupo político se opusieron firmemente a cualquier tipo de formulación que pudiese legitimar formas de control, o incluso de prohibición, de algunas formaciones políticas²⁵. En este sentido, la caracterización como antisistema de aquellos partidos más extremistas, después de la entrada en vigor de la Constitución, solo pudo producir unos efectos fácticos, de exclusión de estos de la formación de los gobiernos nacionales. Se suele hablar en este sentido de *conventio ad excludendum*, expresión que debe su origen al profesor Leopoldo Elia²⁶ y que hace referencia a aquel pacto entre las fuerzas políticas mayoritarias para excluir de las coaliciones de gobierno y, por tanto, de las negociaciones *post* electorales, a los partidos ubicados en los extremos del sistema político italiano de aquel tiempo, es decir, principalmente, al Partido Comunista Italiano²⁷ y a la extrema derecha, representada por el Movimiento Social Italiano²⁸.

En definitiva, las diferentes posturas que impulsaron los debates llevaron a los constituyentes a buscar una solución de compromiso y el resultado fue la aprobación de una disposición «*ambigua y polivalente*»²⁹ que, sin embargo, a lo largo de las décadas de su vigencia ha permitido al legislador intervenir de manera progresivamente más profunda en el desarrollo de esta materia, aprovechando el elevado grado de elasticidad de la formula constitucional.

²⁴ M. SALVADOR MARTÍNEZ, «Función y constitucionalización...», *op. cit.*, p. 79.

²⁵ *vid.* L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, en *Studi in memoria di Franco Piga*, Milán 1992, p. 407 y ss.

²⁶ L. ELIA, «Forme di governo», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, 1969, p. 639.

²⁷ Sobre los efectos producidos por la *conventio ad excludendum*, especialmente los que afectaron al Partido comunista italiano, véase A. D'ANDREA, «Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra», en *Forum di Quaderni costituzionali*, 15.07.2008.

²⁸ Este resultado, por tanto, fue conseguido a través de una regla no escrita, a pesar de que la formulación definitiva del art. 49 de la Constitución no incluyó ningún límite para los partidos antisistema; en este sentido, puede consultarse A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p. 13.

²⁹ V. CRISAFULLI, «I partiti nella Costituzione...», *op. cit.*, p. 111.

2.1. La delineación del art. 49 como eje del sistema de libertades asociativas

Los debates constituyentes sobre el reconocimiento, en una disposición específica, del derecho de asociación en partidos políticos involucraron otras previsiones constitucionales con las que el art. 49 de la Constitución mantiene vínculos sistémicos y que, debido a la formulación finalmente adoptada, contribuyen a profundizar en su contenido y sus límites. Estas disposiciones, en conjunto, rompieron con una tradición liberal, consagrada en el Estatuto Albertino, que desconocía la dimensión pluralista de la sociedad. De hecho, como ya se ha señalado, el texto constitucional de 1948 reconoció en las formaciones colectivas, sean estas asociaciones, partidos políticos o sindicatos, la manera de garantizar una participación efectiva de los ciudadanos en la vida política nacional.

En esta dimensión sistémica de las libertades asociativas³⁰, los pilares fundamentales son el art. 49 y el art. 18 de la Constitución. Este último consagra la libertad de asociación y su primer apartado establece que «Los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente, sin autorización, para fines que no estén prohibidos a los individuos por la ley penal». Según la doctrina mayoritaria, entre las dos normas existiría una relación del tipo *genus-species*³¹, en la que el art. 18 constituye el marco en el que pueden subsumirse todas aquellas formaciones pluralistas políticas a las que la Constitución reconoce un estatus especial en una disposición *ad hoc*³². Esta interpretación conlleva una consecuencia fundamental para el régimen jurídico-constitucional de los partidos, ya que los límites reconocidos por el art. 18 también les serían de aplicación. En este sentido, la disposición en cuestión, en su segundo apartado, prohíbe las asociaciones secretas y «las que persigan, incluso indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter militar». Como consecuencia, de esta forma se concreta uno de los posibles enfoques en los que el «método democrático» previsto para los partidos políticos se materializa: no puede desconocerse que se vulneraría esta previsión en el caso de partidos organizados según formas militares o paramilitares³³.

³⁰ P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milán, 1987, p. 146 y ss.

³¹ Véase U. DE SIERVO, «Associazione (libertà di)», en *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Turín, 1987, p. 491; y también C. ROSSANO, «Partiti politici», en *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, p. 3.

³² En P. RIDOLA, «L'evoluzione storico costituzionale...», *op. cit.*, p. 15, se observa que en la definición del estatuto constitucional de los partidos políticos italianos predomina «la dimensión "asociativa" sobre la "institucional"». Sobre la relación entre el art. 18 y el art. 49 de la Constitución, véase A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, 1992, p. 339 ss.

³³ *vid.* P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 2004, p. 467-468.

El techo de este edificio simbólico del sistema asociativo y pluralista italiano está constituido por el art. 2 de la Constitución, que consagra el principio del libre desarrollo de la personalidad y la inviolabilidad de los derechos, así como el principio de solidaridad política, económica y social («La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social»). En la visión originaria del constituyente, los partidos son una de las formaciones sociales a las que alude el art. 2, en las que el individuo participa en la vida política de forma colectiva y que son tuteladas por la Constitución como instrumento para el desarrollo de la personalidad. La inclusión del art. 49 en este entramado de libertades no solo preserva su valor y su autonomía, sino que potencia su alcance y, como señala el profesor Carlo Esposito, contribuye a garantizar que el derecho al voto sea ejercido de manera consciente e informada³⁴. En este sentido, se ha destacado que, a diferencia de otras formaciones colectivas, los partidos políticos son los únicos que pueden presumir de haber contribuido de forma activa a la construcción de la República italiana, debido al papel que desempeñaron en la fase pre-constituyente y en la redacción del texto constitucional³⁵.

Es cierto que esta visión hoy en día parece algo alejada de la realidad³⁶, ya que se ajusta a una dimensión político-participativa casi desaparecida en las democracias representativas actuales. Por ello, intervenir de manera más incisiva en el ámbito de la democracia interna de los partidos, más de lo que se ha hecho hasta ahora, podría ser una solución, parcial esto sí, al déficit de legitimación que afecta a los partidos políticos tradicionales, ya que una organización partidista más democrática podría garantizar una mayor inclusión y una mejor implementación de la *ratio* que subyace al sistema de libertades asociativas que los Constituyentes delinearon³⁷.

³⁴ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padua, 1954, p. 228.

³⁵ Sobre este punto, A. SAITTA, «Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici», en *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Nápoles, 14-15 giugno 2019, p. 167, afirma que «cuando se trata de los partidos políticos (sobre todo en Italia), no se habla de un sujeto del pluralismo entre otros, sino del sujeto que ha marcado la historia, incluida la de la Constitución republicana».

³⁶ G. AZZARITI, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71.

³⁷ En este sentido, en A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p. 20, la autora destaca que «A través de la exigencia de la democracia interna se logra esa inclusión que es el verdadero objetivo de la norma constitucional, ya que está sistemáticamente vinculada a los arts. 2 y 3 de la Constitución y a todas las normas sobre las libertades fundamentales y los derechos sociales».

2.2. La XII disposición transitoria y final de la Constitución italiana

En relación con los límites a la libertad de asociación en partidos políticos, es necesario hacer algunas breves consideraciones sobre la XII disposición transitoria y final de la Constitución italiana. Como puede apreciarse a partir de la lectura del art. 49, y a pesar de las distintas posturas de los constituyentes, la fórmula de compromiso que fue finalmente aprobada por la Asamblea ha consagrado un pluralismo político absoluto³⁸, o casi absoluto si se considera lo establecido en la disposición XII mencionada que prohíbe «bajo cualquier forma la reorganización del disuelto partido fascista». Esta previsión introduce el único límite de carácter ideológico a la creación de nuevos partidos políticos y establece una hipótesis explícita de «auto-derogación o ruptura»³⁹ constitucional. Según la clasificación elaborada por la doctrina, esta figura puede calificarse como «unidireccional»⁴⁰, ya que protege el ordenamiento italiano de una específica formación política.

Como antes se ha indicado, la propuesta de incluir una prohibición explícita de las formaciones de carácter fascista se presentó por primera vez durante los debates constituyentes relativos a la redacción del art. 18, que consagra la libertad de asociación. No obstante, la Primera Subcomisión decidió recoger esta previsión de manera específica solo para los partidos políticos y en una disposición final. De hecho, se debe a Dossetti la elaboración de la propuesta sobre la prohibición de la reorganización del partido fascista, que fue aprobada por unanimidad y enviada al pleno de la Asamblea⁴¹. Sin embargo, la inclusión en el nuevo texto constitucional de un caso puntual de derogación de la libertad de asociación en partidos políticos no contó con el apoyo de todos los constituyentes⁴². En particular, Lucifero defendía la necesidad de redactar una Constitución que fuese «a-fascista» y no se posicionara expresamente en contra⁴³,

³⁸ S. CURRERI, G. STEGHER, «I partiti politici in Italia», en *Federalismi.it*, núm. 23, 2018, p. 6.

³⁹ L. PEGORARO, A. RINELLA (coords.), *Sistemi costituzionali*, 2020, Turín, p. 458.

⁴⁰ B. PEZZINI, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana», en M. D'AMICO, B. RANDAZZO (coords.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milán, 2011, p. 1379.

⁴¹ Debates constituyentes del 19 de noviembre de 1946, disponibles en <https://www.nascitacostituzione.it/04finali/12/index.htm>. Cabe señalar que la ubicación de la prohibición en cuestión entre las disposiciones finales y transitorias ha sido el resultado de la tarea de sistematización realizada por el Comité de Redacción de la Asamblea constituyente, a pesar de que nunca se le quiso atribuir un carácter temporal y su contenido es distinto de las demás previsiones finales.

⁴² Véanse, por ejemplo, las tesis sostenidas durante los trabajos del 25 de septiembre de 1946 por Lucifero y Mancini, quienes se posicionaron, respectivamente, en contra y a favor de la explicitación de la prohibición constitucional de asociaciones fascistas, disponibles en <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/018/index.htm>.

⁴³ Debates constituyentes del 4 de marzo de 1947.

mientras que para Togliatti era necesaria una toma de posición clara que quedase formulada de forma explícita en el texto que iba a ser la norma fundamental del nuevo orden constitucional y que, por tanto, debía garantizar que lo que había ocurrido una vez no iba a repetirse⁴⁴. Esta fue la postura que finalmente prevaleció⁴⁵.

La prohibición de la reorganización del disuelto partido fascista reconocida en la XII disposición transitoria y final de la Constitución fue desarrollada por primera vez en la Ley 645/1952, conocida como *Legge Scelba*⁴⁶. Posteriormente, se aprobaron otros textos legales⁴⁷ que, junto con la interpretación que de la disposición constitucional en cuestión se ha hecho, ampliaron su alcance, extendiéndola a toda organización subversiva que use la violencia como método de acción, siendo este un método identificativo del fascismo. Por tanto, tras la entrada en vigor de la Constitución, prevaleció una lectura de la XII disposición transitoria y final que considera esta prohibición como una herramienta permanente de protección de la democracia frente a aquellas formaciones neofascistas que, en cualquier momento, podrían volver a amenazar la supervivencia del conjunto de valores y libertades que la Constitución italiana reconoce y tutela. El partido fascista cuya reconstitución está prohibida no es aquel que materialmente protagonizó los acontecimientos históricos del siglo xx, sino que la interpretación teleológica y sistémica del texto ha justificado una lectura que va más allá del pasado⁴⁸.

3. EL GRADUAL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS ITALIANOS

Como se ha visto, la Asamblea constituyente se hizo garante de la autonomía partidista y con la entrada en vigor de la Constitución los partidos políticos pudieron beneficiarse de la elasticidad del art. 49⁴⁹. De hecho, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como se ha indicado, los partidos políticos ingresan en el ordenamiento italiano en calidad de simples asociaciones de derecho privado y, más específicamente, den-

⁴⁴ Debates constituyentes del 11 de marzo de 1947.

⁴⁵ Para un relato detallado de los debates constituyentes, véase B. PEZZINI, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale...», *op. cit.*, p. 1384.

⁴⁶ Anterior a la entrada en vigor de la Constitución es la Ley 1546/1947, «*Norme per la repressione dell'attività fascista e dell'attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico*».

⁴⁷ La *Legge Scelba* fue modificada por la Ley 152/1975, «*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*», aprobada para la lucha contra el fenómeno del terrorismo interno y, posteriormente, por la Ley núm. 205/1993, «*Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*».

⁴⁸ En este sentido, U. DE SIERVO, «Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista», en *Giur. cost.*, pp- 1975- 3276.

⁴⁹ P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici...», *op. cit.*, p. 64.

tro de la categoría de asociaciones sin personalidad jurídica o, siguiendo la terminología empleada por el Código civil, «*non riconosciute*»⁵⁰.

Esta forma les otorga un estatus privilegiado, ya que estas asociaciones gozan del mayor grado de autonomía existente. El legislador civil establece en materia de asociaciones no reconocidas unas reglas mínimas⁵¹ relativas a la forma del acto constitutivo, los requisitos de contenido que deben cumplir los estatutos internos y los principios básicos para la administración de los recursos de la asociación; lo restante queda dentro de la esfera de autonomía de los asociados, quienes podrán organizarse libres de injerencias externas. Esto conlleva que, en materia de partidos políticos, para lo que no esté regulado por el legislador, se aplican las disposiciones del Código civil⁵². Nos encontramos, por tanto, con un sujeto que, debido a su naturaleza híbrida, recibe una regulación mixta, compuesta por fuentes de derecho privado y de derecho público⁵³.

Con la entrada en vigor de la Constitución, la cuestión del «método democrático» (con el que concurrir a la determinación de las decisiones políticas) se proyectó sobre los debates relativos al desarrollo legal del régimen de los partidos y volvieron a manifestarse las preocupaciones sobre la intervención del legislador en esta materia y los riesgos de que, a través de esta, se introdujesen instrumentos de control sobre la autonomía estatutaria de los partidos. A pesar del interés mostrado desde un principio por los estudiosos en este tema, este no se tradujo a nivel normativo en decisiones legislativas. De hecho, los partidos políticos italianos no fueron objeto de una norma legal hasta la aprobación de la Ley 195/1974, que reguló la financiación pública y directa de la política⁵⁴. A pesar de que dicha ley no se ocupó de cuestiones relativas a

⁵⁰ A lo largo de las legislaturas, en algunos proyectos de ley en materia de regulación de los partidos políticos se ha propuesto la modificación de su estatus como asociaciones privadas dotadas de personalidad jurídica. Para un análisis detallado de estos proyectos de ley, *vid.* G. MAESTRI, ««Con metodo democratico» i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura», en *Rassegna parlamentare*, 4, 2012, pp. 857-886.

⁵¹ Véanse los arts. 14, 16 y de 36 a 38 del Código civil italiano.

⁵² Esta tesis ha sido confirmada por la doctrina mayoritaria italiana de los años cincuenta, contraria a una regulación publicista de los partidos, como señala A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p.15.

⁵³ Tal y como indica M.R. MAGNOTTA, «Costituzione e diritto vivente...», *op. cit.*, p.19, «el concurso de las disciplinas públicas y privadas en la regulación del derecho de los partidos políticos representa un argumento válido para justificar la naturaleza ambivalente de los partidos, por lo que el reconocimiento de la función constitucional atribuida a los propios partidos se convierte en la fórmula clave, premisa para un sistema de partidos políticos que responda a los principios constitucionales».

⁵⁴ *Ley 2 de mayo de 1974, núm. 195, de Contribución del Estado al financiamiento de los partidos políticos*. Sobre la fase anterior a esta primera intervención del legislador italiano, puede consultarse P. IGNAZI, C. FIORELLI, «Le risorse dei partiti. i partiti italiani alla prova della legge n.13 del 21 febbraio 2014», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019, p.4, los autores hablan de «vacío normativo» para referirse al «inmovilismo sustancial en el que el parlamento prefirió no intervenir en la regulación del

la organización interna de los partidos, esta intervención del legislador italiano marcó un cambio de perspectiva en la materia⁵⁵, ya que se reconoció que los partidos políticos podían ser objeto de una regulación sobre los aspectos ius-publicistas de su estatus.

El sistema de financiación previsto por la Ley 195/1974 permaneció en vigor hasta los años noventa del pasado siglo, momento en el que la política italiana fue sacudida por el escándalo conocido con el nombre de «*Tangentopoli*», que involucró a algunas de las fuerzas políticas históricas en casos graves de corrupción. Esta crisis culminó con la celebración del referéndum abrogativo del 18 y 19 de abril de 1993, en el que el electorado tuvo la ocasión de castigar a las fuerzas políticas, votando a favor de la derogación de buena parte de la normativa sobre la financiación pública de la política⁵⁶. Este resultado marcó el comienzo de una etapa de gran activismo legislativo: en menos de una década se pasó de un sistema de contribución a los gastos electorales de aquellos partidos que hubiesen obtenido un respaldo electoral mínimo, con la aprobación de la Ley 515/1993, a la previsión de formas de financiación indirecta y privada con la Ley 2/1997, hasta llegar a la re-introducción *de facto* de un sistema de financiación pública básicamente directa, gracias a la Ley 157/1999, que aumentó el reembolso de gastos electorales y dispuso su derogación anual⁵⁷.

Sin embargo, después de la intensa actividad del legislador italiano durante los noventa, la regulación de los partidos políticos fue objeto de una importante reforma con la Ley 96/2012⁵⁸. Esta intervención legislativa se inscribió en una tendencia común a muchos países europeos en esos años⁵⁹, en los que se llevó a cabo una labor de profundización en las

financiamiento de la política». Sobre este punto, también puede consultarse F. BONINI, «Una “istituzionalità cosiddetta esterna”. Sui partiti nella storia costituzionale della Repubblica», en G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOCSECHI (coords.), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Nápoles, 2018, p. 19 y ss.

⁵⁵ *vid.* F. BIONDI, «Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”», en G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (coords.), *Il finanziamento della politica*, Nápoles, 2016, p. 18.

⁵⁶ En concreto, resultaron derogados los arts. 3 y 9 de la Ley 195/1974, inherentes a la financiación pública de la actividad ordinaria de los partidos, mientras que se mantuvieron en vigor las reglas sobre contribución pública para gastos electorales.

⁵⁷ *vid.* P. IGNAZI, C. FIORELLI, «Le risorse dei partiti...», *op. cit.*, p. 6. Un análisis sobre los puntos débiles de esta normativa se encuentra disponible en L. FOTI, «Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti», en *Rivista AIC*, 3/2012, pp. 3-4.

⁵⁸ Ley 96/2012, de 6 de julio, de Normas sobre la reducción de las contribuciones públicas a favor de los partidos y movimientos políticos, así como medidas para garantizar la transparencia y el control de los informes de estos. Delegación al Gobierno para la adopción de un texto único de las leyes relacionadas con la financiación de los partidos y movimientos políticos y para la armonización del régimen relativo a las deducciones fiscales.

⁵⁹ Véanse los estudios llevados a cabo por la organización intergubernamental IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) y, entre estos, especialmente el realizado por D.R. PICCIO, «The state of political finance regulation in Western Europe», *Discussion Paper* núm. 13, 2016, p. 4 y ss.

regulaciones vigentes en materia de partidos, en parte como respuesta a la crisis económica que desde 2008 afectó a varias economías nacionales. Además, a nivel interno, una vez más la intervención del legislador en el ámbito de los partidos se debió a otro momento crítico de la política italiana, marcado por nuevos escándalos relacionados con el uso ilegítimo de los reembolsos electorales en los que estuvieron involucrados dos partidos italianos: la *Leiga Nord* y la *Margherita*.

Estos acontecimientos revelaron la incapacidad de la normativa vigente para asegurar un vínculo efectivo entre los gastos electorales y los recursos públicos obtenidos por los partidos solicitantes, así como la ineficacia de los mecanismos de control sobre el uso de esos recursos. Esto desembocó en la necesidad de una intervención legislativa que reformase el sistema. Por ello se adoptó la Ley 96/2012, que en materia de financiación dispuso la reducción al 70 por 100 de la partida de los reembolsos para gastos de cualquier tipo (no solo electorales) y la cofinanciación para el 30 por 100 restante⁶⁰.

Al mismo tiempo, el legislador llevó a cabo por primera vez una fusión entre la regulación de la organización interna de los partidos y el régimen de financiación política. De hecho, se introdujeron unos requisitos mínimos de democracia interna y de transparencia que prepararon el terreno a una regulación más profunda de los partidos realizada en los años siguientes. A este respecto, cabe destacar la disposición según la cual los partidos debían adaptar sus propios estatutos y su organización interna a principios democráticos «con particular atención a la elección de los candidatos, al respeto de las minorías y a los derechos de los afiliados»⁶¹. Asimismo, se creó la Comisión para la transparencia y el control de los informes financieros de los partidos y movimientos políticos (*Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici*)⁶², encargada de efectuar controles sobre la gestión financiera de los recursos recibidos. Sin embargo, a pesar de las novedades formales, la ley mencionada carecía de un verdadero carácter prescriptivo, ya que dicha Comisión no tenía competencias para efectuar ningún tipo de control sobre los estatutos. De hecho, solo unos meses después, se adoptó el Decreto ley 149/2013, convertido en la Ley 13/2014, sobre la abolición de la financiación pública directa⁶³.

⁶⁰ Para un examen detallado de esta regulación, véase L. FOTI, «Modifiche alla legge...», *op. cit.*, p. 5 y ss.

⁶¹ Art. 5.2, Ley 96/2012.

⁶² Art. 9.3, Ley 96/2012.

⁶³ Decreto-ley 149/2013, de 28 de diciembre, «Abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor». Por tanto, formalmente, la reforma de la normativa en vigor se llevó a cabo con el instrumento del decreto-ley, posteriormente convertido en ley por el Parlamento. Ahora bien, como señaló la doctrina, en este caso es dudosa la existencia de las razones de extrema necesidad y urgencia que según el art. 77 de la Constitución italiana justifican el uso de este instrumento normativo, más aun teniendo en cuenta que la *Camera dei deputati* ya había aprobado

3.1. El registro nacional de los partidos como eje del nuevo sistema de financiación política. Los requisitos para la inscripción a la luz del *soft law* supranacional

Entre las novedades más interesantes introducidas por la Ley 13/2014 destaca la creación del registro nacional de partidos políticos⁶⁴. Antes de analizar detalladamente las reglas para la inscripción y los efectos que estas producen, es conveniente dedicar algunas breves reflexiones a la influencia producida por fuentes de carácter supranacional en la introducción de esta herramienta para la regulación de los partidos políticos italianos. Piénsese en la labor de la Comisión de Venecia que, mediante la elaboración de directrices y dictámenes, ha proporcionado a los legisladores nacionales parámetros uniformes para la protección de la democracia en el desarrollo del marco legal interno⁶⁵. En este contexto, es emblemática la adopción de las «*Guidelines on political party regulation*», publicadas por primera vez en 2010⁶⁶ y

un texto de ley con el mismo contenido, que había sido enviado al Senado para proceder con sus lecturas; más específicamente, la propuesta de ley, titulada «Abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor» (AC 1154), fue aprobada por la *Camera dei deputati* el 16 de octubre de 2013. Sin embargo, el Gobierno decidió adelantarse, adoptando el mencionado decreto ley. Para una lectura crítica de lo expuesto, véase R. DICKMANN, «La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n.149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità», en *Federalismi.it*, 5, 2014, pp. 1-30; A. SAITTA, «Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti», en *Forumcostituzionale.it*, 17 diciembre 2013; M. FRANCAVIGLIA, «La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge núm. 149/2013», en *Rivista AIC*, núm. 1, 2014, pp. 1-4.

Ley 13/2014, de 21 de febrero, «Conversión en ley, con modificaciones, del decreto ley de 28 de diciembre de 2013, núm. 149, relativo a la abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor».

⁶⁴ La denominación exacta es: Registro nacional de los partidos políticos reconocidos según el decreto-ley 28 de diciembre de 2013, núm. 149, convertido en ley, con modificaciones, por la ley 21 de febrero de 2014, núm. 13 (*Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti ai sensi del decreto-legge 28 dicembre 2013, núm. 149, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, núm. 13*), disponible en <https://www.parlamento.it/1063>.

⁶⁵ *vid.* Ó. SÁNCHEZ MUÑOZ, «Estándares de la Comisión de Venecia sobre la regulación de los partidos políticos», en J.M. CASTELLÀ ANDREU, M. MONTOBBIO, S. GRANATA MENGHINI (dirs.), *Estado de derecho, democracia y globalización: una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario*, Madrid, 2022, pp. 309-323; también J.Á. CAMISÓN YAGÜE, «El registro de partidos y su problemática», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁶ La primera versión del documento, titulada «Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos», adoptada por la Comisión de Venecia en su 84ª sesión plenaria (15-16 de octubre de 2010) está disponible en castellano y puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa).

actualizadas en 2020⁶⁷, a través de las cuales la Comisión de Venecia ha establecido unos principios básicos en materia de regulación de los partidos políticos, en consonancia con los valores promovidos por el Consejo de Europa. En este documento, por un lado, se destaca que las soluciones adoptadas por las distintas legislaciones nacionales pueden legítimamente diferir, ya que reflejan contextos históricos y políticos heterogéneos; por otro lado, a pesar de estas diferencias, se reconoce la posibilidad de identificar algunas pautas comunes que puedan orientar la intervención del legislador.

Más específicamente, respecto a la posibilidad de constituir un registro nacional de partidos políticos, la Comisión de Venecia ha señalado que esta medida está justificada siempre que el procedimiento de registro sea funcional para la consecución de los objetivos perseguidos por el legislador (es decir, regular el reconocimiento de la personalidad jurídica, seleccionar el acceso al régimen de financiación o la participación en las competiciones electorales) y que las condiciones establecidas para la inscripción sean proporcionales a estos propósitos. Asimismo, las legislaciones nacionales pueden requerir que el partido solicitante adopte un estatuto que se ajuste a un contenido mínimo, ya que la *ratio* que subyace a esta condición es aquella que busca garantizar la publicidad y la transparencia de los principales aspectos organizativos del partido y de los procesos de toma de decisiones. En este sentido, publicar los criterios de composición de los órganos de gobierno, las modalidades de selección de los candidatos presentados a las competiciones electorales o incluso el reglamento interno para la adopción de las decisiones en la asamblea de los afiliados son medidas que garantizan que los partidos registrados cumplan con estándares comunes de democracia interna, aumentando —supuestamente— la calidad democrática del sistema de partidos en su conjunto.

La Comisión de Venecia presta especial atención también a la hipótesis de denegación de la solicitud de registro, especialmente en aquellos casos en los que la normativa nacional condiciona el registro a la posibilidad de que el solicitante sea reconocido legalmente como partido político; y esto porque la denegación tendría un efecto jurídicamente comparable a la disolución del partido mismo. Por tanto, para que no se produzca una vulneración del art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los motivos de una posible denegación deben ser redactados de forma clara y sin dejar lugar a dudas. Las mismas consideraciones se aplican en el caso de que se exija la inscripción previa como requisito para la participación de los partidos políticos en las elecciones o para el acceso a la financiación pública.

Este breve paréntesis sobre las principales indicaciones de la Comisión de Venecia permite analizar, desde una perspectiva no solamente

⁶⁷ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), *Guidelines on political party regulation*, Second edition, CDL-AD (2020)032, 2020.

interna o estatal, las novedades introducidas en el ordenamiento italiano con la reforma de 2013. En primer lugar, para la inscripción en el registro se exige que el partido solicitante adopte un estatuto que cumpla unos requisitos básicos que en algunos casos constituyen verdaderas y propias reglas de democracia interna. A este propósito, según el texto literal de la disposición legal, el estatuto deberá respetar la Constitución y el derecho de la Unión europea, previsión que, a pesar de su generalidad, recibe cierto grado de especificación en la indicación puntual por parte del legislador sobre la información que en la inscripción se debe proporcionar. En este sentido, el partido debe indicar su símbolo y su denominación exacta, elementos esenciales de reconocimiento, que deben ser diferentes y distinguibles de aquellos ya utilizados por otros partidos (art. 3.1); su sede legal; también el número, la composición y las atribuciones de los órganos ejecutivos, deliberativos y de control del partido, además de las modalidades de su elección y la duración de su mandato. De estas últimas previsiones se puede deducir para los partidos la obligación de que sus órganos deliberativos sean electivos y reciban un mandato limitado en el tiempo.

Otros requisitos establecidos para los estatutos son simples directivas de contenido que, sin embargo, producen cierto impacto —aunque indirecto— sobre la mejora de los estándares de democracia interna. En este sentido, destaca la indicación de la periodicidad de los congresos nacionales del partido y las relativas a las medidas disciplinarias, aspectos ambos que afectan directamente a la participación de los afiliados⁶⁸. Estos elementos tienen un efecto potenciador, al menos en cuanto a la transparencia, ya que aportan publicidad a aspectos de la vida y de la organización interna de los partidos. Esta finalidad está establecida expresamente por el propio art. 2 del Decreto-ley 149/2013, que dispone que «la observancia del método democrático, de conformidad con el art. 49 de la Constitución, se garantiza también mediante el cumplimiento de las disposiciones del presente decreto»⁶⁹. El art. 2 mencionado debe leerse en relación con el art. 18 del mismo decreto, que circunscribe su ámbito de aplicación a los partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas organizadas que hayan participado en las elecciones para la renovación del Senado, de la Cámara de Diputados, del Parlamento europeo, de los consejos regionales y de aquellos de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y que hayan logrado la elección de al menos un candidato con su propio símbolo o que hayan presentado, para las mismas consultas electorales indicadas,

⁶⁸ Véase art. 3, letra c).

⁶⁹ También en el informe que acompaña el proyecto de ley de conversión del Decreto-ley 149/2013 se deja claro que la razón de ser de la norma es aquella de «vincular de manera estructural el nuevo modelo de financiación política a un sistema de reglas que garantice la democracia interna de los partidos políticos y la transparencia de su funcionamiento y sus balances, identificando un punto de equilibrio entre el principio de libertad de asociación política (que constituye un fundamento de toda democracia) y las igualmente importantes necesidades de legalidad que deben acompañar cada intervención pública de apoyo».

candidatos en al menos tres circunscripciones. También se incluyen los partidos y movimientos políticos que estén vinculados a un grupo parlamentario o a uno de los componentes políticos en los que se organiza el grupo mixto, así como aquellos que hayan participado, junto con otros, en una competición electoral y hayan conseguido que al menos un candidato fuera elegido. Por tanto, el ámbito subjetivo de la normativa examinada está basado en un criterio de «representatividad efectiva», ya que, como señala la doctrina, «solo la participación activa en la competición electoral, siendo una función de interés público, justifica una regulación pública en cuanto a la financiación»⁷⁰.

Sin embargo, a pesar de este vínculo estricto entre ámbito subjetivo y participación en las elecciones, el legislador no aprovechó la ocasión para exigir, como requisito para el registro, la previsión en los estatutos de formas democráticas de selección de candidatos. En este sentido, la *Corte costituzionale*, en el conocido Auto 79/2006⁷¹, si bien excluyó que los partidos fueran titulares de poderes constitucionales, subrayó que el papel que estos cumplen en el momento de la presentación de las listas electorales posee «*rilevanza costituzionale*». Consecuentemente, la adopción de mecanismos democráticos de selección de candidatos como requisito para el registro habría sido una forma de trasladar al derecho positivo lo señalado por los jueces constitucionales. Por otra parte, teniendo en cuenta la centralidad del papel que los partidos ostentan en el proceso electoral, ha de valorarse positivamente la previsión de una norma *ad hoc* para la aplicación del principio de paridad de género en la composición de las listas electorales: el art.9 del Decreto-ley 149/2013, titulado «paridad de acceso a los cargos electivos» (*parità di accesso alle cariche elettive*), después de consagrar en su primer apartado el compromiso de los partidos para promover la paridad de género, establece que el partido registrado que presente listas electorales en las que un género esté representado por debajo del 40 por ciento sufrirá una reducción de las contribuciones indirectas.

El registro está disponible para ser consultado por cualquier persona *on line*, en la página web del Parlamento italiano y se articula en dos partes: en la primera se encuentran aquellos partidos que han adoptado un estatuto conforme a lo exigido por el art.3 del Decreto-ley 149/2013; la segunda parte enumera los partidos que han cumplido las obligaciones previstas por la ley para el acceso a la financiación pública indirecta.

La accesibilidad a la información sobre los principales aspectos organizativos de los partidos inscritos, además de mediante el registro *on line*, está garantizada por la página web de la que cada partido debe dotarse en virtud de lo dispuesto en el art.5 del Decreto-ley. Sin embargo, sobre este punto, se comparte la crítica formulada en la doctrina sobre

⁷⁰ M. R. ALLEGRI, «Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici», en *Rivista AIC*, marzo 2014, p. 7.

⁷¹ Corte Constitucional, ordenanza del 24 de febrero de 2006, núm. 79.

la duplicación, redundante e innecesaria, de la información a través de dos canales, uno institucional y otro privado⁷².

Queda por señalar un punto crucial de la normativa bajo examen: la inscripción en el registro no es obligatoria y no es condición *sine qua non* para ser reconocido jurídicamente como partido político o para actuar como tal. En otras palabras, un partido que no desee registrarse ni someterse a las reglas correspondientes simplemente no accederá al régimen de beneficios financieros establecido por la ley (del que se hablará en los párrafos siguientes), pero podrá seguir recibiendo contribuciones privadas y presentar candidatos en las elecciones⁷³. A pesar de esto, debe señalarse que, a través de una posterior intervención legislativa, la Ley 165/2017 ha logrado cierta uniformidad entre los partidos no registrados y los estándares de transparencia establecidos para aquellos ya inscritos. Así, independientemente de su inscripción, cualquier partido que quiera participar en las elecciones deberá presentar una declaración con la sede, el representante legal, los órganos del partido o, alternativamente, el estatuto, que será publicada en la página web del Ministerio del Interior, en la sección «Elecciones transparentes»⁷⁴. De esta forma, se extienden las garantías mínimas de democracia que el registro asegura, incluso fuera de su ámbito, lo que puede considerarse un efecto positivo de la intervención del legislador de 2013, que ha supuesto un punto de inflexión en la regulación de los partidos políticos.

3.2. El controlador del registro: la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici

La supervisión del registro está a cargo de la *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* (en adelante, Comisión), constituida en 2012, aunque con una denominación en parte diferente. Es un órgano colegiado, compuesto por cinco miembros, designados respectivamente uno por el presidente de la *Corte di Cassazione*, uno por el *Consiglio di Stato* y tres por el presidente de la *Corte dei Conti*, entre magistrados de cada una de las jurisdicciones mencionadas⁷⁵. El mandato de los comisarios es de cuatro años y puede

⁷² M. R. ALLEGRI, «Prime note sulle nuove...», *op. cit.*, p. 12.

⁷³ Este último aspecto constituye uno de los puntos débiles de la regulación en vigor según G. MAESTRI, «Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna», en *DPCE Online*, 1, 2021, p. 484. También crítico a este respecto, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milán, 2018, p. 55.

⁷⁴ Art. 4, Ley 165/2017, de 3 de noviembre, «Modificaciones al sistema de elección de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Delegación al Gobierno para la determinación de los distritos electorales uninominales y plurinominales».

⁷⁵ Sobre la composición y la duración del mandato sigue aplicándose el art. 9, III comma, de la Ley 96/2012.

renovarse una sola vez, con el fin de garantizar, por un lado, la imparcialidad de este órgano y, por el otro, la continuidad del cargo. Cabe señalar que existe un vínculo orgánico entre la Comisión y el Parlamento, ya que esta tiene su sede en la Cámara de los Diputados, que, junto con el Senado, provee al personal de secretaría que asiste en las tareas de los comisarios. Sobre este punto, también debe destacarse que en los informes anuales que la Comisión elabora y presenta a los presidentes de ambas Cámaras se ha manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por la falta de personal suficiente para hacer frente a las diversas actividades que está llamada a realizar; una cuestión que, aunque señalada desde su creación, hasta la fecha aún no se ha resuelto⁷⁶.

La Comisión tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa, lo que implica llevar a cabo una serie de controles de distinta naturaleza.

En la fase de inscripción, esta debe verificar que los estatutos de los partidos solicitantes cumplan con lo establecido por el legislador y, en caso de que falte algún requisito, antes de denegar el registro, deberá asignar un plazo para su subsanación. De este modo, se gradúan los efectos de un incumplimiento y solo si el solicitante no ajusta el estatuto a las indicaciones recibidas, se le rechazará la solicitud de inscripción. Para facilitar las operaciones de registro y orientar a los partidos durante esta fase, la Comisión ha adoptado unas directrices sobre la redacción y presentación de los estatutos, en las que se subraya la necesidad de que las indicaciones requeridas por el legislador sean redactadas de forma clara y cierta. Además, con el fin de garantizar una mejor protección del interés del partido solicitante y de su derecho de defensa, la denegación deberá estar debidamente motivada y contra esta cabrá recurso ante el juez administrativo⁷⁷.

En la doctrina se han planteado numerosas dudas sobre la capacidad de la Comisión para realizar un control efectivo en este ámbito. Al respecto, se suele subrayar que la verificación efectuada es formal y, sobre todo, abstracta, ya que no tiene en cuenta la efectiva aplicación del estatuto por parte del partido⁷⁸. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un control más profundo y estricto en esta fase específica de inscripción en el registro podría transformarse en una forma de autorización previa, que no está permitida en nuestro ordenamiento. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de la actuación de la Comisión, se podría resolver de manera definitiva el problema del déficit de personal que ha sido señalado repetidamente y que le impide cumplir adecuadamente con los controles que debe llevar a cabo, incluidos los de los informes financieros anuales que los partidos deben presentar.

⁷⁶ Los informes pueden consultarse en <https://www.camera.it/leg18/1234>.

⁷⁷ Art. 4, III-bis, Decreto-ley 149/2013.

⁷⁸ F. DI MASIO, D.R. PICCIO, «La disciplina della politica. La regolazione dei partiti», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, núm. 2, 2015, p. 407.

3.3. El régimen de la financiación (pública indirecta) para los partidos registrados. ¿Se ha llegado a un punto definitivo?

El Decreto-ley 149/2013, como se ha señalado, ha mantenido de forma inalterada el vínculo entre la financiación y el cumplimiento de ciertos requisitos —mínimos— relativos a la organización interna de los partidos que soliciten su inscripción en el registro, tal como se establecía en la normativa anterior. Sin embargo, se ha introducido una modificación en el sistema de financiación, que ha pasado de ser un mecanismo de financiación directa a uno indirecto, basado en dos principales fuentes de ingresos: las contribuciones voluntarias privadas, en favor de las cuales se establecen beneficios fiscales, y los recursos que los contribuyentes pueden destinar a un partido y, más específicamente, el 2 x 1000 del impuesto anual sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

El legislador volvió a ocuparse de la materia en 2019 en el marco de la Ley 3/2019 de Medidas para la lucha contra los delitos contra la administración pública, así como en materia de prescripción del delito y en materia de transparencia de los partidos y movimientos políticos, que introdujo nuevas medidas anticorrupción⁷⁹. En lo que concierne a los partidos políticos, el legislador ha reforzado la protección de la transparencia de los recursos privados que reciben y ha ampliado el régimen de publicidad previsto para los ingresos recibidos por cada partido a otro tipo de entidades vinculadas a ellos, como los movimientos políticos y las fundaciones políticas. Al mismo tiempo, se han reforzado los poderes de investigación de la Comisión, aunque, como se ha señalado, sigue sin haberse solucionado el problema del déficit de personal. Más concretamente, en cuanto a los recursos estrictamente privados, se ha introducido la obligación de que los partidos que reciban contribuciones superiores a los 500 euros anuales de un mismo sujeto publiquen, en un registro personal, todos los datos relativos a la donación dentro del mes siguiente. Esto incluye la identidad del sujeto contribuyente, el total de la inversión y la fecha exacta. Estos datos deberán ser publicados también en la página web del partido por un periodo de cinco años. Este deber no solo se aplica a los recursos en dinero sino a cualquier forma de ayuda⁸⁰. Además, la Ley 3/2019 ha modificado el umbral establecido por el Decreto-ley 149/2013 en cuanto al deber de comunicar a la presidencia de la Cámara el listado de los sujetos contribuyentes, reduciéndolo de 5 000 a 500 euros⁸¹. Este mismo listado será publicado en la página web del Parlamento italiano.

⁷⁹ Ley 3/2019, del 9 de enero, «*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*».

⁸⁰ Art. 1.1 Ley 3/2019.

⁸¹ Art. 17, letra b, Ley 3/2019.

Otra novedad es la prohibición de recibir financiación por parte de otros gobiernos, entes públicos extranjeros o personas jurídicas que tengan su sede legal en otro Estado. Esta previsión está claramente pensada para evitar que la actividad política de los partidos italianos pueda ser dirigida o influenciada por interferencias extranjeras, una preocupación que a nivel global ha cobrado mayor relevancia debido a las múltiples investigaciones que han desvelado el peso que el apoyo económico de potencias económicas extranjeras puede tener en los resultados electorales.

En definitiva, como se ha señalado por parte de la doctrina⁸², las modificaciones introducidas en los últimos años no han eliminado por completo la financiación pública política, ya que el Estado renuncia a una parte de los ingresos fiscales en favor del partido que ha sido elegido por el contribuyente como destinatario de una parte del impuesto sobre su renta⁸³, renunciando así a una porción de ingresos. Además, sigue existiendo un ámbito en el que el sistema de financiación pública directa sigue vigente, y es aquel inherente al reembolso de los gastos para las campañas electorales y la celebración de referéndums, regulados respectivamente por la ya citada Ley 96/2012 y por la Ley 157/1999⁸⁴.

La impresión que resulta de esta breve reconstrucción de las principales normas en materia de financiación política es la de una excesiva fragmentación de la normativa vigente, compuesta por diferentes leyes que, además, por ser el resultado de momentos histórico-políticos distintos, persiguen objetivos diferentes. En términos de seguridad jurídica, sería mejor sistematizar en una única fuente la regulación de este aspecto de la vida de los partidos. Tampoco puede no evidenciarse una incoherencia que, sin embargo, parece responder a la naturaleza híbrida de los partidos: si, por un lado, la voluntad de privatizar la financiación política es conforme con el reconocimiento de los partidos como asociaciones de derecho privado, por el otro, la regulación de la estructura interna de aquellos registrados se orienta hacia la aceptación de una dimensión propia del *ius publicum*.

4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTATUS LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS

Algunas consideraciones finales deben dedicarse al régimen constitucional de los partidos políticos italianos en comparación con otras fórmulas consagradas en los textos constitucionales redactados aproximadamente en los mismos años. Circunscribiendo la mirada a las demo-

⁸² P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa)...», *op. cit.*, p. 87.

⁸³ F. BIONDI, «Il finanziamento dei partiti italiani», *op. cit.*, p. 53.

⁸⁴ Art. 1.4, Ley 157/1999, «Nuevas normas en materia de reembolso de los gastos para consultas electorales y referendarias y derogación de las disposiciones relacionadas con la contribución voluntaria a los movimientos y partidos políticos».

cracias consolidadas del ámbito europeo, los textos constitucionales que entraron en vigor en el siglo pasado se adhieren a dos prototipos de regulación de los partidos: el modelo del *free electoral market* y el *egalitarian-democratic model*⁸⁵. El primer modelo está inspirado en el paradigma del libre mercado y privilegia la salvaguardia de la autonomía privada de los partidos, habida cuenta de su naturaleza asociativa, dejando la organización intrapartidaria a la libre regulación de los afiliados. La disciplina constitucional de los partidos italianos, como se ha argumentado en los párrafos anteriores, es reflejo de esta concepción. Por el contrario, en el *egalitarian-democratic model* se identifican estándares comunes de democracia interna y externa para los partidos políticos, debido al papel y funciones que estos desempeñan en los sistemas representativos. Un ejemplo emblemático de este enfoque es la solución adoptada en la Ley fundamental de Bonn de 1949, que perfila de manera concreta los límites de la libertad de asociación política⁸⁶. En efecto, el diferente papel jugado por las fuerzas políticas de aquel país durante la fase constituyente, en el concreto contexto en el que se aprobó la constitución alemana, puede explicar las diferencias del estatuto constitucional alemán que, a pesar de perseguir el objetivo de asegurar la consolidación de la forma de Estado propia de una democracia pluralista, quería garantizar su defensa a través de la previsión de la disolución de los partidos «enemigos» de los valores constitucionales. De ahí el reconocimiento de la República federal alemana como prototipo de democracia militante (*streitbare o wehrhafte Demokratie*)⁸⁷, término usado por primera vez por el Tribunal Constitucional Federal en la histórica sentencia de disolución del KPD, el Partido Comunista de Alemania⁸⁸. El resultado ha sido el diseño de dos modelos distintos de constitucionalización de los partidos, en los que se inspiraron los textos constitucionales de la tercera ola.

Más recientemente, como se ha observado, destaca la progresiva homogeneización que en materia de regulación de partidos se está produciendo entre los países de la Unión Europea⁸⁹. Piénsese en la creación de registros nacionales de partidos, una herramienta que han acabado compartiendo aquellos ordenamientos que han buscado establecer es-

⁸⁵ Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Guidelines on political...*, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁶ S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale Federale tedesco*, Milán, 1991.

⁸⁷ Véase sobre este punto la clasificación elaborada por S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Turín, 2004; también E. CATERINA, «La metamorfosi della “democrazia militante” in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale Federale e sulla successiva revisione dell’art. 21 della Legge Fondamentale», en *DPCE*, 1, 2018, pp. 239-258.

⁸⁸ BVerfGE 5, 85, 138. La teoría de la democracia militante se debe a Karl LOEWENSTEIN y a su estudio *Militant Democracy and Fundamental Rights*, publicado en 1937 en la revista de la *American Political Science Association* núm. 3, pp. 422-423.

⁸⁹ Para un análisis comparado de la regulación de los partidos políticos en los Estados miembros de la Unión Europea véase F. DI MASCIO, D. R. PICCIO, «La disciplina della politica...», *op. cit.*, p. 389 y ss.

tándares comunes de organización interna democrática, mejorando, al mismo tiempo, la transparencia del sistema de partidos. En este sentido, un primer factor que ha podido influir en la adopción de soluciones para regular los partidos políticos es la profunda crisis de los sistemas políticos representativos⁹⁰: como reacción a su progresiva deconstrucción y al debilitamiento del vínculo entre los partidos políticos y la sociedad civil, se ha intentado, a través de su regulación, reforzar la integración de estos en el sistema constitucional⁹¹. El segundo factor determinante se refiere a la profunda crisis que ha sacudido las economías estatales desde 2008, desencadenando una larga temporada de reformas y políticas de austeridad. En numerosos Estados europeos los recortes del gasto público también han afectado a la financiación política a través de la implementación de medidas dirigidas a garantizar y exigir unas condiciones mínimas de transparencia y publicidad de los datos relativos a la gestión de los recursos públicos y de las aportaciones privadas recibidas por los partidos⁹². Por último, la tendencia en varios Estados europeos hacia el desarrollo progresivo del régimen jurídico de los partidos políticos puede atribuirse a los numerosos actos adoptados a nivel supranacional, que han contribuido a construir un marco axiológico común. A este respecto, como se mencionó anteriormente, debe destacarse la labor de la Comisión de Venecia, que mediante la elaboración de directrices y dictámenes conjuntos ha influido de manera determinante en la armonización de las normativas estatales.

Pues bien, volviendo al punto de partida de este análisis, esto es, el art. 49 de la Constitución italiana, el enfoque diacrónico adoptado ha permitido evidenciar una característica fundamental de la formulación finalmente elegida por los Constituyentes italianos: su elasticidad. Este rasgo congénito ha constituido la razón por la cual el estatuto constitucional de los partidos ha podido sobrevivir inalterado a pesar de los profundos cambios que han afectado al partido como sujeto protagonista de la vida política del sistema representativo italiano⁹³. De hecho, el marco jurídico establecido por la Constitución italiana ha constituido la base para las tres etapas que se han sucedido a lo largo del tiempo: la

⁹⁰ Sobre los cambios registrados en los sistemas representativos como efecto de la crisis que afecta a los partidos *vid.* I. DELGADO SOTILLOS, «La transformación de las funciones de los partidos políticos en el contexto actual: ¿desafío o evolución?», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, *op. cit.*, p. 43 y ss.

⁹¹ Sobre este punto, C. DE FIORES, «Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi», en *Democrazia e diritto*, núm. 1, 2018, p. 7 ss.; también G. AZZARITI, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71 y ss.

⁹² D. R. PICCIO, «The state of political finance...», *op. cit.*, p. 4 y ss.

⁹³ Este era uno de los objetivos que los mismos constituyentes compartían, como se destacó en los debates de la Asamblea: el art. 49, así como fue formulado, ofrecía al legislador la posibilidad de adaptar al contexto histórico-político el desarrollo legal de esta disposición constitucional. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale...*, *op. cit.*, p. 117.

primera, desde la entrada en vigor del texto constitucional de 1948 hasta los primeros años setenta, en la que no existía una regulación de los partidos, más allá de las disposiciones del Código civil dedicadas a las asociaciones privadas; la segunda, temporalmente coincidente con la gran producción normativa de los años noventa, en la que el legislador abordó la cuestión de la financiación, dejando a los partidos plena autonomía en su estructuración interna; y, finalmente, la última fase, que culminó con la aprobación del Decreto-ley 149/2013, caracterizada por la progresiva profundización en el estatus legal de los partidos, alcanzada mediante la integración de la regulación de la financiación con la relativa a la de la organización interna.

Pasando por este largo camino se ha llegado al actual registro nacional de los partidos, basado en una lógica *do-ut-des*, ya que solo aquellos inscritos pueden beneficiarse del sistema de financiación pública indirecta. Con los datos disponibles, este mecanismo puede considerarse funcional: desde su puesta en marcha, incluso aquellos partidos más reacios han terminado por inscribirse, razonablemente debido a las ventajas financieras que conlleva estar registrados. A pesar de las deficiencias que han sido evidenciadas, la normativa vigente ha producido una mejora en términos de transparencia del sistema de partidos, a la vista también del elevado número de partidos registrados. Además, el legislador se ha esforzado por encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de asegurar unos estándares de democracia interna y, al mismo tiempo, proteger la autonomía e identidad de estos sujetos, ya que, como se ha señalado en la doctrina, de no ser así terminaríamos creando «partidos fotocopias»⁹⁴.

En conclusión, *de iure condendo*, parece oportuno una intervención ulterior que sistematice y ordene las diferentes fuentes en materia de partidos políticos, ya que, a pesar de los avances que el legislador italiano ha logrado en la materia, la normativa sigue estando muy fragmentada. A este fin, para que esta vez se realice una intervención decisiva será necesario que se acepte la naturaleza «anfibia»⁹⁵ de los partidos italianos, que, a pesar de mantener su estatus de asociaciones privadas, desempeñan funciones constitucionalmente relevantes. Desde otra perspectiva, puede observarse que son *formaciones sociales*, como establece el art. 2 de la Constitución italiana, en las que los individuos pueden desarrollar su conciencia política, pero que mantienen una relación privilegiada con el nivel institucional. Aceptar esta naturaleza, en lugar de intentar solucionarla como si fuese una patología, debería ser el nuevo punto de partida para una reforma orgánica de la materia. De esta manera, «el método democrático» podría ser, esta vez, el enlace constitucional para recuperar aquella misión originaria que se reconoció a los partidos polí-

⁹⁴ P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici...», *op. cit.*, p. 85.

⁹⁵ S. CURRERI, G. STEGHER, «I partiti politici...», *op. cit.*, p. 2.

ticos en sede constituyente, es decir, ser instrumentos que aseguran que los ciudadanos concurren en la determinación de la política de nuestra *Res-publica*.

5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- ALLEGRI, Maria Romana, «Prime note sulle nuove norme in materia di democrazia, trasparenza e finanziamento dei partiti politici», en *Rivista AIC*, marzo 2014, p. 7.
- AZZARITI, Gaetano, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71.
- BIONDI, Francesca, «Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"», en TARLI BARBIERI, Giovanni y BIONDI, Francesca (coords.), *Il finanziamento della politica*, Nápoles, 2016, p. 18.
- BONFIGLIO, Salvatore, «Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm. 3, 2018, p. 11 y ss.
- CARETTI, Paolo / DE SIERVO, Ugo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 2004, pp. 467-468.
- CECCANTI, Stefano, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Turín, 2004.
- CRISAFULLI, Vezio, «I partiti nella Costituzione», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Florencia, 1969, p. 111.
- CURRERI, Salvatore, «La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio», en *DPCE Online*, 1, 2021, 403.
- CURRERI, Salvatore / STEGHER, Giuliaserena, «I partiti politici in Italia», en *Federalismi.it*, núm. 23, 2018, p. 6.
- D'ANDREA, Antonio, «Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra», en *Forum di Quaderni costituzionali*, 15.07.2008.
- DE FIORES, Claudio, «Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi», en *Democrazia e diritto*, núm. 1, 2018, p. 7 ss.
- DE SIERVO, Ugo, «Associazione (libertà di)», en *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Turín, 1987, p. 491.
- «Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista», en *Giur. cost.*, pp. 1975- 3276.
- DELGADO SOTILLOS, Irene, «La transformación de las funciones de los partidos políticos en el contexto actual: ¿desafío o evolución?», en SALVADOR MARTÍNEZ, María (coord.), *Estudio sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 43 y ss.
- DELLEDONNE, Giacomo, «La resistenza in Assembleia costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948», en *Historia Constitucional*, núm. 10, 2009, p. 233 y ss.
- DI MASCIÒ, Fabrizio / PICCIO, Daniela R., «La disciplina della politica. La regolazione dei partiti», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, núm. 2, 2015, p. 407.
- ELIA, Leopoldo, *Forme di governo*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, 1969, p. 639.

- ESPOSITO, Carlo, *I partiti nella Costituzione*, en *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milán, 1952, p. 147.
- *La Costituzione italiana*, Padua, 1954, p. 228.
- IGNAZI, Piero / FIORELLI, Chiara, «Le risorse dei partiti. i partiti italiani alla prova della legge n.13 del 21 febbraio 2014», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019, p. 4.
- MAESTRI, Gabriele, «Con metodo democratico» i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura», en *Rassegna parlamentare*, 4, 2012, pp. 857-886.
- MAGNOTTA, Maria R., «Costituzione e diritto vivente dei partiti politici», en *Nomos- Le attualità nel diritto*, 2, 2019, p. 4.
- MARSOCCI, Paola, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Nápoles, 2012, pp. 115- 116.
- MERLINI, Stefano, «I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)», en MERLINI, Stefano (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Florencia, 2009, p. 14.
- PACE, Alessandro, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, 1992, p. 339 ss.
- PASQUINO, Gianfranco, «Art. 49», en BRANCA, Giuseppe y PIZZORUSSO, Alessandro (coords.), *Commentario della Costituzione*, Boloña – Roma, 1992, p. 7 y ss.;
- PEZZINI, Barbara, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana», en D'AMICO, Marilisa y RANDAZZO, Barbara, (coords.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milán, 2011, p. 1379.
- PICCIO, Daniela R., «The state of political finance regulation in Western Europe», *Discussion Paper*, núm. 13, 2016, p. 4 y ss.
- POGGI, Annamaria, «La democrazia nei partiti», en *Rivista AIC*, núm. 4, 2015, p. 5.
- RIDOLA, Paolo, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milán, 1987, p. 146 y ss.
- ROSSANO, Claudio, «Partiti politici», en *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, p. 3.
- RUGGERI, Antonio, «La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum», en *Forumcostituzionale.it*, 25 de febrero de 2017, disponible en: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/ruggeri_nota_35-2017.pdf
- SAITTA, Antonio, «Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici», en *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Nápoles, 14-15 giugno 2019, p. 167.
- «Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti», en *Forumcostituzionale.it*, 17 dicembre 2013.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN POLONIA

Jaroslav SULKOWSKI¹

1. LA CONSTITUCIÓN POLACA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Hoy en día, la presencia de disposiciones sobre los partidos políticos en las constituciones es un fenómeno común. Incluso se puede decir que omitir estas formas de asociación de individuos, fundamentales para el Estado democrático, provocaría una profunda discrepancia entre la situación jurídica y la real. Por tanto, esto proporcionaría una base para alegar que las disposiciones constitucionales son ficticias².

Hay muchas razones por las que las constituciones de los Estados modernos hacen referencia a los partidos políticos. La primera de ella trae causa de la experiencia histórica. La regulación sistémica de los partidos políticos es característica de las leyes básicas de los países postotalitarios³. En el sistema socialista, «se consideraba inquebrantable un sistema político monocéntrico, en el que el único centro de liderazgo y toma de decisiones era el partido comunista, que controlaba —a tra-

¹ Profesor asistente de la Universidad de Lodz.

Revisión del texto en español realizada por Lluís Subiela, investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Político de la UNED (*Ayudas para contratos predoctorales para la formación de personal investigador de la UNED 2022*).

² J. FILIP, V. ŠIMIČEK, «K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci», *Časopis pro právní vědu a praxi*, no 1, 1995, p. 107.

³ J. WOJNICKI, «Partie polityczne i systemy partyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.» en T. GODLEWSKI, A. KOSECKI, K.A. WOJTASZCZYK, *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989-2002*, Bydgoszcz-Pułtusk, 2003, p. 116.

vés de su aparato— todo el mecanismo estatal, así como las formas no estatales de organización de la sociedad»⁴. El factor decisivo en toda la transformación de estos sistemas fue la ruptura del monopolio político del partido comunista. La cláusula constitucional que otorgaba al partido comunista el privilegio de desempeñar un «papel dirigente» fue reemplazada en algunos países por el principio de libertad para formar partidos⁵.

El segundo argumento que justifica la incorporación de los partidos políticos en la constitución es de carácter teórico y filosófico y está relacionado con la esencia del acto constitucional, que es un contrato social escrito, cuyo alcance «corresponde a las ideas de la mayoría de la sociedad» y que es «una forma indirecta de consentimiento y tolerancia»⁶. En una comunidad de individuos, existe una competencia constante entre los diversos valores e intereses de sus miembros individuales. Esta diversidad es la esencia de una sociedad pluralista. Para convertirse en tema de debate público, las ideas y expectativas de los individuos necesitan un factor intermediario que transforme la voluntad colectiva en voluntad política (estatal). Los partidos políticos son el eslabón intermediario en este proceso. La constitución es, por tanto, un documento que institucionaliza los valores actualmente aceptados del sistema y formula un mecanismo que legitima la adopción de decisiones posteriores, y que no puede existir sin un contexto de valores públicamente aceptado, sin la idea de justicia y sin métodos democráticos de funcionamiento de las instituciones. Por las razones anteriores, los partidos políticos deben entenderse como «un medio eficaz para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual es importante no solo desde el punto de vista de los ciudadanos, sino también desde la perspectiva del Estado»⁷.

Desde el punto de vista de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, cabe señalar que el motivo de la constitucionalización de los partidos políticos es también la necesidad de crear bases institucionales para la formación de la sociedad civil. Hoy en día, en un Estado democrático regido por la ley, los ciudadanos no tienen obstáculos legales para organizarse de una manera que satisfaga sus necesidades, objetivos e intereses. No hay elemento de la vida pública en el que los ciudadanos organizados en organizaciones sociales no participen⁸. Por eso Paweł Sarnecki señala con razón que el principio de la sociedad civil se está convirtiendo en uno de los principios básicos del sistema políti-

⁴ W. SOKOLEWICZ, «Demokracja, rządy prawa i konstytucyjność w postsocjalistycznym społeczeństwie Europy Wschodniej» en M. DOMAGAŁA, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź, 1994, p. 33.

⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁶ V. ŠIMIČEK, «Politické strany v ústavním pořádku České republiky», en J. KYSELA, *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, Praha, 2003, p. 247.

⁷ *Ibidem*, p. 237.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 27 de mayo de 2003, asunto núm. K 11/03.

co⁹. Al mismo tiempo, sería difícil defender la opinión de que los partidos políticos no constituyen una de las instituciones de la sociedad civil, ya que son una forma de organizar a los ciudadanos para perseguir sus intereses.

El tercer argumento que justifica la constitucionalización de los partidos es la creación de un marco institucional en el que operen los partidos políticos, que contarán con un margen amplio de actuación en la esfera pública, pero no ilimitado. Los Estados, a través de normas constitucionales, se protegen contra el funcionamiento de partidos que no aceptan las reglas democráticas.

En cuarto lugar, la presencia de partidos políticos en las constituciones probablemente se debe a que el legislador constitucional quiso cubrir a los grupos con la protección que brinda este tipo de norma jurídica. La protección es visible en dos niveles: de un lado, se refiere a la garantía de la autonomía de los partidos, reforzada además por la presunción de legalidad; de otro, si el Estado decide interferir en la libertad de formar partidos políticos, debe hacerlo de manera coherente con los motivos que permitan limitar libertades o derechos y cumpliendo los requisitos para ello.

1.1. El estatus de los partidos

La posición constitucional de los partidos políticos es de naturaleza dual. Por un lado, los partidos son percibidos como entidades que operan en el plano del Estado. El papel público de los partidos se expresa en la adecuación de la regulación de los partidos a los principios que definen el marco y los fundamentos del sistema estatal. Ese papel público de los partidos deriva de la vinculación de estos con el principio de representación. Los partidos influyen en la política estatal utilizando métodos democráticos y participan en la expresión de la voluntad de la nación seleccionando candidatos a diputados y senadores; son una forma especial de organización social, definida principalmente por su participación en las elecciones y obtención de cargos estatales, lo que los distingue de otras organizaciones y asociaciones.

Esta diferencia específica se destaca en muchas definiciones. Por ejemplo, para G. Sartori un partido es un grupo político que aparece bajo un nombre específico en las elecciones, capaz de cubrir puestos públicos con candidatos seleccionados en las elecciones¹⁰; o para A. Downs un partido es un grupo de personas que quiere tomar el control de los

⁹ P. SARNECKI, «Organizacja społeczeństwa obywatelskiego», en M. ZUBIK, *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa, 2006, p. 559.

¹⁰ G. SARTORI, «Parties and Party Systems. A Framework for Analysis», Colchester, 2005, p. 56.

órganos políticos del Estado obteniendo puestos como resultado de participar en elecciones correctamente realizadas¹¹.

Por otro lado, los partidos tienen muchos rasgos propios de las entidades de derecho privado. Desde su constitución (su existencia jurídica depende de la voluntad de las personas físicas, futuros afiliados), pasando por la organización interna, los derechos del partido (propiedad, buen nombre, información, tutela judicial, etc.), hasta las normas relativas a la terminación de las actividades de los partidos. Las normas reguladoras de los partidos son similares a las relativas a asociaciones, cooperativas o fundaciones. Los partidos se establecen de forma voluntaria y son una emanación de la libertad de los ciudadanos para crear partidos políticos; son organizaciones en las que el factor más importante es la base personal. Los partidos son, por tanto, una categoría especial de asociaciones civiles cuyo papel es participar en la configuración de la política estatal¹².

La tarea constitucional de los partidos políticos es influir en la configuración de la política del Estado, de eso no hay duda. Participan (incluso potencialmente) en la actividad legislativa del Parlamento a través de los diputados o senadores que allí se sientan en su nombre, participan en la designación de los cargos que conforman el poder ejecutivo y, posteriormente, influyen, de diversas maneras, en las decisiones que estos toman. Pueden intervenir en la producción de las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del Estado, incluidas las relativas a los propios partidos políticos. Tanto en la etapa de la lucha por el poder como, más aún, durante su ejercicio, los partidos no pueden ser considerados como entidades jurídicas ordinarias, no pueden verse como meras asociaciones voluntarias de ciudadanos.

1.2. La libertad de creación y actuación de los partidos políticos

La más importante de las disposiciones constitucionales dedicadas a los partidos políticos es el art. 11 de la Constitución de la República de Polonia (CRP), según el cual «la República de Polonia garantiza la libertad de creación y actuación de partidos políticos». «Los partidos políticos reúnen a los ciudadanos polacos sobre los principios de voluntariedad e igualdad para influir en la configuración de la política estatal utilizando métodos democráticos».

El primer elemento de la Constitución que asegura el pluralismo político es la libertad de crear partidos políticos, lo que implica la posibilidad de tomar la libre decisión de constituir una asociación con fines polí-

¹¹ A. DOWNS, «An Economic Theory of Democracy», Harper, 1957.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 10 de abril de 2002, asunto núm. K 26/00.

ticos. La facilidad para fundar un partido hace que el sistema de partidos sea más dinámico (en este sentido, en el primer momento del establecimiento de un orden democrático pluralista es posible reducir al máximo las condiciones para la creación de partidos políticos, favoreciendo así su creación), pero también puede causar una excesiva fragmentación del sistema. Sin embargo, esta libertad sirve principalmente para crear una oferta programática amplia y diversificar el debate público. Esta libertad debe, en principio, estar libre de injerencias por parte de los poderes públicos, lo que no significa que la etapa de creación de un partido excluya cualquier intervención legislativa. En particular, es posible introducir requisitos organizativos, institucionales y procedimentales que aseguren el buen funcionamiento del partido y favorezcan la democracia interna del mismo. El legislador también puede prever ciertos apoyos públicos específicos para la creación de partidos (aunque la libertad para determinar el programa político y la diversidad política son más importantes que la estabilización del sistema).

Las disposiciones de la Constitución no excluyen la posibilidad de que existan partidos no constituidos ni registrados como tales, cuya capacidad de actuar en tal situación será, por tanto, extremadamente limitada (sin embargo, esta opinión no ha sido aceptada unánimemente)¹³. En el ámbito de la libertad de acción, queda a criterio del partido decidir la liquidación, la transformación o la fusión con otro partido.

En cuanto a la afiliación a los partidos políticos, la CRP determina tres cuestiones: 1) estipula que solo los ciudadanos polacos pueden ser miembros de los partidos; 2) requiere que la afiliación al partido sea voluntaria y 3) que dicha afiliación se base en el principio de igualdad. El requisito de ciudadanía es natural, está relacionado con el principio de soberanía y representación, y se basa en permitir que las personas conectadas con ese Estado por un vínculo de ciudadanía sean las que influyan en la política estatal. Quizás, debido a los procesos de integración en la UE, el requisito de ciudadanía se considere un obstáculo para profundizar en la construcción de una identidad europea común, pero tal tendencia es difícil de detectar por ahora. Según la norma, es inaceptable que ciudadanos de otros países o apátridas formen partidos (aunque pueden crear asociaciones). No hay obstáculos para introducir restricciones a la afiliación a partidos políticos para funcionarios estatales específicos cuyas actividades no deban relacionarse con ninguna forma de actividad política (por ejemplo, fuerzas militares, policía, jueces). Estos profesionales tienen otras oportunidades para influir en la política estatal, porque existen otras posibilidades de ejercer el derecho a la participación política más allá de la afiliación a un partido. Por tanto, privar a determinadas categorías de personas que ocupan cargos estatales es

¹³ J. SOBCZAK, «Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce», en M. GRANAT, P. POLICASTRO, J. SOBCZZAK, *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin, 2001, pp. 194-195.

pecíficos o que tienen la condición de funcionarios de servicios públicos específicos del derecho a afiliarse a partidos políticos no constituye una violación de la esencia de la libertad de asociación ni del derecho a influir en la política estatal¹⁴.

Cabe señalar que la Constitución no excluye la pertenencia a varios partidos políticos, ni introduce un límite mínimo de edad para afiliarse ni un umbral mínimo de miembros necesarios para crear un partido. Las dos primeras cuestiones se dejan a la autonomía de los partidos políticos, y si bien el requisito de no estar afiliado a más de un partido se da con bastante frecuencia (al menos a nivel de los partidos nacionales), el límite de edad inferior para afiliarse a un partido podría reducirse.

La afiliación al partido debe ser voluntaria. Esto significa que pertenecer a un partido, abandonarlo o no afiliarse a ninguna agrupación política es resultado de la libre decisión de un ciudadano. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un partido ni sufrir ninguna consecuencia negativa por este hecho o por la renuncia a su afiliación. Por tanto, es inaceptable disuadir a la gente de unirse al partido o alentarla a que renuncie a su afiliación. El carácter voluntario de la afiliación no impide que un partido político, como persona jurídica de tipo asociativo, establezca criterios de afiliación y prevea supuestos de expulsión. En este sentido, goza de una autonomía, que, sin embargo, puede ser limitada. Uno de los principales motivos para una limitación de este tipo es la aplicación del principio de igualdad (como en el caso de la paridad de género).

En cuanto al momento procedimental de admisión de la solicitud de afiliación, la igualdad de afiliación implica que la decisión de admisión debe basarse en criterios iguales y no discriminatorios para todos los futuros miembros del partido. La igualdad también se proyecta en la actividad de una persona como miembro de un partido, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones impuestas. La exigencia de igualdad y la afiliación voluntaria son prueba de la intención del legislador de influir en la organización interna del partido. Estos elementos pueden servir a la hora de resolver la duda sobre si la Constitución de la República de Polonia exige un funcionamiento intrapartidista de acuerdo con métodos democráticos.

El requisito de que el partido utilice métodos democráticos se predica en la Constitución del proceso de configuración de la política estatal, de la conformación de las decisiones políticas. Por otro lado, el art. 13 de la Constitución recoge un conjunto de prohibiciones relacionadas con la exigencia del método democrático (prohibición de partidos cuyos fines y actividades sean totalitarios, vinculados al odio racial o nacional, o al uso de la violencia, o secretos), pero el requisito del método democrático no es solo el fundamento de las prohibiciones enumeradas en el

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 10 de abril de 2002, asunto núm. K 26/00.

art. 13 CRP, sino al mismo tiempo una regla sujeta al control del Tribunal Constitucional según la cual los partidos deberían utilizar únicamente métodos democráticos¹⁵.

Si bien el Tribunal Constitucional ha afirmado que el único modelo de control de que un partido utilice procedimientos democráticos es el que ofrece el art. 13 de la Constitución de la República de Polonia¹⁶, sería una simplificación excesiva suponer que cualquier otro método diferente a los indicados en el art. 13 son democráticos y, por tanto, permisibles, porque las prohibiciones especificadas en esta disposición de la Constitución son incompletas. Limitar la exigencia de utilizar métodos democráticos a la prohibición de utilizar los métodos indicados en el art. 13 también socava el sentido de la regulación contenida en el art. 11 CRP. Los métodos democráticos se refieren tanto al contenido de las actividades emprendidas por el partido como a las formas (procedimientos) en las que se llevan a cabo dichas actividades. El contenido democrático de las actividades del partido se materializa en diferentes requisitos: el respeto a la voluntad del soberano, el no cuestionamiento de la indivisibilidad del Estado y la neutralidad sobre las distintas visiones del mundo por parte de las autoridades públicas. Además, exige proteger la dignidad del individuo y la realización de sus derechos y libertades, así como no socavar la independencia del poder judicial. La dimensión procesal de los métodos democráticos de funcionamiento se basa en el respeto a la voluntad del pueblo, de los miembros de la comunidad o de los votantes. El soberano debe ser el que toma la decisión final. El programa del partido, el plan de reforma o las orientaciones de la política estatal formulados, propuestos o implementados pueden diferir de los emprendidos anteriormente; su contenido puede incluir un cambio fundamental o incluso radical de las soluciones actuales, pero es necesario someterlos finalmente a la evaluación del soberano.

La Constitución establece varios niveles de conexión entre el partido y el soberano. En primer plano se sitúan las elecciones, junto con el derecho a formar listas electorales, el ejercicio de la libertad de reunión, el derecho de huelga, la iniciativa legislativa de los ciudadanos y la posibilidad de organizar un referéndum o expresar una posición específica en el mismo. También es importante la libertad de asociación en diversas organizaciones sociales, económicas, profesionales y religiosas. La obligación de utilizar métodos democráticos se relaciona con la capacidad de influir en la configuración de la política del Estado, por lo que se dirige principalmente a formas externas (no internas de los partidos) de actividad de los partidos políticos. Se proyecta principalmente en las

¹⁵ A. JAMRÓZ, «O orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych» en K. BUDZIŁO, *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa, 2010, pp. 239-241.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/08.

actividades parlamentarias y electorales del partido, pero también está presente en el uso de diversas formas de participación social (presupuestos participativos, referendos, iniciativa legislativa ciudadana). Desgraciadamente, la Constitución no determina si se deben aplicar métodos de acción democráticos también a las estructuras y procedimientos internos del partido, aunque desde el punto de vista de la Constitución tal situación sería deseable. Sin embargo, la libertad de configurar las estructuras internas y los principios de funcionamiento del partido no puede limitarse mientras no amenace el cumplimiento de su papel constitucional o mientras no excluya los métodos democráticos mediante los cuales el partido pretende influir o influye en la configuración de la política estatal. Sin embargo, la falta de democracia interna debe tenerse en cuenta al decidir sobre la conformidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos con la Constitución, si impide o incluso limita significativamente el cumplimiento de su papel constitucional o se traduce directamente en los métodos de formulación de políticas que asume o utiliza el Estado¹⁷.

Se ha señalado que influir en la política nacional es el objetivo básico de un partido político. La Constitución define este objetivo utilizando conceptos generales. El legislador destacó la multitud y diversidad de actividades a través de las cuales el partido puede influir en la configuración de la política estatal. El objetivo así definido no limita la actividad del partido a la participación en las elecciones o la lucha por alcanzar el poder. Sin embargo, hay que recordar que a los partidos se les han concedido privilegios en el procedimiento electoral (de conformidad con el art. 100 CRP, pueden nominar candidatos a diputados y senadores), lo que, naturalmente, los motiva a participar en las elecciones. Participar en las elecciones y luchar por ganar poder no son obligaciones de los partidos políticos (lo que desdibuja la línea entre partidos y asociaciones o sindicatos). Esto también puede influir en la forma de la política estatal. Influir en la forma de la política estatal no es darle forma a esta política. El papel del partido es, por tanto, estimular cambios específicos, actuar en un primer plano ante el Estado, mediar entre los ciudadanos y este, pero no sustituirlo. Por tanto, los partidos no pueden emprender acciones reservadas específicamente a los poderes públicos. Las esferas de actividad del Estado y del partido deben estar separadas, sobre todo en lo relativo al espacio del poder judicial y de los órganos de control y garantía de la ley. No es casualidad que la Constitución introduzca el requisito de apoliticidad para los titulares de estos órganos. Por supuesto, no se pueden descartar algunos puntos de contacto entre el partido y el funcionamiento del Estado (por ejemplo, en el procedimiento legislativo), pero hay que abordarlos con cautela.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 8 de marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

Los objetivos del partido se implementan de muchas maneras. La función electoral se refiere al plano ideológico, es decir, esbozar los fundamentos teóricos del programa (por ejemplo, haciendo referencia a teorías económicas o sociológicas específicas), y al plano programático, que consiste en preparar el programa (base) para una política estatal coherente. La función de gobierno permite canalizar la influencia en la política estatal, tanto por parte del partido gobernante como de la oposición. Estas actividades consisten, fundamentalmente: por un lado, en estimular (formar) la opinión pública y, por otro lado, en recibir las evaluaciones sociales (verificar la política). Los partidos deben influir en la forma de la política estatal involucrando la opinión pública en el debate sobre la política estatal, profesionalizando la política (por ejemplo, mediante el uso del conocimiento experto), interviniendo en diversos procedimientos de control (por ejemplo, interpelación), fiscalizando la política o proponiendo sus propias soluciones. No hay duda de que los partidos son los actores con mayor capacidad de influencia en la política del Estado. Están orientados a obtener el poder. La búsqueda del ejercicio del poder es el rasgo específico y definitorio de un partido político y, por regla general, es el objetivo básico y más importante del funcionamiento de los partidos políticos.

1.3. Transparencia de la financiación de los partidos políticos

Regular la financiación de los partidos políticos a nivel constitucional no es muy común; sin embargo, el art. 11.2 de la Constitución dispone que la financiación de los partidos políticos estará abierta a la inspección pública. Al respecto cabe señalar que la transparencia, por regla general, se aplica independientemente del modelo de financiación de los partidos políticos. En todo caso, el sistema actual de financiación polaco incluye ingresos de origen público, con cargo al presupuesto estatal, ya que se considera una financiación de los partidos en relación con y en la medida en que realizan las actividades resultantes del art. 11.1 CRP, especialmente en el ámbito de las funciones clave que desempeñan en el sistema político, es decir, en el ámbito de la función electoral y en el ámbito de la función de gobernar el Estado mediante la participación de los partidos en el poder legislativo o ejecutivo¹⁸.

La transparencia que exige la Constitución se ha extendido a la financiación de los partidos y, por tanto, *prima facie* solo a la transferencia de fondos para actividades actuales o previstas. Sin embargo, tal limitación resultaría injustificada. La transparencia debe abarcar también los gastos ya realizados por el partido (reembolsados por el Estado), por-

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 18 de julio de 2012, asunto núm. K 14/12.

que la Constitución no establece ninguna diferencia en la obligación de hacer pública la financiación del partido dependiendo de si los fondos se transfieren antes o después de las actividades financiadas. Además, la transparencia en la financiación también debe aplicarse a los gastos realizados no cubiertos por ingresos públicos, es decir, gastos realizados con recursos financieros de fuentes privadas o propias. Los partidos políticos no tienen libertad para gastar dinero. Como afirmó acertadamente el Tribunal Supremo Administrativo, el objetivo básico de todo partido político es participar en la vida pública ejerciendo influencia democrática en la configuración de la política estatal o en el ejercicio de los cargos públicos. Por tanto, independientemente del origen de los fondos destinados a los fines del partido (públicos o privados), la forma en que se gastan es un asunto público¹⁹, especialmente porque, según el Tribunal Constitucional, el principio de transparencia de la financiación de los partidos políticos es una herramienta importante para el control social del funcionamiento de los partidos²⁰.

Cabe señalar también que la transparencia en la financiación de las actividades de los partidos se considera un instrumento básico para combatir la corrupción y otros fenómenos negativos que pueden amenazar la estabilidad política del Estado y el juego electoral democrático. Por tanto, los partidos están obligados a revelar toda la información relacionada con las fuentes y métodos de obtención de recursos financieros y a indicar los propósitos y motivos de los gastos. También es correcto y deseable que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre las finanzas de los partidos políticos, porque los recursos financieros de los partidos provienen en gran medida de fuentes públicas derivadas, entre otras, de los ingresos fiscales. Los ciudadanos que, al menos indirectamente, permiten el funcionamiento adecuado de estos partidos deberían tener derecho a verificar las fuentes y métodos de recaudación y gasto del dinero²¹.

La Constitución también es la fuente de la obligación de establecer procedimientos que garanticen la transparencia en la financiación de los partidos políticos. Por tanto, es necesario confiar el control de las finanzas de los partidos a un organismo independiente específico que no esté involucrado (obviamente) en la política, pero tampoco relacionado con el ejecutivo o el legislativo, para evitar así desacreditar su posición con acusaciones de parcialidad partidista o política. Independientemente de lo anterior, el control económico específico debe ser ejercido por las autoridades tributarias.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de 18 de diciembre de 2014, asunto núm. I OSK 611/14.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 14 de diciembre de 2004, asunto núm. K 25/03.

²¹ Sentencia del Tribunal Administrativo Provincial de Varsovia del 21 de noviembre de 2013, asunto núm. II SAB/WA 416/13.

De la previsión constitucional de la publicidad sobre la financiación de los partidos se derivan diversas obligaciones para estos: deberían publicar informes detallados sobre los beneficios materiales obtenidos y los gastos incurridos; sería insuficiente exigirles solo que se limiten a informar formalmente de las cantidades obtenidas y gastadas. Cabe entender que la Constitución exige su categorización y descripción detallada. Por tanto, el principio de transparencia en la financiación de los partidos políticos no se limita a las fuentes, sino que también abarca el tratamiento posterior de los activos adquiridos y su control²² y, por tanto, tendría que ser posible la identificación de quien realiza el pago²³. Además, el cumplimiento del requisito de transparencia en la financiación de los partidos debe estar sujeto a control y el incumplimiento de esta obligación constitucional podría dar lugar al inicio de procedimientos ante el Tribunal Constitucional sobre el cumplimiento de las actividades constitucionales de un partido político.

1.4. Prohibiciones constitucionales

En Polonia está constitucionalmente prohibida la existencia de partidos políticos y otras organizaciones «que basen sus programas en los métodos y prácticas totalitarios del nazismo, el fascismo y el comunismo, así como aquellos cuyos programas o actividades apoyen el odio racial y nacional, el uso de la violencia para obtener poder o influencia en la política estatal, o que tengan un carácter secreto en cuanto a su estructura o sus miembros»; así lo dispone el art. 13 CRP. Los partidos políticos a los que afecta esta prohibición son los inscritos en el registro de partidos y que operan sobre la base de la libertad constitucional de asociación, independientemente de su representación parlamentaria e incluso de su participación o no en las elecciones.

El art. 13 CRP hace referencia a diferentes personas jurídicas a las que es aplicable la prohibición: corporativas, profesionales, asociaciones, fundaciones, movimientos sociales, comunidades, organizaciones profesionales, sindicales, económicas, religiosas, representativas de las minorías, etc. No importa si realizan actividades regulares, que se recogen en los registros correspondientes, o si actúan de forma «irregular» en espacios opacos. Desde el punto de vista de la Constitución, lo determinante es el tipo de actividad que realicen; en este sentido, es evidente que los objetivos y actividades no permitidos del partido están interconectados. De otro lado, el destinatario de las prohibiciones especificadas en el art. 13 CRP son, de forma indirecta, los miembros de las organizaciones allí indicadas.

²² Resolución del Tribunal Supremo, del 25 de febrero de 2015, asunto núm. III SW 74/14.

²³ Resolución del Tribunal Supremo, del 19 de octubre de 2000, asunto núm. III SW 72/14.

Es significativo que el art. 13 CRP no especifique directamente los objetivos prohibidos y no los vincule únicamente al programa o a las actividades del partido. Estos objetivos susceptibles de ser perseguidos, de acuerdo con la Constitución, pueden definirse en el programa político o desprenderse de él, pero también pueden observarse en su creación o en su funcionamiento. Los objetivos pueden indicarse en un documento separado (generalmente en el «programa»), pero los también pueden y deben buscarse en el estatuto de la organización, en el programa electoral, en el programa de acción, en la declaración ideológica, etc., o también de forma continua en las actividades del partido, por ejemplo, en los discursos de líderes, en las listas de órganos directivos o en las reuniones. Por ello estaría justificado controlar las actividades del partido. Sería una simplificación suponer que los objetivos del partido se formulan solo en la etapa de creación y organización del partido; el objetivo del partido se ha de entender como el resultado de una acción determinada que este quiere llevar a cabo, como parte de la actividad del partido. Cabe recordar que el art. 11 CRP define el propósito de las actividades del partido (influir en la configuración de la política estatal utilizando métodos democráticos). Las prohibiciones derivadas del art. 13 CRP no implican definir fines distintos de los indicados en el art. 11 CRP, sino actitudes, ideologías o métodos de acción prohibidos.

El control de constitucionalidad de los objetivos es relativamente menos importante, porque es probable que ninguna organización formule abiertamente objetivos prohibidos por la Constitución, aunque en el procedimiento de control de los objetivos del partido es necesaria la especificación del objeto de dicho examen. En caso contrario, la interpretación del «fin» podría basarse en cualquier criterio, lo que a su vez sería incompatible con las exigencias de un Estado democrático de derecho y los principios políticos que de él se derivan, así como con la necesidad de garantizar el ejercicio de las libertades y derechos constitucionales²⁴.

Las actividades del partido incluyen aquellas que se realizan para lograr los objetivos establecidos y el funcionamiento del partido en general. Ambas deben ser objeto de control. De forma simplificada se puede decir que el examen cubre el aspecto procedimental (métodos para lograr los objetivos) del funcionamiento y el aspecto material (contenido: actitudes, ideología, visión del Estado y visión de la posición del individuo). Las actividades del partido se evalúan por el comportamiento de las personas físicas. En el caso de los partidos, se trata del comportamiento de los líderes, de los miembros de los órganos de toma de decisiones, los parlamentarios, los afiliados de base e, incluso, los simpatizantes del partido, siempre que se los identifique claramente con la organización. Las conductas anteriores deben formar un todo, ser coherentes, realizarse en paralelo y de múltiples maneras. Las acciones incidentales, o inclu-

²⁴ Resolución del Tribunal Constitucional polaco del 6 de abril de 2011 r., asunto núm. Pp 1/10.

so las acciones repetidas pero únicas (no sistémicas), son insuficientes para declarar una prohibición. El control de las actividades del partido se refiere a: *a)* actividades externas de propaganda verbal, audiovisual, escrita u otras actividades de propaganda, como discursos en mítines o en el parlamento, entrevistas en los medios de comunicación, transmisiones de radio, difusión de contenidos en la prensa, en Internet, en folletos, carteles, emblemas, logotipos de grupos, vestimentas e incluso gestos; *b)* actividades de propaganda interna no dirigidas a votantes o terceros realizadas en reuniones, encuentros o conferencias a puerta cerrada, incluidas las contenidas en documentos; *c)* otros comportamientos de personas asociadas con el partido (uso de violencia, amenazas, destrucción de propiedad, comisión de actos prohibidos).

Solamente cuando se contienen en el programa del partido referencias a métodos de acción y prácticas totalitarias estas pueden conllevar la prohibición de la organización. Esta regulación es llamativa y, debido a la regla de *excepciones non sunt extendendae*, no es posible calificar determinadas actividades del partido con la categoría jurídica de «recorrir a métodos y prácticas de acción totalitarias» que puede llevar a que un partido sea prohibido. Esta identificación no es admisible ni siquiera recurriendo a un razonamiento *minori ad maius*.

Además, también es difícil identificar la forma en que un partido realiza, en su programa, esa referencia a métodos de acción prohibidos. No queda claro si es necesario que el partido, en su programa, se refiera a ellos explícitamente (que manifieste una voluntad de utilizar tales métodos y que los asuma como propios) o si, simplemente, está prohibida la mera referencia a dichos métodos como vías aceptables para alcanzar determinados objetivos políticos. Tampoco ayuda a aclarar el significado de la disposición el hecho de que se distingan los métodos de acción de las prácticas, porque los métodos de acción prohibidos lo están debido a su vinculación con el totalitarismo, incluso si no se convierten en una actividad (práctica) regular. El nazismo, el fascismo y el comunismo son las únicas doctrinas prohibidas por el art. 13 CRP. Cabe recordar, sin embargo, que estas ideologías solo se consideran susceptibles de prohibición en tanto se vinculen a métodos de acción y prácticas, y estas, a su vez, estén conectadas exclusivamente con el programa del partido. Esta prohibición es demasiado limitada y no cubre otros sistemas totalitarios, como el franquismo o los sistemas de algunos países árabes. La referencia al nazismo, al fascismo y al comunismo es probablemente un reflejo de la experiencia histórica de Polonia, pero esa reducción no está suficientemente justificada. Además, esa formulación de la disposición requiere conocimiento de las doctrinas políticas y de la historia. Es necesario —de acuerdo con las reglas generales de prueba— demostrar que un determinado método o práctica de acción recogida en el programa del partido es característico del nazismo, del fascismo o del comunismo.

Algunas otras dudas también se plantean en relación con la definición de los métodos y prácticas del nazismo, el fascismo y el comunismo.

Puede resultar problemático determinar si «el legislador trata (...) el adjetivo totalitario solo como una afirmación de que los métodos utilizados en los regímenes nazi, fascista y comunista merecen tal calificación, o si esta norma presupone que existen métodos y prácticas del nazismo, el fascismo y el comunismo totalitario que están prohibidos, y otros que están libres de rasgos totalitarios y, por tanto, están permitidos²⁵». El dilema señalado debe resolverse remitiéndose al motivo por el cual la Constitución introdujo esta restricción: el carácter totalitario de dichos regímenes. El constituyente rechazó los métodos de funcionamiento del nazismo, del fascismo y del comunismo precisamente porque estos sistemas son de naturaleza totalitaria. La búsqueda de métodos de funcionamiento de esos sistemas que no sean de naturaleza totalitaria puede considerarse un intento de dar primacía al Estado de derecho formal sobre el Estado de derecho material. En los regímenes mencionados en el art. 13 CRP, toda acción pública tenía como objetivo difundir y promover la ideología totalitaria. Su objetivo era controlar completamente todas las formas de actividad de los individuos que pudieran representar una amenaza para la ideología comunista, fascista o nazi.

El odio racial y nacional son actitudes constitucionalmente prohibidas, tanto a nivel programático como real. Por tanto, está prohibido todo comportamiento hostil, reacio, degradante o agresivo hacia un grupo de personas que se distingan por un conjunto específico de características hereditarias (por ejemplo, el color de la piel), así como hacia personas que tengan características típicas de una nación determinada (idioma, cultura). Esta prohibición resulta controvertida porque se refiere en gran medida a la práctica del nazismo y, además, porque el odio se limita solo a razones raciales y nacionales e ignora otros casos conocidos de la historia: casos de odio étnico (entre hutus y tutsis), orientación religiosa (chiitas y sunitas iraquíes) u orientación sexual (por ejemplo, en Rusia). También cabe señalar que puede resultar difícil trazar la frontera entre el odio nacional y las actitudes patrióticas²⁶. El uso de la violencia está prohibido tanto cuando se asume, como cuando se permite (acepta) o se utiliza en las propias actividades. Por razones incomprensibles, la Constitución prohíbe el uso de la violencia únicamente para obtener poder o influir en la política estatal, dejando de lado que una organización puede usar la violencia no por razones «estatales» relacionadas con la toma del poder o independientemente de su política, sino por otras razones (religiosas, xenófobas). La persecución de un grupo específico de personas puede llevarse a cabo con independencia de las actividades de poderes públicos, en particular del gobierno. La violencia debe entenderse no solo como el uso físico de la fuerza, sino también como la imposición ilícita de la propia voluntad. La violencia incluirá forzar la obediencia,

²⁵ M. BARTOSZEWICZ, «Wokół problematyki art.13 Konstytucji RP», *Państwo i Prawo*, núm.4, 2005, 4, p.41.

²⁶ K. COMPLAK, «Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP», Wrocław, 2007, p.181.

utilizar amenazas o trucos y no seguir los procedimientos democráticos. La conexión entre el uso de la violencia y la política estatal o la adquisición de poder requiere que estos comportamientos se sometan a un control integral.

Por otro lado, la Constitución excluye las asociaciones secretas, es decir, exige transparencia en cuanto a las estructuras organizativas del partido y la afiliación. Esta prohibición tiene carácter de garantía: la transparencia de las estructuras tiene como objetivo facilitar el control de las actividades del partido y la transparencia de la afiliación tiene como objetivo garantizar el cumplimiento del principio de apoliticidad de los funcionarios estatales. Si bien el requisito de transparencia de la estructura del partido está justificado y no plantea dudas, en el caso de la publicidad de los miembros existe un conflicto entre la divulgación completa de las listas de afiliados y la protección de datos personales. Para resolverlo bastaría con someter la disponibilidad del conjunto de datos que contiene la relación de afiliados al régimen de protección de datos personales.

Los efectos de la infracción de las prohibiciones establecidas en el art. 13 CRP no son claros. La Constitución solo prohíbe la existencia de esas organizaciones, lo que, por supuesto, no excluye la imposición de sanciones a los miembros de una determinada organización por actividades ilegales (sin embargo, esa responsabilidad debe exigirse en procedimientos penales judiciales separados).

La prohibición de un partido (decidida por el Tribunal Constitucional) o la negativa a inscribir en el registro a un partido que fije objetivos inconstitucionales (decidida por el Tribunal de Registro) son medidas represivas que deben activarse solo cuando un partido político amenace realmente al Estado democrático de derecho. La excesiva facilidad con que el Tribunal Constitucional puede activar el control sobre los partidos políticos podría poner en peligro el principio del pluralismo político, la libertad de asociación y otras libertades y derechos políticos²⁷. Cualquier prohibición de un partido político radical por sus actividades es una medida extrema de interferencia estatal en el principio del pluralismo político. Esta medida solo debe utilizarse cuando sea absolutamente necesaria. En primer lugar, debemos guiarnos por el principio rector de que la libertad de crear partidos políticos y de que estos desarrollen sus actividades es uno de los pilares de la democracia. Por tanto, en cada caso tal decisión debe ser un acto de *ultima ratio*, excluyendo otras acciones legales tomadas por las autoridades estatales competentes en respuesta a las actividades ilegales de un partido político²⁸. La legislación actual no

²⁷ Opinión disidente del magistrado del Tribunal Constitucional polaco Exmo. Piotr Tuleya para justificar la decisión del Tribunal Constitucional del 6 de abril de 2011, n° de referencia Pp 1/10.

²⁸ Resolución del Tribunal Constitucional del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/10.

contiene una gradación de medidas legales que podrían utilizarse contra un partido que viole la Constitución o la ley. A este respecto sería necesario modificar la Ley de partidos políticos (y otros actos jurídicos).

Por último, cabe señalar también que no se puede descartar un control del cumplimiento de los objetivos y actividades del partido con apoyo en otras disposiciones de la Constitución²⁹.

2. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. Condiciones formales para la creación de partidos políticos

La institucionalización progresiva de muchas esferas de la vida social y política influye en el número y la especificidad de los requisitos formales que deben cumplirse para crear un partido político³⁰. Los efectos de este fenómeno son visibles en varios niveles del funcionamiento de los partidos políticos, incluida su creación. Aunque la constitución de un partido debe ser el resultado solo de las decisiones de sus fundadores y el Estado está obligado a garantizarlo³¹, la gran mayoría de los Estados modernos exigen el cumplimiento de condiciones sustantivas y formales especificadas por ley para crear un partido.

Un análisis más detenido de las disposiciones legales nos permite concluir que existen más premisas de este tipo en los países posttotalitarios que en los países con una larga tradición democrática³². Sin duda, esta tesis se confirma en el caso de la ley polaca³³. Cabe añadir que la ley de partidos vigente, aprobada inmediatamente después del Otoño de las Naciones y la caída del comunismo, sirvió para refundar la vida política en los países en cuestión³⁴, de ahí la importancia de facilitar la creación

²⁹ Resolución del Tribunal Constitucional del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/10.

³⁰ M. BANKOWICZ, «Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalna polityczne», Kraków 1998, p. 195; A. ŁAWNICKI, «Swoboda działalności partii politycznych», en B. BANASZAK, A. PREISNER, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa, 2002, pp. 613-614.

³¹ J. FILIP, *Politické strany jako subjekt práv a svobod*, en *Právna úprava politických stran. Materiály z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.-15. januára 2000 v Piešťanoch*, p. 44.

³² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines on Prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10-11 December 1999), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e)>.

³³ W. SOKÓŁ, «Partie polityczne i systemy partyjne krajów pokomunistycznych w okresie transformacji systemowej» en J. A. RYBCZYŃSKA, *Europa Środkowa i Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Lublin, 2000, pp. 89-92.

³⁴ M. GRANAT, «Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r.», *Państwo i Prawo* núm. 5, 1998, p. 25.

de partidos. Hoy en día, cuando los sistemas de partidos están (más o menos) configurados, la Ley de Partidos desempeña una función ligeramente diferente. Entre otras cosas, debería garantizar una competencia ininterrumpida entre los partidos en el ejercicio del poder y la estabilidad de los sistemas de partidos.

En Polonia el proceso de creación de un partido político consta de dos pasos. El primer paso es que los fundadores tomen todas las medidas necesarias para crear un partido. La segunda etapa corresponde a las autoridades estatales, que, en un procedimiento especial, analizan si los fundadores han cumplido todas las condiciones y, en caso afirmativo, toman una decisión legal, que tiene el efecto de dotar al partido de personalidad jurídica.

La Ley de Partidos requiere muchas actividades formales, las más importantes de las cuales incluyen preparar una solicitud de registro, redactar un estatuto, elegir los órganos internos del partido y recolectar firmas de un grupo específico de ciudadanos que apoyen la creación del partido.

La Ley de Partidos establece *expressis verbis* que las personas que crean un partido —el comité fundador— deben ser miembros de este y deben desempeñar funciones específicas en el (como miembros del órgano autorizado para representar al partido externamente o del órgano autorizados para contraer obligaciones financieras en su nombre (art. 11 apartado 6). Un requisito adicional para las personas que crean un partido es ser mayores de edad (art. 2.1). Los fundadores de un partido también deben tener plena capacidad jurídica.

Los fundadores tienen numerosas obligaciones legales. Están obligados a preparar adecuadamente todos los documentos necesarios para el registro. Además, son responsables de presentar el estatuto del partido, la solicitud que contiene las firmas de los ciudadanos que apoyan su creación, la redacción adecuada del nombre del partido y de contactar con las autoridades de registro. Otro elemento necesario para registrar un partido es su denominación y su abreviatura. El legislador exige que el nombre del partido registrado y su abreviatura (y símbolo gráfico) difieran del nombre del de una agrupación ya existente (art. 11.5)³⁵. Este requisito está orientado a proteger a los votantes, ya que garantiza que las decisiones políticas que tomen al votar serán conscientes. Además, cada partido crea su imagen social a partir de sus propias acciones y no debe aprovecharse de la popularidad de otro partido. El nombre de partido es el equivalente al nombre y apellido de una persona física, y su

³⁵ Compartimos la opinión del Tribunal de Apelación de Varsovia expresada en la decisión del 2 de diciembre de 2005, asunto núm. I ACa 1024/05, según la cual «no se puede suponer que el control del tribunal se limite únicamente a la premisa de distinción. Dado que el nombre del partido es un elemento obligatorio del estatuto, está sujeto a examen dentro de los mismos límites que sus demás disposiciones».

papel principal es la función de individualización e identificación³⁶, de ahí que la diferencia con los nombres del resto de los partidos debe ser «suficiente»³⁷.

La solicitud de registro del partido debe ir acompañada de al menos dos documentos clave: el estatuto y una lista de apoyo a la idea de crear el partido. Desde el punto de vista del procedimiento de creación del partido, el estatuto es un documento que permite a las autoridades de registro examinar el cumplimiento de las obligaciones legales (determinación del nombre del partido, sede, cuestiones relacionadas con la afiliación, estructura interna del partido, etc.). Como documento que determina la forma de funcionamiento del partido, también está sujeto a examen desde el punto de vista de garantizar la existencia de reglas democráticas dentro del partido y el cumplimiento del orden jurídico constitucional del Estado.

A su vez, la lista de firmas de apoyo a la creación de un partido actúa como una especie de freno contra las organizaciones efímeras. Se requiere que 1 000 personas den su apoyo al nuevo partido. Es característico que, sobre la base de la Ley de Partidos de 1990, de corte liberal, se hayan formulado propuestas para elevar el umbral de apoyo, mientras que en relación con la actual Ley polaca³⁸ se propone eliminar la obligación de presentar firmas por entender que es incompatible con la Constitución.

La Ley polaca sobre partidos políticos no exige que las personas que apoyan la creación de un partido sean afiliados, lo que por supuesto no significa que en la realidad tal situación no se produzca.

En general, los procedimientos de registro de un partido se realizan ante autoridades judiciales o entidades del poder ejecutivo (ministerios). Como muestra el informe de la Comisión de Venecia del 16 de febrero de 2004, estos suelen ser los Ministerios de Justicia (por ejemplo, en Rusia o Ucrania) o los Ministerios del Interior (por ejemplo, en Austria), a veces los procedimientos son de carácter mixto judicial y ministerial (en Turquía)³⁹. Independientemente de las soluciones jurídicas, no hay duda de que el procedimiento de registro debe prever la posibilidad de recurrir ante los tribunales para garantizar el correcto ejercicio de la libertad de creación de partidos políticos.

La autoridad que lleva a cabo los procedimientos de registro en Polonia es el Tribunal de Distrito de Varsovia. Centralizar los registros del partido es una solución conveniente desde el punto de vista de la super-

³⁶ A. SZMYT, «Ochrona nazwy klubu poselskiego i partii politycznej» en Z. WITKOWSKI, *Wejście w życie nowej konstytucji*, Toruń, 1998, pp. 189-202.

³⁷ Resolución de siete jueces del Tribunal Supremo del 16 de septiembre de 2002 (asunto núm. III SW 26/02).

³⁸ M. GRANAT, «Opinia o uchwalonej 9 maja 1997 r. ustawie o partiach politycznych (druk senacki nr 526)», *Zeszyty BSE* núm. 368, 1997, p. 6.

³⁹ European Commission for Democracy... [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e).

visión del funcionamiento del partido. Esto garantiza la uniformidad de actuación de las autoridades de supervisión. Confiar el mantenimiento de registros a todos los tribunales que operan en el territorio puede aumentar el riesgo de emitir resoluciones diferentes. Además, parece que los partidos políticos desarrollan la mayor parte de sus actividades en la capital del país. Por tanto, la centralización del registro en Varsovia también es una solución beneficiosa para los propios partidos políticos. De otro lado, no hay duda de que someter el proceso de registro a las autoridades judiciales es una solución más adecuada que si se atribuyese esa competencia a una autoridad de un ministerio: garantiza no solo una mayor profesionalidad de los procedimientos, sino también una mayor imparcialidad. Al mismo tiempo, establece una separación entre la creación de nuevos partidos y los órganos del poder ejecutivo (que es un poder político).

El período comprendido entre la fundación del partido y su registro supone la existencia del partido *in statu nascendi*. Este estado, por su naturaleza, debe ser lo más breve posible y el legislador está obligado a garantizar que el procedimiento de registro no se prolongue deliberadamente en el tiempo. Una práctica así debería considerarse una violación del valor constitucional del pluralismo político. No se han fijado plazos específicos que permitan calificar un retraso como excesivo, aunque el legislador exige que el tribunal inscriba inmediatamente al partido en el registro (art. 12.1). Decidir sobre la existencia de un partido político es una circunstancia jurídicamente importante, por lo que el legislador debería especificar un plazo máximo para hacerlo, por ejemplo, tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud, tal como se establece en la Ley de Asociaciones.

En la legislación polaca, en caso de solicitud defectuosa (por incumplimiento de los requisitos señalados en las disposiciones del art. 11.2-6), el tribunal está obligado a comunicar tal situación a los solicitantes para que puedan subsanarla. Las deficiencias pueden tener origen en cuestiones formales (por ejemplo, que no se haya cumplimentado algún apartado relativo a los datos sobre el partido, como nombre, abreviatura o domicilio social), falta de información en los archivos adjuntos (por ejemplo, que la lista de personas que apoyan la solicitud no contenga 1 000 firmas) o puede ser que las deficiencias afecten a las personas que registran el partido. El tribunal fijará un plazo para subsanar los defectos que, según la ley, no puede ser superior a tres meses. Si los defectos no se subsanan, se deberá dictar resolución denegando la inscripción del partido en el registro. Contra la sentencia anterior se podrá recurrir.

El grado de participación del Estado en el proceso de creación de partidos no solo determina cómo se pueden clasificar los distintos modelos existentes en unos países y otros, sino también la evaluación de su utilidad en los Estados democráticos modernos. La presencia del Estado en el proceso de creación de partidos políticos se justifica por el hecho de que uno de los principales objetivos de registrar un partido es que el

partido adquiera personalidad jurídica. «La obtención de personalidad jurídica no puede depender únicamente de la voluntad de los propios miembros del partido, sin control de las autoridades estatales, porque el Estado, al admitir a estas entidades en el tráfico jurídico, también es responsable de tal decisión»⁴⁰.

El control del registro por parte del Tribunal de Varsovia también incluye el estatuto y el programa del partido⁴¹. En este punto conviene prestar atención a una cierta incoherencia en la regulación realizada por el legislador polaco. En el curso del procedimiento de inscripción del partido en el registro, el tribunal deberá determinar los objetivos de las actividades del partido para poder evaluarlos. La doctrina señala acertadamente que los objetivos de un partido político «pueden especificarse tanto en sus estatutos, en su programa como en otros documentos diversos»⁴². Sin embargo, el art. 11.3 de la Ley de Partidos no incluye entre los anexos a la solicitud de registro del partido el programa del partido. En consecuencia, surge la pregunta de si el tribunal podría exigir a quienes solicitan el registro que presentasen un programa y qué podría hacer si el comité fundador ignorara esta solicitud.

Más importante, sin embargo, es la cuestión de las dudas que el tribunal pueda tener respecto de la conformidad de los estatutos con la Constitución. En tal caso, está obligado a suspender la inscripción en el registro y presentar una solicitud al Tribunal Constitucional para que examine el contenido del estatuto o programa a este respecto. Cualquier redacción del estatuto o programa del partido que, a juicio del Alto Tribunal, no se corresponda con los arts. 11 y 13 CRP justifica la suspensión del procedimiento de registro⁴³ y contra esta decisión no cabe recurso de apelación. Excluir la posibilidad de recurrir la decisión en cuestión es una solución lógica y coherente con el art. 188.4 CRP, que establece claramente que la decisión sobre la conformidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos con la Constitución corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional.

Vale la pena señalar que el único organismo autorizado a presentar una solicitud ante el Tribunal Constitucional para que este examine los objetivos del partido especificados en los estatutos o en el programa es el

⁴⁰ La resolución del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 1996, sobre la determinación de la interpretación de aplicación general del art. 4 sección 2 y 5 de la Ley de 28 del julio de 1990 de partidos políticos «OTK» núm. 2, 1996, p. 136.

⁴¹ La resolución del Tribunal Supremo del 5 de mayo de 2002, asunto núm. CKN 831/00.

⁴² J. Boć, «Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej», Wrocław, 1998, p. 289; M. MASTERNAK-KUBIAK, «Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1998, pp. 26-28.

⁴³ J. SOBCZAK, «Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji» en T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZRENIAWSKI, *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin, 2000, p. 276.

tribunal de registro. Si el Tribunal Constitucional estima la solicitud, el tribunal de registro debe negar la inscripción del partido en el registro.

A efectos de evaluación del estatuto, es de fundamental importancia que la libertad de crear partidos políticos goce de valor constitucional. Ciertamente, debe afirmarse que la razón para negarse a registrar un partido solo puede ser la preocupación por otro valor constitucional (no estatutario) y la amenaza a este no puede ser hipotética⁴⁴.

Tampoco debe olvidarse que, debido a que la libertad de crear partidos tiene rango constitucional, las leyes gozan de presunción de constitucionalidad. En consecuencia, en caso de duda, debe optarse por la interpretación que mejor garantice la libertad de creación de partidos. Claramente, el control sobre la creación de partidos no puede suponer un control sobre las actividades de los partidos. Por tanto, al examinar si los estatutos y la estructura de un partido tienen en cuenta los principios democráticos, lo que se está realizando es un análisis *a posteriori*. El estudio de los objetivos del partido, aunque importante, queda relegado a un segundo plano por su carácter teórico.

La legislación polaca plantea numerosas dudas en relación con el registro de partidos. La causa principal de estos problemas es que el legislador no especificó el momento en que se crea el partido. La inscripción del partido en el registro no puede considerarse como el momento de creación de la formación política, porque la inscripción en el registro solo implica la adquisición de personalidad jurídica (art.16) y, en consecuencia, el partido ejerce los derechos derivados de las leyes (art.1.2). Por tanto, en la doctrina hay quien opina que la ley polaca ampararía las actividades de los partidos no inscritos en el registro (que operan únicamente sobre la base de la constitución)⁴⁵. Prueba de ello es el ejemplo de la Plataforma Cívica, que durante los primeros meses de funcionamiento operó como un comité de votantes, no como un partido. Este comité era similar a un partido, una asociación de ciudadanos cuyo objetivo era influir en la política estatal y participar en las elecciones. Sin embargo, el partido no tenía derecho a financiación con cargo al presupuesto estatal. Creo que distinguir entre partidos que operan únicamente sobre la base de disposiciones constitucionales puede ser parcialmente irreal.

Las consecuencias de crear un partido político se proyectan en muchos niveles. Crearlo tiene consecuencias, ciertamente, en la esfera pública del funcionamiento del partido. Por ejemplo, puede hacer que la escena política sea más dinámica (provocar que se forme una coalición o aumentar la probabilidad de formar una). También puede dar lugar a nuevos flujos en el sentido del voto de los electores, cambios en los

⁴⁴ Véase el caso del REFAH PARTY (Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía).

⁴⁵ M. CHMAJ, «Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze», Olsztyn, 2006, p. 78; Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, p. 181.

programas electorales de los grupos políticos, etc. Sin embargo, «la adquisición de personalidad jurídica por parte de un partido político como consecuencia de su registro le hace entrar —como persona jurídica— en el ámbito de las normas civiles»⁴⁶. A partir de este momento, los partidos pueden realizar cualesquiera acciones legales no prohibidas, por ejemplo, vender activos o reclamar la tutela de derechos personales.

El registro de un partido político también da lugar a la posibilidad de participar en el proceso electoral. En Polonia, los partidarios de que los partidos no registrados puedan actuar como tales afirman que estos partidos tienen garantizada su participación en las elecciones de acuerdo con el art. 100 CRP. Sin embargo, los derechos electorales del partido derivan principalmente de normas de rango legal. Por tanto, solo la base constitucional puede considerarse insuficiente a estos efectos.

2.2. La financiación de los partidos políticos

No existe un modelo universal de financiación de los partidos políticos, y la regulación legal debe ser de naturaleza mixta (*diversified regulation option*), combinando fines tales como proteger la independencia de los partidos políticos, garantizar la transparencia de sus actividades financieras, garantizar el control externo de las finanzas (preferiblemente por parte de un organismo independiente y especializado) y garantizar que se puedan aplicar sanciones⁴⁷.

Básicamente existen dos formas de financiar los partidos políticos: utilizando fondos públicos y fondos privados⁴⁸. La forma más popular de apoyo financiero a los partidos es proporcionarles fondos del presupuesto estatal. En la mayoría de los casos, estos fondos se proporcionan para garantizar el funcionamiento ininterrumpido de los partidos (en forma de subsidios anuales) y para reembolsar al menos parcialmente los costes electorales de los partidos (en forma de subsidios electorales). Actualmente, los partidos se financian con fondos a cargo del presupuesto estatal en casi 120 países⁴⁹.

⁴⁶ M. ZUBIK, «Uwagi na temat partii politycznych i ich osobowości prawnej w świetle Konstytucji i ustawy o partiach politycznych», *Raport nr 172, Biuro Studiów i Ekspertyz*, Warszawa 2000, pp. 5-6.

⁴⁷ K. FOGG, P. MOLUTSI, M. TJERNSTRÖM, «Conclusions» en R. AUSTIN, M. TJERNSTRÖM, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, 2003, pp. 357-359.

⁴⁸ K.-H. NASSMACHER, «Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation» en R. AUSTIN, M. TJERNSTRÖM, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, 2003, pp. 11-22; I. VAN BIEZEN, «Political parties as public utilities», *Party Politics*, núm. 10, 2004, pp. 701-722; A. ŁAWNICZAK, «Finansowanie partii politycznych», Warszawa, 2001, pp. 40-72; M. CHMAJ, «Nowy system finansowania u politycznych w Polsce», *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2002, pp. 11-13.

⁴⁹ Political Finance Database of the International IDEA organisation, https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9212&database_theme=302.

Financiar los partidos con fondos públicos es una forma relativamente sencilla de apoyo económico a estas organizaciones, a partir del significado y de la importancia de estas en el sistema democrático. En el pasado, los partidos se financiaban íntegramente con fondos extrapresupuestarios⁵⁰. A medida que aumentó el papel de los partidos en la vida política, su carácter cambió. Hoy en día, en mi opinión, están perdiendo su carácter de entidades de derecho privado. Dejan de ser un reflejo de cómo los ciudadanos se organizan para ejercer su libertad de asociación, basándose en el trabajo de los afiliados, para convertirse en entidades de la esfera pública. La monopolización de la vida política por los partidos ha supuesto un desplazamiento sistemático de los partidos a la órbita del derecho público⁵¹. Ciertamente, introducir un sistema de financiación pública facilita este movimiento.

El segundo método básico de financiación de los partidos está relacionado con la adopción de un concepto liberal, según el cual los partidos buscan de forma independiente recursos financieros para sus actividades. Este concepto supone que los partidos son una de las instituciones de la sociedad civil y su independencia es uno de sus mayores valores. La esencia de este método de financiación es la obtención de fondos de entidades privadas. Los partidos los obtienen de varias formas:

- cuotas de afiliación;
- donaciones dinerarias y no dinerarias;
- mediante el llamado Impuesto partidista: se trata de un pago monetario (voluntario u obligatorio) transferido al partido por aquellos militantes que, habiendo sido seleccionados por el partido, desempeñan un cargo público, por ejemplo, concejales o parlamentarios;
- préstamos bancarios;
- intereses sobre depósitos y aportaciones de ahorro;
- mediante el uso de bienes propios en transacciones de derecho civil;
- fondos obtenidos de las actividades del partido.

Durante el nacimiento del sistema democrático en Polonia, la regulación de la financiación de los partidos fue insuficiente. En aquel momento se formularon muchas críticas contra la actitud de los poderes públicos. Se criticó la falta de apoyo financiero a los partidos con cargo al presupuesto estatal, lo que conllevó enormes dificultades para los partidos de la oposición que apenas iniciaban sus actividades, amenazando incluso su existencia. Después de un período en el que estuvo vigente una ley provisional (Ley de 28 de julio de 1990 de partidos políticos), el legislador apostó por la financiación de los partidos políticos con cargo

⁵⁰ I. VAN BIEZEN, «Political parties as public utilities», *Party Politics*, núm. 10, 2004, p. 701.

⁵¹ I. ZSUFFA, «International experiences of the election campaign financing (study)», Budapest, 2001, p. 10.

al presupuesto del Estado. A lo largo de los años, esta regulación ha sufrido diversos cambios. Las disposiciones en vigor fueron introducidas por la Ley de las elecciones al *Sejm* y al Senado de 2001 (las dos cámaras parlamentarias). Esta reforma se ha considerado «profunda»⁵² y «revolucionaria»⁵³.

a) A raíz de este cambio, los partidos se vieron privados de recursos financieros de fuentes extrapresupuestarias, lo que fue «compensado» con la introducción de una elevada subvención desde el presupuesto estatal. Este subsidio se otorga a los partidos políticos que hayan obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos a nivel nacional (art.28.1). Para una coalición electoral, este umbral es del 6 por 100. Como se puede ver, el subsidio depende de la participación en las elecciones del *Sejm*. El pago tiene lugar a lo largo de la legislatura del *Sejm* —a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel en que se celebraron las elecciones— y se paga hasta el final del año en que se celebran las próximas elecciones (art.28.6). El pago se realiza trimestralmente, en cuatro cuotas iguales. Los partidos están obligados a depositar los fondos provenientes de los subsidios en una subcuenta separada de la cuenta bancaria del partido político, lo que facilita significativamente el control del flujo de caja.

El subsidio se paga a solicitud del partido, presentada antes del 31 de marzo de cada año. La ley formula una serie de requisitos formales que debe cumplir la solicitud y también establece la obligación de que la Comisión Electoral Nacional confirme el derecho a recibir la subvención. El importe del subsidio se calcula según un método complicado basado en el número de votos obtenidos por el partido. Para calcular dicho importe es necesario determinar, en primer lugar, el número total de votos válidos emitidos. Esta es una solución razonable porque hace que la cuantía del subsidio dependa de la participación electoral. Luego es necesario calcular qué número de votos corresponde al 5 por 100 del total de votos válidos emitidos, debido a que el legislador ha establecido la cuantía del subsidio en un múltiplo de este valor. El siguiente paso es indicar el número de votos emitidos para un determinado partido utilizando los rangos indicados en el art.29.1 de la Ley de Partidos; así, cada tramo corresponde a un multiplicador específico:

- hasta el 5 por 100 (número de votos) — 5,77 PLN,
- más del 5 por 100 al 10 por 100 (número de votos) — 4,61 PLN,
- más del 10 por 100 hasta el 20 por 100 (número de votos) — 4,04 PLN,
- más del 20 por 100 al 30 por 100 (número de votos) — 2,31 PLN,
- más del 30 por 100 (número de votos) — 0,87 PLN.

⁵² M. CHMAJ, «Nowy system finansowania u politycznych w Polsce», *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2002, p. 11.

⁵³ F. RYMARZ, «Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)», *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2004, p. 34.

La cuantía del subsidio que corresponde a cada partido es igual a la suma de los productos del número de votos obtenidos por el multiplicador correspondiente al tramo.

Una coalición también puede ser una entidad con derecho a obtener una subvención. El método de división de los fondos que correspondan a los socios de la coalición debe estar determinado en el acuerdo de coalición (art.28.2), que debe ser registrado por la Comisión Electoral Nacional para ser válido. Además, el legislador estableció que la proporción de distribución una vez acordada no se puede cambiar, y, si la coalición no regula este tema, el subsidio no se otorgará. Es difícil ignorar las dudas que surgen respecto de dicha regulación. En primer lugar, no se comprende por qué los socios de una coalición no pueden cambiar las proporciones. En segundo lugar, la sanción de no obtener una subvención si no se determina la proporción de distribución es un ejemplo de funcionamiento desproporcionado de la ley. La desproporción, incluso si es resultado de negligencia, no puede equivaler a la privación del derecho a una subvención, que es la base de la actividad financiera para la mayoría de los partidos. Cabe añadir que el reparto establecido en el acuerdo de coalición determina la distribución de los fondos a lo largo de toda la legislatura durante la cual el partido haya adquirido el derecho a subsidios, incluso si la coalición se disuelve durante el mandato.

La Ley de Partidos proporciona directrices sobre cómo gastar los subsidios. La subvención —como su nombre indica— está destinada a las actividades estatutarias de los partidos, es decir, a las actividades actuales especificadas en los estatutos. En segundo lugar, cabe mencionar lo dispuesto en el art.30 de la Ley de Partidos, que obliga a las formaciones políticas a crear un fondo de expertos, cuyos recursos financieros deben provenir de subvenciones de al menos el 5 por 100 y un máximo del 15 por 100. Este fondo tiene un propósito específico: el dinero depositado en él puede utilizarse para financiar la creación de conocimiento jurídico, político, sociológico y socioeconómico, así como para financiar actividades editoriales y educativas relacionadas con las actividades estatutarias de un partido político.

b) La segunda fuente de financiación pública es un subsidio electoral, cuya entrega está condicionada a la obtención de al menos un acta de diputado o senador. Así, en relación con la participación de los partidos en las elecciones al *Sejm*, la ley fija indirectamente este umbral en un nivel muy alto: el 5 por 100 para el partido y el 8 por 100 para la coalición electoral, ya que, de conformidad con el art.196 del Código Electoral, solo los partidos (o coaliciones) que hayan obtenido al menos el 5 por 100 (8 por 100, para aquellas) de los votos a nivel nacional pueden participar en el reparto de escaños parlamentarios. Estos requisitos son aún más estrictos en relación con las elecciones al Senado, ya que son elecciones con un sistema mayoritario en las que rige la norma *first-past-the-post*. Por tanto, la obtención de una subvención electoral en Polonia está sujeta a requisitos muy estrictos. El subsidio por un escaño

se calcula conforme a la cuantía de los gastos revelados por el partido en el informe electoral y su importe es el producto del número de escaños obtenidos por el cociente que resulta de dividir los gastos electorales realizados por el partido entre 560 (art. 150 del Código Electoral).

c) Los partidos políticos son entidades que necesitan activos específicos para llevar a cabo sus actividades. En un sentido estricto, los activos del partido deben incluir bienes inmuebles (propiedades) utilizados para oficinas, y bienes muebles que garanticen el funcionamiento del partido (por ejemplo, equipo de oficina). En un sentido más amplio, los activos también incluyen otros bienes materiales, como cuotas de afiliación, donaciones, herencias, legados, subsidios estatales y ganancias de las actividades de promoción del partido.

Los ingresos de este tipo, en comparación con los ingresos de otras entidades, no suelen ser significativos. La Ley de Partidos contiene pocas disposiciones relativas a los bienes de estas organizaciones. El más importante de ellos es el art. 24.4.4, que prevé la posibilidad de vender bienes pertenecientes al partido. Por supuesto, esta venta no puede convertirse en objeto de actividad empresarial. La Ley de Partidos no especifica la forma de la contraprestación a la que el partido tiene derecho a cambio de los activos vendidos. El método de enajenación más común es la venta. Sin embargo, no se puede descartar que el partido realice un contrato de intercambio, que *essentialia negotii* incluya, entre otros, la transferencia de la propiedad. Hay que destacar que el Tribunal Supremo ha afirmado acertadamente que el significado del término «venta de activos» del art. 24.4.3 de la Ley de Partidos solo puede significar que una característica necesaria de este concepto es la finalidad de la transferencia de derechos o bienes⁵⁴.

La segunda disposición relativa a los bienes de los partidos en la Ley de Partidos es el art. 24.5, que limita claramente el uso que se puede dar a los bienes inmuebles y locales de propiedad del partido. Si no se utilizan para actividades estatutarias y el partido no quiere venderlos, solo puede prestar sus edificios y locales para oficinas parlamentarias y senatoriales y oficinas de concejales en todos los niveles del gobierno local. Como se desprende de la naturaleza del préstamo (también de la comparación del art. 24.5, con el art. 24.4 de la Ley de Partidos), este no podrá implicar el cobro de tasas. La Ley establece un catálogo cerrado de vías de obtención de rentas provenientes de sus bienes (art. 24.4: de los intereses de los fondos acumulados en cuentas bancarias y depósitos; de la negociación de bonos del Tesoro del Estado y letras del Tesoro del Estado; de la venta de sus activos; y de la venta de propiedades) y entre ellas no se incluye las rentas procedentes de la cesión o préstamo de locales o bienes inmuebles⁵⁵.

⁵⁴ Resolución del Tribunal Supremo del 1 de octubre de 2003, asunto núm. III SW 152/03.

⁵⁵ La constitucionalidad de la restricción del uso de los bienes propiedad de los partidos fue confirmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 14 de di-

Los activos propiedad de los partidos también pueden incluir ingresos de cuentas bancarias. Como consecuencia de esto, los partidos pueden obtener beneficios a partir de los intereses (por ejemplo, por depósitos). Los valores o bonos también son una de las formas que componen el patrimonio del partido. Sin embargo, tienen una importancia marginal.

La cuestión de los préstamos que pueden obtener los partidos requiere un debate aparte. La obtención de un préstamo bancario exige aportar necesariamente una garantía al banco y parece que no se pueden aportar como garantía los bienes que pertenecen al partido. La ley solo permite la venta de determinados activos. Dado que la enajenación forma parte de la esencia del concepto de «venta de activos», no se puede considerar que convertir un bien en objeto de un derecho de garantía sea una enajenación, incluso si, en caso de no reembolsarse el préstamo, se transmitiese por vía de ejecución la propiedad del bien inmueble hipotecado o de los bienes muebles cubiertos por la prenda. También cabe señalar que la concesión de crédito puede ser una fuente de abuso potencial, ya que los bancos pueden esperar soluciones legislativas o decisiones políticas específicas a cambio de condiciones muy favorables para obtenerlo. Además, existen muchas incertidumbres sobre la posible garantía que se ofrece al contratar un préstamo. El garante del préstamo solo podrá ser un ciudadano polaco con residencia permanente en el territorio de la República de Polonia, siempre que la obligación del garante no sea superior a la mencionada en el art.25.4 (que señala el importe máximo total de pagos que una persona física puede realizar al partido).

La cuestión de la gestión de los activos también incluye el problema de los partidos que realizan actividades de las que pueden obtener beneficios. En Polonia, la regla es que un partido no puede realizar actividades comerciales. Restringir la posibilidad de realizar actividades comerciales tiene como objetivo principal garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado⁵⁶. Los partidos participan en elecciones y sus miembros integran el poder legislativo y el poder ejecutivo. Por tanto, sus conexiones con el ámbito de la actividad económica deben estar sujetas a limitaciones⁵⁷ para evitar incluso la apariencia de relaciones que puedan generar corrupción. Contrarrestar las amenazas de corrupción se logra no solo mediante la transparencia de la financiación de los partidos políticos, sino también limitando su actividad económica⁵⁸. Es importante, sin embargo, que el legislador no pueda privar

ciembre de 2004, asunto núm. K 25/03. Ver también M. GRANAT, «Glosario a la sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de diciembre de 2004», *Przegląd Sejmowy*, núm. 1, 2006, p. 119 y siguientes.

⁵⁶ A. GORGOL, «Zasady finansowania partii politycznych w Polsce», en M. GRANAT, P. POLICASTRO, J. SOBCZAK, *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin, 2001, p. 235.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 8 marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

⁵⁸ Resolución del Tribunal Supremo del 1 de octubre de 2003, asunto núm. III SW 152/03.

completamente a los partidos de la oportunidad de realizar actividades de las que obtengan beneficios. Tal prohibición sería inconstitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, las leyes introducen ciertas excepciones a esta regla. La primera es la posibilidad de que el partido realice actividades que impliquen la venta de artículos que promuevan la ideología y el programa del partido, como emblemas, copias de los estatutos, programas y publicaciones de divulgación. Además, el partido puede utilizar el equipo de oficina de su propiedad para prestar determinados servicios y cobrar, por ellos, una tarifa (art. 27).

d) El apoyo al partido con fondos públicos tiene como objetivo debilitar la influencia que los grupos de interés pueden ejercer sobre estas organizaciones. La intención del legislador ha sido la de reducir el papel de las fuentes privadas de financiación, que suscitan numerosas controversias y son constantemente causa de escándalos políticos. No hay duda de que, entre las diversas formas de financiación de los partidos procedentes de fuentes extrapresupuestarias, las donaciones monetarias son las que causan la mayor controversia. Sin embargo, no podemos olvidar que una donación puede ser en especie o puede consistir en la prestación de servicios gratuitos a una persona concreta. Una donación es también la transferencia de determinados bienes por una cantidad muy inferior a su valor de mercado. La rigidez de las normas solo puede garantizarse si el legislador es consciente de esta diversidad.

En el caso de la financiación privada, es determinante definir qué personas y entidades podrán realizar donaciones al partido. Así se puede controlar la potencial influencia de grupos de interés sobre los partidos. Es común a muchos países que la ley excluya las donaciones de países y entidades extranjeros. Se supone que, de lo contrario, el apoyo financiero extranjero podría permitir que actores distintos de los internos influyesen en la configuración de la política nacional. En Polonia, la prohibición de financiación extranjera es absoluta.

La ley polaca también introduce una regla general según la cual la financiación de los partidos políticos con cargo a fuentes extrapresupuestarias solo puede proceder de personas físicas que tengan la ciudadanía polaca (art. 25.1). Tampoco se permiten donaciones de entidades que no sean personas físicas, independientemente de su naturaleza o forma organizativa.

Los partidos no pueden aceptar fondos de personas que no residan en el territorio de la República de Polonia, con excepción de ciudadanos polacos que residan en el extranjero.

La ley polaca requiere que las donaciones de personas físicas que excedan la remuneración mensual mínima por trabajo en un año se realicen utilizando métodos de pago que permitan la identificación del pagador (cheque, transferencia, tarjeta de pago). Es sumamente importante precisar el concepto de «transferencia». En el contexto del principio de transparencia de la financiación de los partidos políticos, solo puede

considerarse transferencia una forma de pago que permita la identificación del donante; además, es necesario observar al respecto lo establecido en la legislación bancaria.

La forma menos controvertida de financiación privada de los partidos políticos son las cuotas de afiliación. Reciben un tratamiento igual al de otras donaciones por parte de personas físicas: están sujetas a reglas generales, excepto que la cuota máxima de afiliación es anualmente el equivalente al salario mensual más bajo y no tiene que transferirse a la cuenta bancaria del partido, siempre que se utilice para actividades corrientes (art. 26a de la Ley de Partidos). La obligación del partido de depositar los fondos en cuentas bancarias no se aplica a los importes provenientes de las cuotas de afiliación, siempre y cuando se cumplan tres requisitos: primero, que no excedan la remuneración mínima por trabajo en un año, determinado sobre la base de regulaciones separadas, vigentes el día anterior al pago; segundo, que esta cuota se entregue a la unidad local del partido; y tercero, que se destine a cubrir los gastos relacionados con las actividades del partido.

2.3. Supervisión de las finanzas

No existe ningún estudio dedicado a la financiación de los partidos políticos que no subraye la importancia del control estatal de las actividades financieras de los partidos políticos. La mayoría de los autores coinciden en que esta supervisión es eficaz cuando se cumplen varias condiciones: primera, la obligación, sin excepciones, del partido de presentar informes que contengan datos específicos sobre los ingresos y gastos del partido⁵⁹; segunda, la existencia de un organismo estatal especializado que controle dichos informes⁶⁰; tercera, la inclusión de auditores independientes y expertos en el proceso de control financiero de los partidos, para que realicen un análisis imparcial y profesional; cuarta, una valoración de los informes elaborados por el partido; y quinta y última, la previsión de sanciones monetarias y penales para los partidos⁶¹, las personas responsables de administrar sus finanzas e, incluso, los donantes que violen las reglas sobre las formas permitidas de financiación de los partidos⁶². La combinación de los elementos antes mencionados es la que permite garantizar un nivel de control suficiente.

⁵⁹ O. GEDYMIN, «Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)», Informacja nr 235 Biura Studiów i Ekspertyz z 1994 r., p. 23.

⁶⁰ M. WALECKI, «Money and Politics in Poland», Warszawa, 2005, p. 90.

⁶¹ L. OROSZ, «Financovanie politických strán na Slovensku a ich verejná kontrolnosť (súčasny stav a legislatívne perspektívy)», [w:] Financovanie politických strán, Seminárni bulletin, Bratislava, 2000, p. 44.

⁶² S. NOTOSUSANTO, H. GUMAY, «Political Financing in Indonesia: Prospect for Reform», wykład wygłoszony na konferencji «Political Finance and Democracy in East Asia», 28-30 czerwca 2001 r. w Seulu, Korea Południowa, p. 3.

En Polonia las finanzas de los partidos son controladas por la Comisión Electoral Nacional, cuyas resoluciones pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal Supremo. Se trata de una buena solución ya que garantiza la posibilidad de un doble examen por parte de dos grupos independientes de expertos (la Comisión Electoral Nacional) y jueces (el Tribunal Supremo). Las quejas contra las resoluciones de la Comisión Electoral Nacional son examinadas por este tribunal en una sala de siete magistrados (art. 34b.2, en relación con el art. 38b de la Ley del Partidos), lo que influye significativamente en la unificación de la jurisprudencia en este ámbito. Las autoridades fiscales también tienen ciertos poderes para controlar las finanzas de los partidos, porque los partidos políticos, como personas jurídicas, están sujetos a la obligación de liquidar el impuesto sobre la renta de las sociedades.

Las disposiciones de los arts. 34 y 38 de la Ley de Partidos son de importancia clave para el control de la financiación de los partidos políticos. Estas disposiciones establecen la obligación de presentar informes. Antes del 31 de marzo, el partido está obligado a preparar: 1) un informe financiero anual sobre la recepción de la subvención pública y los gastos incurridos con cargo a dicha subvención, 2) un informe sobre las fuentes de obtención de recursos financieros, incluidos préstamos bancarios, y las condiciones para su obtención, así como sobre los gastos ocasionados con cargo al Fondo Electoral. Ambos documentos se refieren al año anterior a aquel en que se presenta el informe. En relación con ambas obligaciones, el legislador ha determinado numerosos detalles. En primer lugar, la Comisión Electoral Nacional selecciona un auditor que actúa como auditor externo y emite un dictamen y un informe sobre la adecuación del documento elaborado. La tarea del perito es determinar si el partido gastó los fondos del subsidio. Sin embargo, en el caso del informe, el legislador ha reducido injustificadamente el alcance del examen del auditor únicamente a los ingresos del Fondo Electoral. En ambos casos, la Comisión Electoral Nacional publica un anuncio en el Diario Oficial de la República de Polonia *Monitor Polski* dentro de los catorce días siguientes a la fecha de presentación del anuncio o del contenido del informe. Cabe señalar que en ambos casos los dictámenes e informes de los auditores legales no están sujetos a publicación en *Monitor Polski*.

La inspección de los documentos presentados incluye el control de su integridad y corrección. En cuanto a la información financiera, la ley contiene una disposición bastante general conforme a la cual «el informe será rechazado por la Comisión Nacional Electoral si se comprueba que el partido utilizó los fondos de la subvención pública para fines ajenos a sus actividades estatutarias» (art. 34b). Determinar qué fines son ajenos a las actividades estatutarias puede dar lugar a ciertas complicaciones. En cambio, es un poco más fácil establecer cuando se puede rechazar el informe de fuentes de recursos, el segundo que deben entregar los partidos, ya que la ley dispone en este caso una lista cerrada de supuestos

que, de darse, justifican el rechazo del informe, a saber: 1) realizar actividades comerciales o mercantiles, 2) obtener fondos de recaudaciones públicas, 3) acumular fondos fuera de una cuenta bancaria en violación del art. 24.8 de la Ley de Partidos, 4) aceptar las donaciones de personas físicas no permitidas en el art. 25 de la Ley de Partidos u obtener fondos de otras fuentes prohibidas, 5) recaudar o realizar gastos para campañas electorales o de referéndum, eludiendo el Fondo Electoral, y 6) acumular recursos financieros del Fondo Electoral fuera de una cuenta bancaria separada. La sanción financiera en forma de pérdida del derecho a recibir una subvención en los próximos tres años en los que el partido tenga derecho a recibirla se aplica si la Comisión Electoral Nacional rechaza el informe o, en caso de recurso contra tal decisión, si la demanda es desestimada por el Tribunal Supremo.

La sanción prevista puede resultar demasiado severa, especialmente en el caso de que un individuo se exceda en el límite permitido a una donación. El carácter categórico de la normativa actual no permite más que rechazar el informe, ya que «cualquier superación del límite permitido conlleva el rechazo del informe»⁶³. Asimismo, «la falta de culpabilidad en la infracción de la ley o el grado insignificante de su violación no son relevantes a efectos de la obligación de la Comisión Nacional Electoral de rechazar el informe»⁶⁴. Ninguna disposición legal autoriza a la Comisión a evaluar y valorar el alcance de la ley violada, pero podría considerarse una gradación. Hipotéticamente, puede surgir una situación en la que el partido sufra consecuencias financieras por valor de 33 millones PLN por exceder el límite en 200 PLN.

Una solución que elimina en cierta medida esta regulación defectuosa es la prevista en el art. 39a de la Ley de Partidos, que prevé la pérdida de los beneficios (o su equivalente) obtenidos por los partidos en violación de las prohibiciones derivadas del art. 24. 3,6 y 8 y art. 25 de la Ley de Partidos, a menos que el partido se negara a aceptarlos o no los devolviera al donante dentro de los diez días siguientes a la fecha de la donación. No está muy claro por qué un beneficio financiero obtenido de forma contraria al art. 24.4 —por ejemplo, el alquiler procedente del arrendamiento de un local propiedad del partido— no está incluido en esta lista. La aceptación de un beneficio financiero en violación de las disposiciones citadas debe ser confirmada por la Comisión Electoral Nacional en su decisión sobre el informe de fuentes de obtención de recursos financieros. Si es así, el partido político, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de emisión de la decisión de la Comisión Nacional Electoral, podrá pagar voluntariamente el beneficio de que se trate a la cuenta de la oficina tributaria competente según su domicilio social y

⁶³ Resolución del Tribunal Supremo del 3 de octubre de 2002, asunto núm. III SW 16/02.

⁶⁴ Resolución del Tribunal Supremo del 22 de mayo de 2001, asunto núm. III SW 12/01.

deberá presentar a la Comisión Electoral Nacional una prueba de esa transferencia de fondos al Tesoro del Estado. En caso de negativa por parte del partido, el ministro responsable de las finanzas públicas, a petición de la Comisión Electoral Nacional, solicitará al Tribunal de Distrito de Varsovia que ordene la confiscación del mismo beneficio financiero.

2.4. Terminación de las actividades de los partidos políticos

La finalización de la actividad de los partidos políticos puede tener lugar fundamentalmente por dos motivos: porque así lo haya decidido el propio partido o como consecuencia del incumplimiento de determinadas obligaciones legales.

a) En primer lugar, las actividades de los partidos políticos pueden terminar como resultado de decisiones tomadas por el partido. El legislador no ha prestado mucha atención a la disolución de partidos como consecuencia de decisiones propias de estos. Ello se debe a que la libertad de constituir partidos políticos incluye también la libertad de decidir sobre la existencia del partido como tal. Las cuestiones de cese de actividad son de carácter estrictamente político, debiendo el legislador mantenerse al margen de ellas, dejando la regulación de este proceso a lo dispuesto en los estatutos, con la reserva de que la decisión debe tomarla un órgano del partido que este autorizado para ello. Teniendo en cuenta la necesidad de que las estructuras internas del partido tengan una configuración democrática, todas las decisiones relacionadas con la autodisolución, fusión o división del partido deben seguir siendo responsabilidad de los órganos estatutarios superiores del partido. La Ley de Partidos no indica el organismo competente para la autodisolución de los partidos. El art. 45.1 solo establece que la disolución de un partido por un organismo interno requiere una resolución, es decir, un acto que no puede proceder de un órgano unipersonal. Como consecuencia, se ha asumido indirectamente que es el órgano colegiado el que debe decidir sobre este asunto. El órgano del partido correspondiente debe comunicar al Tribunal encargado del Registro de partidos la decisión de autodisolución.

b) El cese de las actividades de los partidos políticos puede ser, en segundo lugar, consecuencia del incumplimiento de determinadas obligaciones legales. Los partidos políticos están obligados legalmente a realizar ciertos trámites (por ejemplo, la notificación del cambio de dirección de la sede del partido) o actividades relacionadas con la financiación. El cumplimiento de estas obligaciones queda garantizado con la previsión de una sanción en caso de que estas no se cumplan. La forma más común de sanción es eliminar al partido del registro. Se trata de una sanción severa, aunque, como veremos, permite un seguimiento continuo relativamente actualizado de las actividades de los partidos políticos: permite a las autoridades estatales obtener información sobre si un partido político continúa realizando sus actividades y, si se determina

que ha cesado sus actividades, brinda la oportunidad de actualizar los registros pertinentes.

De conformidad con el art. 19 de la Ley de Partidos, un partido político debe notificar al tribunal encargado del Registro los cambios realizados en sus estatutos, en la composición personal de los órganos del partido, así como los cambios en la dirección de la sede. La notificación debe realizarse dentro de los catorce días siguientes a la realización de los cambios. Sin embargo, si se producen esos supuestos previstos en el art. 19 y el tribunal no ha sido informado de ello, pedirá al partido que dé explicaciones y le exigirá que le proporcione los datos necesarios dentro de un período de al menos tres meses (art. 20). La falta de respuesta a la solicitud por parte del partido justifica la adopción de una decisión de baja en el registro (art. 21.2).

La falta de presentación de los informes financieros exigidos por la ley también puede ser motivo de baja registral. La sanción prevista por la falta de presentación de los estados financieros tiene dos funciones. En primer lugar, tiene un carácter disciplinario: es una especie de medio que obliga a los partidos a presentar los informes financieros oportunos; en este sentido, además, es un elemento de transparencia en la financiación de los partidos políticos. El segundo propósito es eliminar del registro a los partidos que ya no están activos. Los legisladores checo y polaco ponen el énfasis no tanto en que los partidos seleccionen candidatos para las elecciones (como forma de comprobar que están activos y cumplen la función que se espera de ellos), sino en que los partidos funcionen como tales a través de sus diferentes actividades. La presentación de informes financieros es un medio para verificar (con una periodicidad anual) que el partido desarrolla esas actividades.

2.5. La ilegalización de partidos políticos

2.5.1. Caracterización y supuestos de ilegalización

La prohibición de un partido político, como medida más estricta de control y sanción, puede llevarse a cabo solo como último recurso⁶⁵. «La libertad de configurar los principios de funcionamiento del partido no puede limitarse mientras no amenace el cumplimiento por parte del partido de su papel constitucional o mientras no excluya los métodos democráticos mediante los cuales el partido pretende influir o influye en la configuración de la política estatal». La naturaleza única de la prohibición se ve intensificada además por el hecho de que la libertad de acción de los partidos es «uno de los mayores logros políticos»⁶⁶. También es

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 8 de marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

⁶⁶ M. GRANAT, «Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej», en A. DOMAŃSKA, K. SKOTNICKI, *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lodz, 2003, p. 186.

indiscutible que en un Estado democrático regido por la ley solo una autoridad judicial puede restringir la libertad de los partidos políticos. La importancia de esta decisión se expresa también en el hecho de que su adopción queda en manos de los órganos superiores del poder judicial: el Tribunal Constitucional, el administrativo o el Tribunal Supremo. En Polonia, la única autoridad judicial autorizada para controlar las actividades de los partidos en términos de cumplimiento de la Constitución es el Tribunal Constitucional (art. 188 CRP).

El control del cumplimiento de los métodos democráticos en el funcionamiento de los partidos políticos se realiza únicamente desde las normas constitucionales⁶⁷. La competencia del Tribunal no es examinar la conformidad de la forma de funcionar de un partido con los acuerdos o tratados internacionales. La constitución y la ley estipulan que el criterio para supervisar el cumplimiento de los objetivos o los principios de funcionamiento del partido lo establece solo la constitución. El Tribunal Constitucional examina si las actividades del partido no violan los principios establecidos en los art. 11 y 13 CRP. Las actividades del partido no pueden consistir en: 1) asociar a miembros del partido de manera que suponga una violación de los principios de voluntariedad e igualdad, 2) influir en la configuración de la política estatal por métodos distintos a los democráticos, 3) utilizar métodos totalitarios o prácticas del nazismo, del fascismo o del comunismo, 4) predicar el odio racial o por razón de nacionalidad), 5) usar la violencia para ganar poder o influir en la política estatal, 6) mantener en secreto las estructuras de los partidos, 7) mantener en secreto la membresía de sus estructuras.

Si bien no cabe duda de que tanto el art. 11 CRP como el art. 13 CRP establecen criterios específicos para evaluar las actividades del partido, cabe preguntarse si esos criterios son los únicos que pueden servir para prohibir partidos⁶⁸. Al respecto, después de un tiempo en el que se habían planteado algunas dudas, el Tribunal Constitucional decidió finalmente que, si bien varias disposiciones de la Constitución pueden servir como parámetro para controlar la constitucionalidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos, en el art. 13 CRP el legislador solo formuló una clara prohibición de aquellos partidos que «se refieran en sus programas a los métodos y prácticas totalitarios del nazismo, del fascismo y del comunismo, así como aquellos cuyo programa o actividades asuman o permitan la discriminación racial» y «el odio por nacionalidad, el uso de la violencia con el propósito de ganar poder o influencia en la política estatal o establecer el secreto de las estructuras o la membresía».

⁶⁷ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, p. 179.

⁶⁸ J. SOBCZAK, «Nadzór nad partiami politycznymi sprawowanymi przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji», en W. SKRZYDŁO, *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin, 2000, p. 275; A. GORGOL, M. GRANAT, J. SOBCZAK, «Ustawa o partiach politycznych. Komentarz», Warszawa, 2003, p. 67.

Así, según el Tribunal, esta es la única disposición de la Constitución que permite la ilegalización de los partidos⁶⁹.

La práctica de las autoridades supervisoras en Polonia es escasa. El procedimiento de este tipo de control sobre un partido ante el Tribunal Constitucional se ha iniciado tres veces.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo es más rica y se ha referido repetidamente a la prohibición de partidos políticos en Turquía⁷⁰, Rumanía⁷¹, Bulgaria⁷² y España⁷³. La jurisprudencia del TEDH proporciona numerosas directrices que determinan la admisibilidad de la prohibición de un partido en determinados casos:

— En primer lugar, esta medida puede utilizarse cuando las actividades del partido sean altamente reprobables. La intensidad de estas actividades debe alcanzar tal grado que vulneren el pluralismo político y la libertad de expresar diversas opiniones en el debate público. «El Estado está obligado (...) a celebrar (...) elecciones libres y secretas en intervalos razonables, asegurando las condiciones que garanticen la libre expresión de las opiniones de los ciudadanos en la elección del órgano legislativo. Tal expresión de la opinión es inalcanzable sin la participación de la pluralidad de partidos políticos (...) que contribuyen insustituiblemente al debate político que se encuentra en el corazón mismo de la idea de una sociedad democrática»⁷⁴.

— En segundo lugar, la propagación de opiniones «que ofenden, escandalizan o causan ansiedad» es una base insuficiente para ilegalizar un partido⁷⁵.

— En tercer lugar, con la finalidad de impedir una actuación que sea incompatible con las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, un Estado puede adoptar otras medidas razonables antes de proceder a la ilegalización de un partido. Solo son perseguibles aquellos que «puedan perturbar la paz interna y el sistema democrático del país»⁷⁶. Sin embargo, la base para la ilegalización debe ser un peligro real para el orden interno del país —como lo expresó el Tribunal

⁶⁹ Resolución del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/08.

⁷⁰ Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía.

⁷¹ Sentencia del TEDH del 3 de febrero de 2005, asunto de Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania.

⁷² Sentencia del TEDH del 13 de abril de 2006, asunto de Tsonev v. Bulgaria.

⁷³ Sentencia del TEDH del 30 de junio de 2009, asunto de Herri Batasuna and Batasuna v. Spain.

⁷⁴ Sentencia del TEDH del 30 de enero de 1998, asunto de *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*.

⁷⁵ L. GARLICKI, «Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka», XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r., p. 6.

⁷⁶ Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía.

Constitucional Federal de Alemania— que constituya una actitud agresiva hacia el orden democrático. La ilegalización de un partido no está justificada, en principio, cuando hay una contradicción (diferencia) formal entre las actividades del partido y los principios políticos recogidos en la Constitución o en las leyes. No basta con afirmar que la actividad del partido no es conforme con una norma determinada contenida en la Constitución. No todas las normas incluidas en las constituciones tienen una eficacia universal. Solo algunas de ellas tienen esta característica. Son ejemplos de este tipo de normas las que excluyen el uso de la violencia, las que garantizan la protección de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos, las que protegen a las minorías, garantizan la igualdad ante la ley, salvaguardan la moral pública, etc. Estas normas pueden clasificarse como las «centrales» de la democracia. Constituyen su elemento inmutable, de ahí que haya que admitir cualquier acción por parte de los partidos políticos, salvo aquellas incompatibles con dicho elemento central. La jurisprudencia del TEDH muestra que los países que han adoptado la democracia más recientemente ejercen el control sobre los partidos con más facilidad. Quizás esto se deba a las condiciones históricas de cada país⁷⁷.

2.5.2. *Procedimiento de ilegalización*

El proceso de ilegalización de los partidos políticos se asemeja a un juicio penal. El proceso es contradictorio y se rige por normas similares a las que recoge el Código de Procedimiento Penal. Al igual que en el procedimiento penal, existe un fiscal. Además, el partido sujeto a supervisión tiene derecho a defenderse. Asimismo, de conformidad con el principio de presunción de inocencia, cualquier duda debe resolverse a favor del partido político. La decisión del Tribunal Constitucional a este respecto puede afectar a otros procedimientos penales paralelos. Por cierto, cabe señalar que, de conformidad con el principio de firmeza de las sentencias del Tribunal Constitucional, sus decisiones, también en la medida en que determinan si los dirigentes de los partidos cumplen con el supuesto de hecho de los actos prohibidos por las leyes penales, son vinculantes para los tribunales del orden penal. Por supuesto, el proceso de ilegalización no tiene como objetivo determinar la culpabilidad (en términos de derecho penal), pero es muy probable que tal cuestión pueda surgir como parte del procedimiento de ilegalización y que el control ejercido por el Tribunal Constitucional pueda condicionar al tribunal penal al que corresponda determinar la citada culpabilidad.

Los procedimientos de ilegalización en Polonia solo pueden iniciarse a instancia de parte. De acuerdo con el art. 191.1 CRP, los sujetos legiti-

⁷⁷ J. JASKIERNIA, «Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy», en A. DOMAŃSKA, K. SKOTNICKI, *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lodz, 2003, p. 66.

mados para iniciar un procedimiento de ilegalización son: el presidente de la República de Polonia, los presidentes del *Sejm* y del Senado, el primer ministro, 50 diputados, 30 senadores, el primer presidente del Tribunal Supremo, el presidente del Tribunal Supremo Administrativo, el fiscal general, el presidente de la Oficina Suprema de Auditoría y el defensor del Pueblo. Cabe destacar que ni el Tribunal de Distrito de Varsovia ni el presidente de la Comisión Electoral Nacional pueden iniciar un procedimiento de prohibición; aunque cabría discutir si el Tribunal de Varsovia, encargado del registro, debería poder presentar tal demanda⁷⁸. A favor de que pueda hacerlo puede argumentarse que este tribunal es el órgano que recoge la mayor cantidad de información y de documentos sobre los partidos, como sus estatutos, programas, etc. El análisis de los expedientes judiciales de cada uno de los partidos proporciona así un cierto conocimiento de las modalidades y métodos de sus actividades.

En los casos relativos a la declaración de conformidad de las actividades de los partidos políticos con la Constitución, el Tribunal Constitucional debe aplicar las disposiciones del Código de Procedimiento Penal; en particular, debe respetar las garantías y las normas procesales fundamentales y debe garantizar la audiencia de testigos y peritos, así como la admisión de otras pruebas. De hecho, los procedimientos relacionados con un partido político se refieren al comportamiento de personas individuales que son miembros de los órganos del partido o cuyas actividades pueden ser tratadas como actividades de todo el partido. Las personas contra las que se inicie un proceso tendrán un estatus similar al del acusado (sospechoso), de ahí que las garantías a las que tienen derecho adquieran especial importancia. En primer lugar, es necesario señalar el principio de presunción de inocencia, *in dubio pro reo*, el derecho a la defensa y el derecho a dar explicaciones y expresar opiniones sobre todos los aspectos del caso. En los casos previstos por el Código de Procedimiento Penal, los acusados tienen la opción de negarse a responder preguntas individuales o dar explicaciones. También se aplica en los procedimientos ante el Tribunal Constitucional el principio por el que el acusado no está obligado a demostrar su inocencia ni a aportar pruebas en su perjuicio. Cabe destacar que, en paralelo a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, se pueden iniciar procedimientos penales ante los órganos competentes, destinados a responsabilizar penalmente a personas determinadas por actos contrarios a la Constitución; en tal caso, el Tribunal Constitucional podrá comparar sus propias conclusiones con el material procesal de las autoridades judiciales.

La carga de la prueba de la no conformidad de las actividades del partido político con la Constitución recae en el solicitante, quien debe presentar una solicitud de prueba adecuada, especificando qué pruebas

⁷⁸ Un partidario de conceder tal competencia al Tribunal fue Z. Czeszejko-Sochacki, vease Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, pp. 179-189.

se van a proponer (por ejemplo, un testigo), así como la tesis probatoria que quiere demostrar. Cabe destacar que el propio Tribunal Constitucional podrá realizar de oficio cualquier prueba que considere necesaria. El Tribunal también puede encargar al fiscal general que lleve a cabo una investigación específica sobre la conformidad de las actividades de un partido político con la Constitución, con el fin de reunir pruebas, y decidir si las introduce en el proceso. Cabe señalar que el fiscal general debe limitarse a seguir las instrucciones dadas por el Tribunal, sin que pueda emitir conclusiones sobre aspectos no solicitados por el Tribunal, aunque a su juicio puedan ser útiles.

Los procedimientos ante el Tribunal Constitucional requieren la identificación de las personas designadas para representar al partido ante el Tribunal, para lo cual se atenderá a lo establecido en el estatuto del partido y en la ley. Si es imposible identificar a dicha persona, contactar con ella o cambiarla después de que el Tribunal reciba la solicitud, se considerará persona autorizada a aquella que realmente dirige el partido en el momento en que se realizó la actividad cuestionada en la demanda de prohibición. Sobre estos asuntos, el Tribunal falla en pleno.

La legislación polaca establece la responsabilidad penal por hacer propaganda de un sistema estatal fascista u otro sistema estatal totalitario, por la incitación al odio, por discriminación nacional, étnica, racial o religiosa, así como por un acto consistente en insultar públicamente a una persona, grupo de personas por su origen nacional, étnico, racial o religioso. Sin embargo, solo en el segundo caso (insultar públicamente a una persona o grupo) se puede imponer una sanción de privación de derechos y libertades públicas por el agravante de haberse realizado con una motivación que merece una condena especial (insulto por motivo racial, étnico, nacional...). Esto ha recibido numerosas críticas⁷⁹. ¿Cómo podemos explicar racionalmente que el legislador no vea la necesidad de impedir que el autor de un acto de incitación al odio o de promoción de sistemas estatales totalitarios participe en la vida política? Se debería intentar modificar el Código Penal de tal manera que la pérdida de los derechos y las libertades públicas sea obligatoria en caso de cometer un delito descrito en los arts. 256 y 257 del Código Penal, especialmente si el autor es una persona que se mueve en la esfera pública. De esta manera, el legislador otorgaría a los tribunales la capacidad de excluir de la vida política a esas personas.

La responsabilidad penal de los miembros de un partido es una cuestión controvertida, porque no existe una relación simple entre cometer un delito e ilegalizar un partido. Cabe recordar que un partido político es una persona jurídica y como tal no está sujeto a las normas de responsabilidad penal. Por tanto, sus actividades deben juzgarse mediante las acciones de sus dirigentes o de las personas con quienes la opinión pública

⁷⁹ K. SKOTNICKI, «Głos w dyskusji», en S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI, *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów, 2006, p. 58.

asocia al partido. Por este motivo, no todos los actos del líder del partido serán motivo suficiente para prohibir el partido, aunque cada uno de ellos pueda implicar un proceso penal. Para que los actos delictivos se conviertan en base de ilegalización, deben caracterizarse por una cierta intensidad y repetición, que permita vincular las acciones del (los) líder (es) del partido con el funcionamiento de toda la agrupación política.

Pueden surgir algunas complicaciones por el hecho de que la punibilidad de ciertos actos previstos en los códigos penales constituya una forma legal de injerencia en la libertad de expresión. Esta libertad juega un papel clave en una sociedad democrática, condiciona el desarrollo del debate público y, en consecuencia, es la base de los mecanismos políticos democráticos. La prohibición de partidos políticos es una decisión constitutiva y definitiva de la autoridad estatal, cuyo contenido es la declaración de que un partido político actúa de forma incompatible con el orden constitucional. El efecto de tal decisión debe ser la privación de todos los derechos y obligaciones del partido derivados de la ley. Al mismo tiempo, la sentencia debería equivaler al inicio de un procedimiento de liquidación, en lugar de privar al partido de personalidad jurídica (como hace el legislador polaco), porque tal situación puede complicar significativamente el procedimiento de liquidación.

El cese de la actividad, a pesar de las diversas causas por las que el partido deja de funcionar, genera la obligación de iniciar un procedimiento de liquidación. Es una secuencia de acciones fácticas y jurídicas que, en última instancia, conducen al cese de cualquier forma de actividad del partido. Básicamente, la liquidación de un partido político, independientemente de sus motivos, debe proceder según el siguiente esquema: 1) decisión de una entidad competente de poner fin a las actividades del partido, 2) normalización de las cuestiones patrimoniales, 3) terminación de la existencia jurídica del partido (pérdida o retirada de la personalidad jurídica), y 4) toma de acciones técnicas y jurídicas específicas (por ejemplo, informar a la oficina de estadística sobre la liquidación del partido). El orden resulta del hecho de que la finalización de la existencia jurídica debe estar precedida por la terminación de todas las relaciones jurídicas en las que la entidad era parte⁸⁰. Para que un partido sea liquidado, deben satisfacerse todas las deudas que tuviera pendientes por cobrar y todos los pasivos deben cubrirse con los activos del partido liquidado⁸¹.

⁸⁰ La liquidación no puede equipararse a su eliminación del registro, como hacen T. WALLAS y T. KOMOROWSKI; véase T. WALLAS, T. KOMOROWSKI, «Status partii politycznych, stowarzyszeń, fundacji i związków zawodowych w Polsce», Poznań, 1999, p. 42.

⁸¹ Resolución del Tribunal Supremo del 19 de junio de 1996, asunto núm. III CZP 66/96.

2.6. Algunas conclusiones

El desarrollo de normas jurídicas relativas a los partidos políticos ha sido un proceso con una dinámica variable. En su fase inicial, existieron numerosas restricciones al funcionamiento de los partidos, que luego se relajaron, especialmente a medida que los partidos se acercaron a las asociaciones ordinarias. En ese momento, por razones históricas y políticas, en Polonia tuvo lugar una regresión, en el sentido de que las normas legales adoptadas (no muy numerosas) no permitieron que los partidos funcionaran libremente.

El Otoño de las Naciones trajo consigo otro cambio en la forma de pensar sobre los partidos políticos, es decir, una posibilidad jurídica prácticamente ilimitada de que estos pudiesen llevar a cabo sus actividades. Finalmente, a finales del siglo xx se inició el proceso de inclusión de las actividades de los partidos políticos en el marco legal. Esta regulación es esencial en las sociedades democráticas.

La valoración de las normas reguladoras de los partidos nos permite concluir que el régimen jurídico del funcionamiento de los partidos políticos se corresponde con la naturaleza dual de estas organizaciones. Los partidos operan en la esfera pública, pero al mismo tiempo son asociaciones privadas de individuos. Así, se someten a disposiciones de derecho público y a normas de derecho privado, como reflejo de esa naturaleza dual. En todo caso, lo público prevalece, y los legisladores tratan a los partidos políticos como entidades *sui generis* con una doble naturaleza público-privada.

La dinámica cambiante de las normas jurídicas en materia de partidos lleva a suponer que este proceso aún no ha concluido. Las disposiciones que prohíben la doble afiliación se están volviendo obsoletas poco a poco, especialmente debido a la existencia de dos niveles de funcionamiento del partido: el nacional y el de la UE. Pronto, los legisladores también se enfrentarán al dilema que supone prohibir a los extranjeros, especialmente a los ciudadanos de los Estados miembros de la UE, estar afiliados a un partido. Los procesos de integración en Europa pronto podrían forzar nuevos cambios en la legislación nacional sobre partidos.

3. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- CHMAJ, Marek, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn, 2006.
- GAJEWSKI, Sebastian, «Informacja o działalności partii politycznych jako informacja publiczna», en *Przegląd Prawa Publicznego*, núm. 4, 2022, p. 5-18.
- GRZYŃSKA, Monika / OSSOWSKA-SALAMONOWICZ, Dobrochna, «Standardy delegalizacji partii politycznych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału

- Praw Człowieka: zagadnienia wybrane», en *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, vol. 44, núm.3, 2022, p. 31-44.
- GORGOL, Andrzej, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin, 2011.
- JAMRÓZ, Adam, «O orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych», en Krzysztof. Budziło (ed.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa, 2010, p. 227-242.
- JASKIERNIA, Jerzy, «Ewolucja roli partii politycznych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.», en Jarosław Szymanek (ed.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, p. 37-62.
- KULIG, Andrzej, «Partie polityczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego», en ZIĘBIE, R. KŁOSOWICZ, B. KOSOWSKA-GĄSTOŁ, G. M. KOWALSKI, *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana prof. Andrzejowi Kraków 2016*, p. 459-477.
- *Z zagadnień prawnej instytucjonalizacji partii politycznych w Polsce (na tle porównawczym)*, Kraków 2013.
- MÜNNICH, Monika, «Subwencja budżetowa dla partii politycznych», en *Państwo i Prawo*, núm. 12, 2013, p. 60-72.
- PIOTROWSKI, Ryszard, «Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP», en *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 22, 2014, p. 279-295.
- ULIASZ, Joanna, «Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce - zagadnienia wybrane», en *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, núm. 2, 2011, p. 99-110.
- UZIĘBŁO, Piotr, «Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji: (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)», en *Państwo i Prawo*, núm. 10, 2022, p. 140-155.

DERECHO DE PARTIDOS EN PORTUGAL

Margarida Salema d'OLIVEIRA MARTINS¹

1. INTRODUCCIÓN

En la invitación que recibimos a participar en el congreso que está en el origen de este trabajo, y que, en mi caso, acepté de inmediato, se nos proponía tratar ciertos aspectos considerados relevantes para comprender el régimen jurídico de los partidos políticos en cada ordenamiento jurídico y, con ello, poder realizar un análisis comparado de las diferentes experiencias nacionales; el objetivo final era el de avanzar y profundizar en la construcción del derecho de partidos desde una perspectiva de derecho público-político transnacional que fuera más allá del tratamiento que la Ciencia política y la Sociología política dan a los partidos políticos. Nos pareció que la idea de fondo era dejar clara la necesidad de estudiar los partidos no solo desde un punto de vista jurídico-constitucional general, sino de manera específica, como objeto de una rama especial del derecho público (nacional y supranacional), en atención a sus particularidades, justificándolo con el correspondiente material normativo.

Esa idea que nos habíamos formado en un primer momento no parece ahora nada insignificante. Por ello, nuestra participación oral en el citado congreso siguió al pie de la letra las indicaciones de la organiza-

¹ Profesora asociada jubilada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa y profesora asociada de la Universidad Lusíada, investigadora del Centro de Estudios Jurídicos, Económicos, Internacionales y Ambientales (CEJEIA) de la Universidad Lusíada y colaboradora del Centro de Investigación en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa.

Revisión del texto en castellano realizada por María Salvador Martínez.

ción sobre los aspectos a tratar. En algunos puntos podría parecer una exposición más bien descriptiva y poco analítica de los aspectos problemáticos, pero este planteamiento se demostró indispensable para el trabajo de derecho comparado. Dicha exposición se construyó a partir de las diversas fuentes del derecho aplicables al tema: desde las formales y principales como la Constitución y la ley a las fuentes mediatas y los casos prácticos, la jurisprudencia y la doctrina.

En la UNED, con el Centro de Estudios de Partidos, y en la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf, con el Instituto de Derecho de Partidos, se han institucionalizado centros autónomos para el estudio del derecho de partidos, entendiéndolo en el sentido antes señalado. Al respecto, los trabajos del prof. Martin Morlok y otros son bien conocidos.

En cuanto a mi país, Portugal, algunos constitucionalistas han dedicado especial atención al derecho de los partidos políticos. Entre ellos destacan Jorge Miranda, con múltiples trabajos sobre el tema, y Marcelo Rebelo de Sousa, principalmente con su tesis doctoral.

Por mi parte, he prestado especial atención a los partidos políticos europeos y en relación con los partidos nacionales me he centrado principalmente en el estudio de la financiación política, entre otros motivos porque ejercí en Portugal la presidencia de la Entidad de Cuentas y Financiación Política entre 2009 y 2017. Además, en el Máster en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (FDUL), hemos programado, en estudios de Máster en Derecho Constitucional, durante varios cursos académicos (entre 2018 y 2021), la asignatura de Ley de Partidos Políticos y existen ya algunas tesis de máster presentadas o en curso en esta materia específica.

El trabajo que sigue, por tanto, tiene su origen en la intervención oral que presentamos en el congreso antes mencionado, pero con desarrollos adicionales y profundizando más en algunos temas, y conforme a las indicaciones que se nos dieron sobre el contenido que habrían de tener los diferentes capítulos para su publicación.

2. LA INCORPORACIÓN FORMAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA CONSTITUCIÓN

Los partidos políticos surgieron en Portugal en el siglo XIX, aunque, en palabras de Marcelo Rebelo de Sousa, a lo largo de ese siglo y en las dos primeras décadas del siglo XX, «por así decirlo, el Estado ignoró legalmente la existencia, los objetivos, las funciones y la estructura de los partidos políticos, así como los rasgos fundamentales del sistema de partidos. Esta ignorancia de los partidos políticos por parte de la ley fue

prácticamente flagrante en el caso de la legislación electoral que se estaba elaborando»².

En la historia constitucional portuguesa³ es posible distinguir tres períodos: de 1820 a 1926, de 1926 hasta 1974 y desde 1974 hasta hoy en día. Desde la perspectiva del estudio de los partidos políticos, del régimen político y el sistema de gobierno, el primer período, que comenzó en 1820, con la revolución liberal, es el período del constitucionalismo liberal y parlamentario, que finalizó con el golpe de Estado del 28 de mayo de 1926. Esa fecha marca el inicio del segundo período, de constitucionalismo antidemocrático y antiliberal y de concentración de poderes, que terminó con la revolución del 25 de abril de 1974. Esta revolución marcó el comienzo del tercer período, que se prolonga hasta el presente.

A grandes rasgos, sin considerar las diversas modificaciones y revisiones de los textos constitucionales, se puede decir que el primer período se corresponde con la vigencia de cuatro constituciones —la Constitución de 1822, la Carta Constitucional de 1826, la Constitución de 1838 y la Constitución de 1911—, el segundo período se rigió por la Constitución de 1933 y el tercer período por la actual Constitución de 1976.

Tanto en el periodo de la monarquía constitucional (1820-1910) como durante la Primera República (1910-1926) existieron diversos partidos políticos, al contrario de lo que ocurrió en el régimen salazarista, en el que no hubo partidos políticos en el sentido en el que hoy los conocemos (1926- 1974).

Los partidos políticos en Portugal, por tanto, han sido prácticamente ignorados por la ley y el derecho, especialmente por el derecho constitucional, hasta su consagración y tratamiento amplio, por primera vez, en la Constitución de la República Portuguesa de 1976.

Con el estallido de la revolución de 1974 surgieron diversos partidos políticos, entre ellos los forjados en la clandestinidad, que fueron sometidos a un proceso de legalización; para ello, la ley reguladora de los partidos políticos se aprobó antes que la Constitución, como luego se verá.

El número de preceptos que se refieren a los partidos políticos en la Constitución de 1976 (en adelante CRP – Constitución de la República Portuguesa), que ya ha sido objeto de siete revisiones constitucionales (en los años 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 y 2005), destaca por ser bastante numeroso: los arts. 10.2, 13.2, 38.4, 39.1, 40, 43.2, 46, 48, 51, 55.4, 113, 114, 151, 159. b), 160.1.c) y d), 164.h, 166.2, 178. 2, 179.2, 180, 187.1, 192.3, 194.1, 223.1.e) y h), 239.4, 269.2, 275.4, 288.i) y 295. Cabe señalar que ninguna de las revisiones constitucionales antes mencionadas se llevó a cabo específicamente en materia de partidos políticos.

² M.R. DE SOUSA, *Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Livraria Cruz Braga, Braga, 1983 (1.ª ed.), p. 221.

³ *Ibidem*, pp. 133 a 220.

El monopolio de los partidos en la presentación de candidaturas a las elecciones parlamentarias (a la Asamblea de la República —art. 151 de la CRP—, las Asambleas Legislativas de las Regiones Autónomas de los Azores y Madeira y al Parlamento Europeo —según decisión adoptada por el legislador ordinario—) no ha sufrido cambios, aunque en ocasiones se argumenta que debería ser posible que hubiese también candidatos independientes de los partidos políticos. Por el contrario, las candidaturas a presidente de la República son individuales y no son presentadas por partidos políticos. Como excepción a ese monopolio de los partidos en la presentación de candidaturas para los órganos deliberativos, la Constitución recogió desde un primer momento la posibilidad de que grupos de votantes se presentaran a las asambleas parroquiales, el ente territorial de nivel inferior en Portugal (ver art. 246.3 CRP en la versión de 1976). Esta posibilidad de presentar candidaturas independientes o apartidistas se extendió posteriormente a los órganos de otra entidad local, el municipio; así, las denominadas agrupaciones de electores pueden presentar candidatos a los órganos de los entes locales, según el art. 239. 4 CRP (en la parroquia, a la asamblea parroquial, y en el municipio, a la asamblea municipal y al ayuntamiento). Esta ampliación, que buscó aproximar las instituciones a los ciudadanos y facilitar una participación más directa en la política local, fue introducida en la CRP por la reforma constitucional que se llevó a cabo en 1997.

Además del aspecto cuantitativo de las normas constitucionales sobre los partidos políticos, que ilustra la necesidad que tenían los constituyentes de 1976 de destacar la importancia de estas organizaciones, proscritas en el régimen anterior, la Constitución también manifiesta el reconocimiento de la relevancia de los partidos al recoger una verdadera base general del régimen de los partidos políticos y también algunos de los principales aspectos específicos de dicho régimen que luego habrían de ser desarrollados.

Así, en primer lugar, cabe señalar el actual art. 51 CRP (art. 47 en la versión original de 1976), que se refiere específicamente, en su núm. 1, a la libertad de asociación, que incluye el derecho a constituir asociaciones y partidos políticos, o a participar en ellos, y a concurrir democráticamente a través de estos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político⁴. En esta disposición se percibe la influencia de las Constituciones italiana de 1947 (art. 49), alemana de 1949 (art. 21) y francesa de 1958 (art. 4).

El art. 47 original fue reenumerado (en 51) y modificado en 1989, con la adición del apartado 4 relativo a la prohibición de partidos regionales

⁴ Vid. J. MIRANDA y R. MEDEIROS, *Constituição portuguesa comentada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005 (1.ª ed.), pp. 489 a 492; *Constituição portuguesa anotada*, volumen I, Artigos 1.º a 79.º, UCP Editora, Lisboa, 2017 (2.ª ed. Revisada), pp. 732 a 741; J. J. G. CANOTILHO y V. MOREIRA, *CRP, Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007 (4.ª ed.), pp. 680 a 690.

(aunque esta prohibición ya estaba incluida en el art. 311.2 de la versión original de 1976, renumerado como art. 299.2 en 1982; en 1989 simplemente se trasladó al art. 51). No se trataba, por tanto, de la introducción de una nueva disposición constitucional.

El art. 51 CRP fue nuevamente objeto de una adición en 1997, la de su apartado 5, sobre organización interna, y la del apartado 6, sobre financiación. Estas dos últimas adiciones fueron consecuencia del debate público que se generó en la década de los noventa sobre la transparencia, la democracia en la organización interna de los partidos, y la lucha contra la corrupción y sobre la demanda de reglas acerca de la financiación pública de los partidos⁵.

Parafraseando a Marcelo Rebelo de Sousa, el régimen hoy vigente es el de un verdadero Estado de partidos, con incorporación constitucional de estos en sentido formal, lo que implica que el Estado asume el mero control externo de sus fines y funciones (un control de las actividades relevantes al respecto), pero sin que quepa un control interno de los fines y funciones de los partidos políticos portugueses que no se reflejen en su actividad externa. Este último solo cabría si se hubiese producido una incorporación material de estos a la constitución⁶.

3. ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pocos meses después de la revolución de 1974, en el plano de la legislación ordinaria el Gobierno Provisional aprobó el Decreto-Ley 595/74, de 7 de noviembre, que estableció un estatuto jurídico general para los partidos políticos, cuando aún no existía una consagración constitucional formal de ese estatuto; con ello se evidenció la especificidad del régimen de los partidos frente al régimen general de las asociaciones,

⁵ Así, actualmente el texto del art. 51 es el siguiente: «1. La libertad de asociación comprende el derecho de constituir asociaciones y partidos políticos o de participar en ellos y de concurrir democráticamente a través de estos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político. 2. Nadie podrá estar inscrito simultáneamente en más de un partido político ni ser privado de ningún derecho por estar o dejar de estar inscrito en algún partido legalmente constituido. 3. Los partidos políticos no podrán, sin perjuicio de la filosofía o ideología que inspire su programa, utilizar denominación que contenga expresiones directamente relacionadas con religión o iglesia alguna, así como emblemas confundibles con símbolos nacionales o religiosos. 4. Ningún partido será constituido con nombre o programa que tenga naturaleza o alcance regional. 5. Los partidos políticos se registrarán por los principios de transparencia, organización y gestión democrática, y participación de todos sus miembros. 6. La ley determinará las normas relativas a la financiación de los partidos políticos particularmente en lo que atañe a los requisitos y límites de las aportaciones públicas, así como la publicidad de sus cuentas».

⁶ Vid. M. R. DE SOUSA, «Partidos Políticos», en *Polis, Enciclopédia Verbo de Sociedade e Estado*, vol. 4, Ed. Verbo, Lisboa/S. Paulo, 1986, pp. 991-1027.

que habían sido reguladas en una norma inmediatamente anterior, el Decreto-Ley 594/74, también de 7 de noviembre.

El Decreto-Ley 595/74 sufrió cambios ocasionales en 1975, 1976 y 1997, y fue derogado en 2003 por la Ley Orgánica 2/2003, de 22 de agosto (en adelante LPP - Ley de Partidos Políticos), modificada posteriormente por la Ley Orgánica 2/2008, de 14 de mayo, y por la Ley Orgánica 1/2018, de 19 de abril.

Además de las normas jurídicas específicas que desarrollan el régimen jurídico de los partidos, existen otras normas que también regulan aspectos relativos a estas organizaciones y a sus funciones, especialmente la legislación electoral y las normas que regulan el estatuto de la oposición.

En Portugal, la legislación electoral comprende varias leyes en función de cada órgano electivo y, por tanto, coexisten diferentes leyes electorales para la Asamblea de la República, el presidente de la República, la Asamblea Legislativa Regional de las Azores, la Asamblea Legislativa Regional de Madeira, los órganos de las autoridades locales y el Parlamento Europeo. Existe una matriz común a todas estas leyes, pero hasta la fecha no ha sido posible adoptar un código electoral que simplifique este conjunto de normas electorales, y naturalmente, es difícil cambiar leyes que caen bajo la competencia legislativa absoluta de la Asamblea de la República (art. 164. incisos a), j), y l) CRP) y para las que la Constitución prevé la forma de ley orgánica (art. 166.2 CRP) y exige una mayoría agravada: mayoría absoluta de diputados en el ejercicio de sus funciones en la votación final global (art. 168.5 CRP) o, en ciertos casos, una mayoría de dos tercios de los diputados presentes, siempre que exceda de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio de sus funciones (art. 168.6, inciso d) CRP).

En cuanto al estatuto de oposición, la CRP especifica que los partidos políticos participan en órganos elegidos a través de sufragio universal y directo, según la representación que obtengan en las elecciones (art. 114.1 CRP). Las minorías tienen derecho a la oposición democrática en los términos establecidos en la Constitución y la ley (art. 114.2 CRP). Así, los partidos políticos presentes en la Asamblea de la República y que no formen parte del Gobierno gozan, a saber, del derecho a ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la marcha de los principales asuntos de interés público. De ese mismo derecho gozan los políticos partidos presentes en las asambleas legislativas de las regiones autónomas y en cualesquiera otras asambleas designadas por elección en relación con los correspondientes ejecutivos de los que no formen parte (art. 114.3 CRP).

También cabe mencionar la ley general que regula la prohibición constitucional de organizaciones fascistas, la Ley 64/78, de 6 de octubre. El art. 46.4 CRP establece que no se permiten las asociaciones armadas, sean de carácter militar, militarizado o paramilitar, ni las organizaciones racistas o de ideología fascista. Varias veces, en diferentes momentos, se

ha discutido si las asociaciones secretas, como la masonería, deberían estar prohibidas constitucionalmente. Sin embargo, este tipo de prohibición nunca se ha llegado a aprobar en el nivel constitucional o legal.

Por otro lado, la regulación de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales se contiene en una norma específica, que está sujeta a constantes modificaciones.

Desde el punto de vista de la regulación del control e inspección de los partidos, en materia electoral funciona la Comisión Nacional de Elecciones, en materia de financiación pública actúa la Entidad de Cuentas y Financiación Política, y en ciertos aspectos concretos tiene competencias la propia Corte (Tribunal) Constitucional.

En efecto, el Tribunal Constitucional desempeña un papel en el control de los partidos políticos. Le corresponde «verificar la legalidad de la constitución de los partidos políticos y sus coaliciones», así como «evaluar la legalidad de sus denominaciones, siglas y símbolos, y ordenar su extinción», según prevé la Constitución (art. 223.2. e) CRP, añadido por la reforma constitucional de 1989). Y le corresponde también «resolver los recursos de impugnación de elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos que, en los términos de la ley, sean recurribles» (art. 223.2.h) CRP, adicionado por la reforma de 1997). Estas y otras competencias del Tribunal Constitucional se encuentran reguladas en la Ley de Organización, Funcionamiento y Procedimiento del Tribunal Constitucional⁷ (en adelante LTC – Ley del Tribunal Constitucional), concretamente en los arts. 9 y 103 (103.A a F)⁸.

Otra característica destacable del régimen de los partidos políticos en el derecho constitucional portugués es la especificidad del concepto de partido político, que se corresponde con un estatuto jurídico claramente diferenciado del de otras organizaciones que responden a conceptos próximos o afines.

La CRP no contiene ninguna definición de partido político ni tampoco la LPP. Es de algunos preceptos de esas normas de donde puede deducirse que el partido político es una entidad de carácter asociativo dotada de personalidad jurídica, con capacidad adecuada para llevar a cabo sus fines, constituida por tiempo indefinido (art. 3 LPP) y que contribuye a la libre formación de la voluntad popular, al pluralismo y a la organización del poder político, con respeto a los principios de independencia nacional, unidad del Estado y democracia política (art. 1 LPP, art. 51.1 CRP).

⁷ Ley 28/82, de 15 de noviembre, de Organización, Funcionamiento y Procedimiento del Tribunal Constitucional, modificada por las Leyes 143/85, de 26 de noviembre; 85/89, de 7 de septiembre; 88/95, de 1 de septiembre; 13A/98, de 26 de febrero; y por las Leyes Orgánicas 1/2011, de 30 de noviembre; 5/2015, de 10 de abril; 11/2015, de 28 de agosto; 1/2018, de 19 de abril; 4/2019, de 13 de septiembre; y 1/2022, de 4 de enero.

⁸ Véase, entre otros, C. A. GOMES, «Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos artigos 103-C, 103-D e 103-E da LTC». *Estudos em homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 585 y ss.

Un partido político es, por tanto, una asociación (art. 51.1 CRP) que tiene por objeto la representación política de la colectividad, en el sentido de representación general, aunque los correspondientes programas e ideologías subyacentes sirvan solo a determinados sectores sociales; sirve a fines que respeten la existencia de la comunidad estatal en su conjunto y no a la persecución de intereses parciales, no confundiéndose así la naturaleza de los objetivos perseguidos con la de los sectores representados. El partido político interviene en la organización del poder político, persiguiendo el fin de hacer posible la participación en el funcionamiento del sistema de gobierno.

En el sistema portugués el partido político se distingue claramente de la asociación política, ya que, a diferencia de esta, aquel tiene un carácter duradero, atiende al objetivo de la representación general, interviene en el funcionamiento del sistema de gobierno, hace posible la función representativa y tiene una afiliación única.

Varios fueron y siguen siendo los asuntos que han alimentado los debates públicos y doctrinales en torno a determinados aspectos del régimen jurídico de los partidos políticos en Portugal, destacándose quizás como el más controvertido, y que ha levantado mayores ríos de tinta, el de la financiación y, en menor medida, el de la organización interna de los partidos. A continuación, trataremos los diferentes elementos del régimen jurídico vigente de los partidos, prestando especial atención a esos temas más controvertidos.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CREACIÓN DE PARTIDOS

4.1. La creación y registro de partidos políticos

Uno de los aspectos específicos del régimen jurídico de los partidos políticos es el que se refiere a las condiciones de su constitución, la adquisición de la personalidad jurídica, su eventual alteración y su extinción.

La creación de un partido político es libre y no requiere autorización (art. 4.1 LPP). Sin embargo, el Estado tiene que intervenir en el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos políticos, siendo la regla actual la exigencia de declaración de la decisión constitutiva, en forma de mero registro ante un órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, con el objeto de que coincidan la creación y la adquisición de la personalidad jurídica.

En los términos del art. 14 LPP, «el reconocimiento, con atribución de personalidad jurídica, y el inicio de actividades de los partidos políticos dependen de la inscripción en el registro existente en el Tribunal Constitucional».

Como se ha dicho, la declaración de la decisión de crear un partido se consigna a través de un mero registro en el que se comprueba el cumplimiento de determinados requisitos formales. Después de dicha verificación, la personalidad jurídica se adquiere mediante la subsiguiente inscripción.

Por tanto, para el registro constitucional de un partido es necesario cumplir con ciertos requisitos formales. Estos requisitos, sujetos a revisión judicial, son:

- a) la creación debe ser solicitada por, al menos, 7 500 ciudadanos con derecho a voto (art. 15.1 LPP);
- b) la solicitud de inscripción de un partido político se hace por escrito, acompañada del proyecto de estatutos, la declaración de principios o programa político, y la denominación, siglas y símbolo del partido, e incluye, en relación con todos los signatarios, el nombre, el número de su documento de identidad y el número de la credencial de elector (art. 15.2 LPP), que ahora se considera sustituida por el documento nacional de identidad (cédula de ciudadanía);
- c) y cada partido político debe tener una denominación, una sigla y un símbolo, que no pueden ser idénticos o similares a los de otro ya constituido (art. 12.1 LPP).

En esta materia, la Constitución determina que los partidos políticos no podrán, sin perjuicio de la filosofía o ideología que inspire su programa, utilizar denominaciones que contengan expresiones directamente relacionadas con alguna religión o iglesia, así como emblemas que puedan confundirse con símbolos nacionales o religiosos (art. 51.3)⁹. Añade y aclara la ley que la denominación no puede basarse en el nombre de una persona ni contener expresiones directamente relacionadas con ninguna religión o alguna institución nacional (art. 12.2 LPP); en cuanto al símbolo, la ley establece que no puede confundirse ni tener relación gráfica o fonética con los símbolos y escudos nacionales o con imágenes y símbolos religiosos (art. 12.3 LPP).

Estos requisitos van dirigidos a garantizar una mínima representación social del partido y su clara identificación, evitando a los votantes posibles confusiones.

La decisión del Tribunal Constitucional de admitir la inscripción del partido en el registro, que incluye la verificación de su legalidad, debe ser objeto de publicación en el diario oficial, al igual que los estatutos del partido político (art. 16.1 y 2 LPP). Cabe señalar que, en cualquier momento, a requerimiento del Ministerio Fiscal, el Tribunal Constitucional

⁹ En un precepto constitucional que no rige desde la Reforma Constitucional de 2004 se establecía que el art. 51.3 se aplicaba a los partidos creados antes de la entrada en vigor de la Constitución (art. 295, en la numeración de la Reforma Constitucional de 1989; fue eliminado por el art. 43.3 de la Ley de Revisión Constitucional 1/2004, de 24 de julio). Era un precepto constitucional con efectos retroactivos.

podrá enjuiciar y declarar la ilegalidad de cualquier norma en los estatutos de los partidos políticos (art. 16. 3 LPP y art. 9. a) y b) LTC).

La inscripción del partido político en el registro de partidos tiene carácter constitutivo, pues de ella depende la adquisición de la personalidad jurídica, la cual es inseparable de la existencia del partido¹⁰.

En esta materia, por tanto, rige el principio de libertad, tanto en cuanto a la constitución del partido como en cuanto a la consecución de sus fines sin injerencia de los poderes públicos, salvo los controles judiciales previstos en la Constitución y en la ley.

Respecto a dichos controles, como ha señalado el Tribunal Constitucional, «de los arts. 223.2.e) y 51.5 de la Constitución, combinados con las normas contenidas en los arts. 5.1 y 2 y 6.3, así como del art. 16 (en particular, en sus números 2 y 3) de la Ley de Partidos Políticos, se desprende que es competencia del Tribunal Constitucional, además de la inspección formal de los cambios estatutarios decididos por los partidos políticos, llevar a cabo una inspección sustantiva de las cuestiones estatutarias, es decir, de la organización y gestión interna de los partidos»¹¹.

En la Sentencia (Acórdão) 449/2019 (núm. 15), el Tribunal Constitucional también señaló lo siguiente:

a pesar de que se reconoce a los partidos un núcleo de actividad más íntimo o reservado, ámbito en el que la regulación jurídica es menos densa, lo que refleja un esfuerzo de autocontrol del legislador, consciente de la importancia de garantizar la autonomía de los partidos políticos para la realización de los valores fundamentales del pluralismo y la democracia en un Estado de derecho, es cierto que la esencia de la acción de los partidos políticos es eminentemente pública, lo que explica el régimen particularmente exigente de registro y anotación de los resultados de los actos principales en el registro del Tribunal Constitucional, de conformidad con los arts. 14, 16, 6.3, 11.4, 17.3, todos de la LPP¹².

Independientemente de la discusión sobre el carácter constitutivo o declarativo de las anotaciones en el registro existente en el Tribunal Constitucional, las partes no pueden pretender que a los deberes de co-

¹⁰ Se puede consultar la lista de partidos registrados en https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/juris-partidos_.html. Actualmente hay 24 partidos políticos registrados, el más antiguo es el Partido Comunista Portugués (PCP), del 26-12-1974, y el más reciente es Nova Direita (ND), registrado el 09-01-2024. Pero los dos principales partidos políticos que han ocupado el gobierno desde 1976 fueron registrados en 1975, antes de la entrada en vigor de la CRP de 1976 (casos, por ejemplo, del Partido Socialdemócrata (PPD/PSD) el 17-01-1975 y el Partido Socialista (PS) el 02-01-1975).

¹¹ Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 656/2018 (núm. 11).

¹² Art. 6.3: «Cada partido político comunica al Tribunal Constitucional, a efectos de su registro, la identidad de los jefes de sus órganos nacionales después de la elección respectiva, así como los estatutos, declaraciones de principios y el programa, una vez aprobados o después de cada modificación». Art. 11.4: «La formación de coaliciones se comunica al Tribunal Constitucional para los efectos previstos por la ley». Art. 17.3: «La disolución se comunica al Tribunal Constitucional a los efectos de cancelar el registro».

municación, que les son legalmente impuestos, les corresponda, por parte del órgano jurisdiccional ante el que deben cumplirse tales obligaciones, una actitud meramente pasiva de recepción y publicidad. Tales expectativas no son compatibles con las funciones constitucionalmente encomendadas al Tribunal Constitucional, en los términos del art. 223.2, inciso *e*) y 223.3 de la Ley Fundamental.

El registro existente en el Tribunal Constitucional no constituye un mero depósito de comunicaciones, sino una garantía de publicidad y seguridad jurídica de la actividad de los partidos, en su dimensión más directamente ligada a la función político-constitucional encomendada a los partidos políticos.

Por ello, en cumplimiento de los principios de confianza, cooperación y buena fe, los miembros de los órganos de los partidos políticos deben asegurar, en cumplimiento de los deberes impuestos a los partidos que representan, la comunicación clara y completa de estos elementos al Tribunal Constitucional, contando con la circunstancia —inherente a la teleología que subyace a la creación legal de un registro encomendado a un órgano judicial— de que se mantendrá la eficacia de los asientos inscritos y anotados en el registro, en todo aquello que entre en conflicto con las relaciones con el Tribunal Constitucional y la actividad pública partidista, cuya transparencia pretende garantizar el registro, hasta que el Tribunal autorice una nueva anotación.

En definitiva, a efectos de la actividad pública partidista, lo que importa es el hecho anotado en el registro público, de acuerdo con los principios de transparencia, publicidad y valor de la seguridad jurídica. (...)

También debe aclararse que, en cumplimiento del principio de intervención mínima que debe guiar la actividad del Tribunal Constitucional en esta materia, el control judicial no se refiere a la actividad puramente interna del partido como tal, ni a los efectos que sus deliberaciones puedan producir en este ámbito con independencia de su comunicación y posterior anotación por el Tribunal.

4.2. Modificaciones al registro de partidos políticos. Fusión y Escisión. Coaliciones

a) No existen previsiones legales en la LPP sobre cambios de denominación, siglas y símbolos. Se entiende, sin embargo, que las limitaciones que la ley establece en estas materias, pensadas para el momento de la creación del partido, se aplican por analogía en casos de modificaciones.

En la práctica se han realizado algunos cambios en nombres y siglas, normalmente acompañando a reformas de los estatutos¹³, aunque en los

¹³ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 316/2017 que concede la modificación de los estatutos del partido político LIVRE (en concreto, la referencia en el art.3.1 a la sigla del partido) y ordena la anotación de la modificación haciendo referencia a la sigla del partido, que pasará a ser «L». Y la Sentencia 765/2021, que ordena la anotación de los cambios referentes a la denominación y sigla del parti-

partidos más antiguos la tendencia es añadir la denominación y la sigla nueva a las antiguas sin modificarlas¹⁴.

En cuanto a las modificaciones de estatutos y programas, la ley prevé que tras cada modificación esta se comunique al Tribunal Constitucional a efectos del registro (art. 6.3 LPP). No obstante, no está prevista la publicación de las modificaciones de los estatutos, mientras que sí se exige la publicación de su versión inicial (art. 16.1 LPP). Aquí nos encontramos con una situación jurídica incoherente o incluso contradictoria, que debe entenderse como un vacío legal que se ha de resolver por analogía.

Al respecto, la interpretación del Tribunal Constitucional es la siguiente:

[...] la anotación de las reformas estatutarias posteriores a la constitución de los partidos (y, *a fortiori*, las revisiones globales de los estatutos previamente registradas ante la Corte), así como la anotación de la identidad de los titulares de sus órganos nacionales después de la respectiva elección, están sujetas al control de legalidad formal y material por parte de la Corte, que, por la relevancia constitucional y legal de los principios de organización y dirección democrática de los partidos políticos y la participación de todos sus afiliados, así como por el principio de transparencia (*cfr.* los arts. 51.5 de la Constitución y 5 y 6.1 y 2 de la LPP), tiene necesariamente también en cuenta —y como condición de la anotación— la conformidad de tales cambios o elección de nuevos titulares con las normas estatutarias vigentes a la fecha de su aprobación o realización. Es decir: *tempus regit actum*, incluso con referencia a la legalidad interna de cada parte.

Son múltiples los ejemplos de afirmación de esta interpretación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

— Verificando la legalidad de las modificaciones estatutarias o de la elección y, en consecuencia, otorgando la anotación requerida, véanse, entre muchas, las Sentencias 363/2016 (núm. 5 y 6), 536/2019 (núm. 5 y 6), 371/2020 (núm. 4 y ss.) y 273/2021 (núm. 4 y 5);

— Verificando la ilegalidad de las modificaciones estatutarias o de la elección y, en consecuencia, rechazando la anotación requerida, véanse, también entre muchas, las Sentencias 246/2014 (núm. 3), 656/2018 (núm. 11 y ss.), 358/2019 (núm. 13), 449/2019 (núm. 16), 241/2021 (núm. 9 y 10) y 387/2021 (núm. 6 y ss.)¹⁵.

do, que pasará a ser «ALTERNATIVA DEMOCRATICA NACIONAL», así como el símbolo del partido político solicitante.

¹⁴ *Vid.*, por ejemplo, el Partido Popular Democrático (PPD), cambió su nombre a Partido Socialdemócrata (PSD) y usa las dos denominaciones y siglas (hoy PPD/PSD), y el Centro Democrático y Social (CDS) se cambió a Partido Popular y usa las dos denominaciones y siglas (CDS-PP).

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 766/2021 (núm. 6).

En una decisión más reciente¹⁶, y objeto de comentario en los medios por afectar a un partido considerado de extrema derecha¹⁷, el Tribunal Constitucional parece haber cambiado de paradigma en la dirección de intensificar su actividad fiscalizadora cuando se trate de la reforma estatutaria de determinados aspectos:

[...] Corresponde al Tribunal Constitucional analizar, en primer lugar, todos los cambios introducidos en los estatutos que se ubican en el espacio de la autoorganización interna, conferido constitucional y legalmente a los partidos políticos como expresión de su autonomía. Esto incluirá, por regla general, los cambios relativos al número de órganos del partido y la respectiva atribución de facultades; su forma de elección o nombramiento, y la duración de sus mandatos; la frecuencia de sus reuniones y las condiciones de la respectiva convocatoria; reglas sobre la posibilidad, procedimiento y plazos para afiliarse al partido y cesar en su afiliación; las condiciones para el ejercicio del derecho al voto, en la vida interna del partido; y las fuentes de ingresos del partido, siempre que respeten lo dispuesto en la legislación aplicable. En relación con todas estas cuestiones, el Tribunal Constitucional siempre se ha guiado por la observancia de un estricto principio de mínima intervención, pues no pretende transformar el ejercicio de las competencias relativas a los partidos políticos previstas en la Constitución y en la ley en una sucesión de injerencias injustificadas del “poder jurisdiccional en quienes constituyen el principal vehículo e instrumento de expresión de la voluntad popular” (*cf.* Miguel Prata Roque, «El Control Jurisdiccional de la Democratización Interna de los Partidos Políticos —El Tribunal Constitucional entre el principio de mínima intervención y plena jurisdicción contenciosa», en *Tribunal Constitucional— 35 Aniversario de la Constitución de 1976*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp.281-342). En estos términos, respecto de estos elementos de regulación estatutaria, y otros análogos, este Tribunal no está facultado para realizar ningún tipo de apreciación cualitativa, sin perjuicio, por supuesto, del control del cumplimiento de los requisitos legales en materia de organización interna.

Además de lo recién enumerado, la Corte verificará, en particular, tres aspectos esenciales, por la necesidad de una valoración acorde con las exigencias legales y constitucionales que se les imponen:

i) En primer lugar, las modificaciones estatutarias que puedan poner en peligro el deber constitucional de organización y gestión democráticas y de participación de todos los militantes, en los términos antes expuestos. En efecto, a pesar del amplísimo margen de conformación de su organización interna del que disfrutaban los partidos políticos, estos no pueden dejar de cumplir determinados niveles mínimos de transparencia, coherencia y democracia (*cf.*, a saber, los arts. 5 y 6 de la LPP) que, si no están garantizados por los estatutos de un partido, deben determi-

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 751/2022. Hubo varios votos particulares de vencido.

¹⁷ Véase el diario *Expresso*, de 11 de noviembre de 2022, p.5. Se trataba del Partido Chega (CH).

nar la denegación de su inscripción registral. Así, la estructura interna de los partidos debe presentar, al menos, una división de poderes entre los órganos estatutarios que sea clara y articulada de manera no contradictoria o antinómica; solo el cumplimiento de este requisito permite a los militantes, y a los ciudadanos en general, comprender qué órgano del partido, y bajo qué términos, puede ejercer una determinada competencia o realizar un determinado acto, capacidad que constituye una condición básica para la participación en la vida interna del partido en condiciones democráticas.

ii) En segundo lugar, las modificaciones de normas estatutarias que puedan constituir una injerencia en la esfera fundamental del derecho de los ciudadanos, en su calidad de militantes de los partidos. Siendo, por supuesto, cierto que la pertenencia a una asociación con carácter de partido político supondrá siempre la restricción voluntaria de determinados derechos fundamentales, debido a la condición de militante, es igualmente cierto que la Constitución y la ley imponen límites a la actuación y organización de los partidos en este aspecto, y que intervendrá el Tribunal Constitucional en caso de restricción injustificada (aunque sea indirecta) o lesión grave y manifiesta de esos derechos.

iii) Por último, las modificaciones estatutarias en materia disciplinaria y sancionadora, sobre las que el Tribunal Constitucional viene desarrollando, con base en la jurisprudencia anterior, un conjunto de criterios de enjuiciamiento (núm. 14).

b) La LPP no regula la fusión y escisión de partidos políticos, situaciones que no deben confundirse con la formación de coaliciones de partidos o coaliciones con fines electorales.

La formación de coaliciones de partidos políticos es libre; tal decisión se ha de comunicar al Tribunal Constitucional. Una coalición tiene la duración establecida en el momento de su constitución, aunque puede ser prorrogada o acortada. En todo caso, una coalición no constituye una entidad distinta de la de los partidos políticos que la componen (art. 16.1, 2 y 3 LPP).

La figura de la coalición solo ha sido utilizada por el Partido Comunista Portugués (PCP), que en 1978 formó la coalición Aliança Povo Unido (APU), constituida por el PCP y el Movimiento Democrático Portugués (MDP/CCE), aunque a petición del PCP se disolvió en 1987 y fue cancelada en el registro por el Tribunal Constitucional¹⁸. El PCP formó luego una nueva coalición para las elecciones a la Asamblea de la República del 19 de junio de 1987¹⁹ y para las elecciones al Parlamento Europeo del 19 de julio de 1987²⁰. Se trataba de una coalición con objetivos, alcance y fines generales, a saber, la presentación de candidatos para todas las elecciones. Esta coalición, constituida por el PCP y el Partido Ecologista «Os Verdes» (MEP-PV), adoptó el nombre de Coalición De-

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, 144/87.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, 145/87.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, 159/87.

mocrática Unitaria y las siglas CDU, siendo así anotada por el Tribunal Constitucional en el registro²¹.

Este tipo de coaliciones no debe confundirse con las coaliciones de partidos con fines electorales, que se crean única y exclusivamente para concurrir a una elección y se rigen por lo dispuesto en la ley electoral (art. 16.5 LPP).

En Portugal, la figura de la coalición con fines electorales es muy utilizada, especialmente en las elecciones municipales.

Las coaliciones con fines electorales deben ser objeto de anotación por el Tribunal Constitucional y pueden comunicarse hasta el momento de la efectiva presentación de las candidaturas, teniendo que observar para ello ciertas formalidades. Por regla general, estas coaliciones dejan de existir tan pronto como se hace público el resultado final de las elecciones, porque su único objetivo es el de concurrir en coalición a la convocatoria electoral (ver, por ejemplo, el art. 22 de la Ley Electoral para la Asamblea de la República).

Al respecto cabe comentar que los partidos ya mencionados que forman parte de la CDU, la coalición permanente antes descrita, la han utilizado para competir en sucesivas elecciones, absteniéndose de formar una coalición con fines electorales por y para cada elección siempre que se abre un nuevo proceso electoral. A nuestro juicio, resulta insuficiente limitarse a comunicar la candidatura de esta coalición a efectos de cada nueva elección. A la vista del art. 11.2 LPP, por un lado, y de algunos requisitos formales previstos en las leyes electorales (como el art. 18.5 de la Ley Electoral de los Órganos de Entidades Locales), por otro, es dudoso que una coalición pueda ser permanente, que pueda constituirse sin una duración definida o una prórroga expresamente señalada y comprobada.

En efecto, en la Sentencia 403/87, el Tribunal Constitucional señala, en el núm. 6:

El alcance específico y el propósito de la coalición se indican en la comunicación enviada a esta Corte.

Si bien el núm. 2 del art. 12 del Decreto-Ley 595/74 determina que «las coaliciones y frentes con fines electorales se rigen por lo dispuesto en la Ley Electoral», lo cierto es que este Tribunal Constitucional, concretamente en su Sentencia 267/85 (publicada en el *Diário da República*, 2.ª serie, de 22 de marzo de 1986), entiende que las coaliciones constituidas en virtud del núm. 1 del mismo artículo pueden tener, entre sus fines específicos, fines electorales, sin que quepa en este momento aclarar qué trámites deben cumplir los partidos que los integran para postularse en coalición en una determinada elección y si estos trámites varían según el tipo de elección.

Si bien parece deducirse de esta decisión que se trata solo de una cuestión de formalidades, las coaliciones de partidos, en nuestra opi-

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, 403/87.

nión, se distinguen en múltiples aspectos de las coaliciones electorales y, por ello, son tratadas por la ley de manera diferente en lo relativo a su constitución y extinción. Unas y otras no deben confundirse.

c) Las fusiones y escisiones son muy poco frecuentes en Portugal, y la disidencia en los partidos da lugar a la formación de nuevos partidos solo en contadas ocasiones²².

Como hemos dicho antes, la LPP no regula las fusiones y escisiones. Nos parece que es difícil aplicar las reglas de fusión y escisión de sociedades mercantiles a los partidos políticos, por lo que entendemos que en cualquiera de los supuestos en los que pudiera producirse una escisión o fusión de partidos preexistentes, el/los partido(s) político(s) anterior(es), debe(n) extinguirse aplicando las reglas relativas a la disolución de partidos y posteriormente crear el(los) nuevo(s) partido(s) político(s), proceso mucho más complicado que una fusión o escisión, pero que salvaguardará la transparencia en la decisión de cada uno de los partidos al respecto.

4.3. La extinción de los partidos políticos. Disolución, ilegalización e inconstitucionalidad

La extinción de los partidos políticos está minuciosamente regulada por la ley e incluso dio lugar a una intervención del Tribunal Constitucional, en la Sentencia 304/2004²³, que consideró inconstitucional el inciso c) del art. 18.1, sustituido posteriormente por el texto actual.

La extinción de un partido político puede tener lugar por decisión del partido a través del órgano competente o por decisión del Tribunal Constitucional.

La disolución por decisión del propio partido político es un acto libre. Así, la ley dispone que la disolución de todo partido político depende de la deliberación y decisión que adopte al respecto el órgano interno competente, en los términos que establezcan las respectivas normas estatutarias (art. 17.1 LPP). Normalmente, los estatutos de los partidos políticos establecen que el congreso es el órgano que tiene esta competencia.

La decisión de disolución determinará el destino de los bienes, que solo pueden recaer en un partido o asociación política sin ánimo de lu-

²² El partido que dio lugar a la formación de nuevos partidos, ya sea por disidencia o porque exmilitantes decidieron formar nuevos partidos, fue el Partido Socialdemócrata (PPD/PSD): ASDI (Asociación Socialdemócrata Independiente), formado en 1975 y hoy extinto. Otros ejemplos son el Partido de la Tierra (MPT) en 1993; el Partido Aliança (A) en 2017; y el Partido Chega (CH) en 2019.

²³ Como señaló el Tribunal Constitucional: «La regla del art.18.1.c), que determina la extinción de un partido político que no presente candidatos “en dos elecciones generales sucesivas” para la Asamblea de la República, puede generar una limitación excesiva y, por tanto, resultar inadmisibles para la libertad de acción de las partes».

cro y, subsidiariamente, en el Estado (art. 17.2 LPP). Dicha decisión de disolución se debe comunicar al Tribunal Constitucional a los efectos de la cancelación del registro del partido (art. 17.3 LPP).

Hasta el momento se han dado ya algunos casos de disolución de partidos por decisión propia, como los del partido Organização Comunista Marxista Leninista Portuguesa (OCMLP)²⁴; el Partido Português das Regiões (PPR)²⁵; el Partido da Gente (PG)²⁶; el Partido Comunista (Reconstruido) (PC(R))²⁷; el partido político União Democrática Popular (UDP)²⁸; el partido político Frente de Esquerda Revolucionária (FER)²⁹; el Movimento Pelo Doente (MD)³⁰; el Partido Política XXI (PXXI)³¹; el Partido Socialista Revolucionário (PSR)³²; el partido denominado MEP, Movimento Esperança Portugal³³; el Partido Humanista³⁴; y el Partido Cidadania e Democracia Cristã (PPV/CDC)³⁵.

También se han dado supuestos de extinción de hecho de partidos por cese de actividad; ese ha sido el caso de: el partido político denominado Movimento Independente para a Reconstrução Nacional/Partido da Direita Portuguesa (MIRN/PDP)³⁶; el partido UEDS³⁷; el Partido de Unidade Popular (PUP)³⁸, el Movimento de Esquerda Socialista (MES)³⁹; y el partido denominado Grupos Dinamizadores de Unidade Popular (GDUPS)⁴⁰.

Respecto al supuesto de extinción de hecho, el Tribunal Constitucional ha señalado⁴¹:

[...] en lo que respecta al Movimiento de Izquierda Socialista (MES), los Grupos Dinamizadores de la Unidad Popular (GDUPS) y el Partido de la Unidad Popular (PUP)... es cierto que los partidos políticos ahora referidos —en concreto, sus últimos representantes legítimos— tampoco han «manifestado» formalmente ante el Tribunal su «autoextinción» ni solicitado la cancelación de la correspondiente inscripción registral. Pa-

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 10/88; *Vid.* Sentencias 119/84 y 111/85.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 750/98; *Vid.* Sentencias 471/95 y 256/95.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 56/99; *Vid.* Sentencia 118/95.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 358/2002.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 655/2005.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 637/2005. *Vid.* Sentencia 327/89.

³⁰ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2007. *Vid.* Sentencia 178/02.

³¹ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 199/2008. *Vid.* Sentencias 312/94, 256/94 y 454/93.

³² *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2008. *Vid.* Sentencia 431/93.

³³ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2013.

³⁴ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 281/2015. *Vid.* Sentencia 204/1999.

³⁵ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 596/2020. *Vid.* Sentencias 327/2009 y 386/2015.

³⁶ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 674/97.

³⁷ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 356/97.

³⁸ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 665/97.

³⁹ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 666/97.

⁴⁰ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 669/97.

⁴¹ Sentencia 537/97 (núm. 8).

rece, por tanto, que tomando y aceptando al pie de la letra la solicitud del Ministerio Fiscal, se les debería seguir imputando el incumplimiento del deber en cuestión (presentación de cuentas) y extraer de ello la correspondiente consecuencia punitiva. Sencillamente —y al margen de que sea discutible que esta lectura literal se corresponda, en rigor, con el exacto sentido y alcance de dicha solicitud—, el Tribunal Constitucional entiende que la extinción de hecho de un partido político, indiscutible y plenamente probada y reconocida por sus últimos representantes legales, en términos de imponer la cancelación del registro respectivo (como es el caso aquí), debería ser suficiente para considerarlo exento de deberes como los del art. 10 o 13.1 de la Ley 72/93 y de las consecuencias de su pretendido incumplimiento, siendo a estos efectos irrelevante (como, por cierto, ya lo sería para la UEDS) que el partido «formalizara» entretanto su extinción ante el Tribunal Constitucional. (...) Lo importante será extraer de la comunicación o declaración de la respectiva extinción —que, en caso de urgencia (como ahora) al activarse las medidas sancionadoras de esta ley, hagan los representantes legales— todas las consecuencias legalmente posibles para «formalizar» la extinción y cancelar la correspondiente inscripción registral.

En cuanto a la extinción judicial, podrá ser solicitada por el Ministerio Fiscal, señalando la ley las siguientes causas de extinción: la calificación como partido armado o de tipo militar, militarizado o paramilitar, o como organización racista o que se adhiera a la ideología fascista (inciso *a*) del art. 18 LPP).

Sin embargo, cabe mencionar el caso de la FUP, que se extinguió por una causa distinta de las previstas en el inciso citado, concretamente por promoción de la violencia y la persecución de fines contrarios al orden público, y, por tanto, con un fundamento jurídico diferente.

El Tribunal Constitucional ha señalado al respecto:

Las causas de extinción judicial de los partidos políticos, previstas en los apartados *c*) y *d*) del art. 21.º del Decreto-Ley 595/74, de 7 de noviembre, ya no figuran en el texto del art. 18 de la Ley Orgánica 2/2003, de 22 de agosto.

Se entiende, sin embargo, que el art. 18 de la Ley Orgánica 2/2003 no contiene una lista exhaustiva de las causas de extinción judicial de los partidos políticos.

De entrada, no se puede dejar de considerar que los principios y normas que, en los términos de esta Ley, rigen la constitución y actividad de los partidos políticos, son también condiciones para la existencia misma de los partidos políticos. Es decir, las causas que, a la vista de lo dispuesto en el capítulo I de la Ley Orgánica 2/2003, harían inviable la formación de un partido político también justifican la extinción de un partido político.

Por lo demás, el «derecho a formar o participar en asociaciones y partidos políticos», garantizado en el art. 51 de la Constitución, está naturalmente sujeto a las condiciones que la misma Constitución establece con carácter general en materia de libertad sindical. De hecho, el art. 46.1 garantiza a toda persona «el derecho, libremente y sin depender

de autorización alguna, a formar asociaciones», siempre que tales asociaciones «no tengan por objeto promover la violencia» y siempre que los fines de estas asociaciones «no sean contrarios a la ley penal».

Los elementos esenciales de tales condiciones fueron expresamente recogidos en los incisos *c)* y *d)* del art. 21 del Decreto-Ley 595/74, de 7 de noviembre —norma preconstitucional, cabe recordar—, dado que esos incisos desarrollaron el régimen establecido con carácter general para la extinción de las asociaciones en los incisos *c)* y *d)* del núm. 2 del art. 182 del Código Civil.

Ahora bien, en los términos del art. 182.2 del Código Civil —norma cuya vigencia no fue afectada por la Ley de Partidos Políticos y que de alguna manera refleja, en términos de derecho común, el imperativo expresado en el art. 46.1 de la Constitución—, las asociaciones se extinguen por decisión judicial cuando, entre otras circunstancias, «su objeto sea perseguir sistemáticamente por medios ilícitos o inmorales» [inciso *c)*] o «su existencia se vuelva contraria al orden público» [inciso *d)*].

Habiendo probado en el presente caso que la finalidad real de la parte demandada es ilegal y contraria al orden público y que dicha finalidad fue sistemáticamente perseguida por medios ilegales y contrarios al orden público, se concluye que la parte demandada no respeta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Ley de Partidos Políticos, por lo que se dan las condiciones para que el Tribunal Constitucional decrete su extinción.

Por último, cabe señalar que la posibilidad de extinción de la parte demandada fundada en que su objeto real es ilícito y contrario al orden público, o en la persecución sistemática de su objeto por medios ilícitos y contrarios al orden público, en ningún caso invade el espacio de libertad interior de las partes, en contra de lo que pretende la demandada (*supra*, 2). En efecto, es la propia Constitución la que, en el art. 51.1 establece que «la libertad de asociación comprende el derecho a formar o participar en asociaciones y partidos políticos y a través de ellos combatir democráticamente por la formación de la voluntad popular y la organización del poder político» (cursivas añadidas)⁴².

La ley recoge, además, otras causas de extinción que se relacionan con la necesidad de verificar que el partido político continúa manteniendo la actividad mínima exigible para su subsistencia legal. Así, la extinción del partido político puede ser decretada por el Tribunal Constitucional, a solicitud del Ministerio Fiscal, si el partido político:

- a)* no presenta candidaturas por un período de seis años consecutivos a ninguna elección para la Asamblea de la República, Parlamento Europeo y órganos locales (inciso *b)* del art. 18 LPP);
- b)* no comunica la relación actualizada de titulares de órganos nacionales por un plazo superior a seis años (inciso *c)* del art. 18 LPP);

⁴² *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 231/2004. *Vid.* Sentencias 325/01, 121/89, 162/87, 140/87 y 10/83.

c) no presenta cuentas en tres ejercicios consecutivos o en cinco a lo largo de un periodo de diez años (inciso *d)* del art. 18 LPP)⁴³;

d) imposibilita la entrega de diligencias o notificaciones a cualquiera de los titulares de sus órganos nacionales, según conste en el registro existente en el Tribunal (inciso *d)* del art. 18 LPP).

La anterior ley de partidos preveía también la extinción de los partidos cuyo número de afiliados llegara a ser inferior a 4000 (art. 2.º del Decreto-Ley 595/74, de 7 de noviembre) lo que llevó a la extinción de un partido por esta causa, el Partido Trabalhista⁴⁴. Al respecto el Tribunal Constitucional admitió que «ante tales hechos, solo resta concluir que, no solo es cierto que el PT tiene menos de cuatro mil afiliados, sino que es altamente dudoso que siquiera tenga afiliados. Por tanto, su extinción se justifica por el hecho de que el número de sus afiliados es inferior a 4000, en los términos del art. 21, inciso a), del Decreto-Ley 595/74, de 7 de noviembre»⁴⁵.

5. ORGANIZACIÓN INTERNA Y FUNCIONAMIENTO

5.1. Fines, funciones y principios

Los partidos políticos contribuyen a la libre formación y al pluralismo en la expresión de la voluntad popular, y a la organización del poder político, con respeto a los principios de independencia nacional, unidad del Estado y democracia política (art. 1 LPP).

Sus fines son múltiples. El elemento teleológico es fundamental para distinguir a los partidos políticos de figuras similares, en particular porque tienen el monopolio de presentar candidaturas a los órganos parlamentarios nacionales, regionales y europeo.

Así, los fines de los partidos políticos, según el art. 2.a) a h) de la LPP son:

- a)* contribuir al debate plural y al ejercicio de las libertades y derechos políticos de los ciudadanos;
- b)* estudiar y debatir los problemas de la vida política, económica, social y cultural, a nivel nacional e internacional;
- c)* presentar programas políticos y preparar programas electorales para el gobierno y la administración;
- d)* presentar candidaturas a órganos electivos de representación democrática;

⁴³ Por ejemplo, Partido Liberal Demócrata (PLD), Sentencia 679/2019. El Tribunal Constitucional decide estimar la presente acción y, en consecuencia, decretar la extinción del Partido Liberal Demócrata (PLD), ordenando la cancelación de la inscripción respectiva.

⁴⁴ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 238/2000.

⁴⁵ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2000.

- e) hacer crítica, concretamente de oposición, a la actividad de los órganos del Estado, las regiones autónomas, las entidades locales y las organizaciones internacionales de las que Portugal forma parte;
- f) participar en la explicación y debate sobre cuestiones sometidas a referéndum nacional, regional o local;
- g) promover la formación y preparación política de los ciudadanos para la participación directa y activa en la vida pública democrática;
- h) en general, contribuir a la promoción de los derechos y libertades fundamentales y al desarrollo de las instituciones democráticas.

Los partidos se rigen, entre otros, por los principios de organización y gestión democrática, y de participación de todos sus afiliados, teniendo todos ellos los mismos derechos establecidos en los estatutos (art. 5 LPP), así como por el principio de transparencia, que implica la persecución pública de sus fines (art. 6 LPP). Conforme a este último principio, la ley establece que la divulgación pública de las actividades de los partidos políticos debe abarcar la publicidad de los estatutos, la identidad de los titulares de sus órganos, las declaraciones de principios y programas, y las actividades generales a nivel nacional e internacional (art. 6.2 LPP). Al menos, la identidad de los titulares de sus órganos nacionales después de la respectiva elección, así como los estatutos, las declaraciones de principios y el programa, una vez aprobados o después de cada modificación, deberán ser comunicados al Tribunal Constitucional a efectos de su anotación en el registro (art. 6.3 LPP).

Aparte del deber de comunicar al Tribunal Constitucional los datos señalados en el art. 6.3 LPP, la ley no determina cómo y quién debe ocuparse de la divulgación pública de los aspectos que recoge el art. 6.2 LPP, entendiéndose que este deber recae en los propios partidos políticos, que deben poner a disposición del público esta información de manera sencilla, transparente y accesible. De otro lado, la especificación de los datos sobre los actos de propaganda política y de campaña electoral que han de ser públicos se ha recogido sobre todo en la legislación reguladora de la financiación, correspondiendo en este caso la labor de dar publicidad al ente supervisor, lo contrario de lo que resulta de la LPP. Esta únicamente menciona que se dará publicidad al origen y destino de los fondos de los partidos en los términos establecidos en la Ley de Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales (art. 6.4 LPP).

5.2. Afiliación a los partidos políticos

La afiliación se regula en detalle en la ley. En esta se reconoce la libertad para afiliarse y para dejar de estar afiliado, y se excluye que se pueda negar la afiliación al partido o determinar la expulsión de este con discriminación por razón de ascendencia, sexo, raza, idioma, territorio de origen, religión, educación, situación económica o condición social (art. 19.1 y 2 LPP). Asimismo, dispone que nadie puede ser privilegiado,

beneficiado, perjudicado, privado de algún derecho o exento de algún deber por razón de su afiliación a un partido (art. 19.3 LPP).

Los extranjeros y apátridas que residan legalmente en Portugal y que se afilien a un partido político gozan de los derechos de participación que correspondan al estatuto que se les haya reconocido (art. 19.4 LPP).

La ley dispone que la cualidad de afiliado es personal e intransferible, y recoge la prohibición de afiliarse simultáneamente a más de un partido político (art. 20 LPP). Por regla general el control del cumplimiento de estas normas no lo realiza ninguna autoridad ajena a los partidos; así, en alguna ocasión se ha tenido noticia de que había personas afiliadas a dos o más partidos.

La disciplina interna corresponde a órganos específicos que pueden aplicar sanciones disciplinarias, respetando las garantías de audiencia y defensa y frente a las que cabe la posibilidad de presentar quejas y recursos (art. 22 LPP).

Legalmente se han incluido diversos tipos de restricciones funcionales a la afiliación y actividad en los partidos (art. 21 LPP). Así, el personal militar o agentes militarizados del personal permanente en servicio efectivo y los agentes de servicios o fuerzas de seguridad en servicio activo no pueden inscribirse ni afiliarse a partidos políticos (art. 21.1 LPP). Los magistrados judiciales, del Ministerio Fiscal o diplomáticos de carrera, que estén en activo, no pueden realizar actividades político-partidistas de carácter público (art. 21.2 LPP). Los directores generales de la Administración Pública, los presidentes de los órganos ejecutivos de los institutos públicos y los miembros de las entidades administrativas independientes no pueden ejercer actividad directiva alguna en órganos ejecutivos de dirección política de los partidos (art. 21.3 LPP).

5.3. Organización interna y funcionamiento

La ley prevé una estructura orgánica tripartita mínima de ámbito o alcance nacional (art. 24 LPP):

- una asamblea representativa integrada por miembros elegidos democráticamente por los afiliados que, por regla general, es la responsable de aprobar los estatutos y la declaración de principios o el programa político, y de deliberar sobre la eventual disolución o fusión con otro u otros partidos políticos (art. 25 LPP);
- un órgano de dirección política elegido democráticamente, con participación directa o indirecta de todos los afiliados (art. 26 LPP);
- un órgano jurisdiccional, elegido democráticamente, con garantías de independencia y sujeto a un deber de imparcialidad (art. 27 LPP).

Los estatutos deben asegurar una participación equilibrada de mujeres y hombres en la actividad política y garantizar la no discriminación por razón de sexo en el acceso a los órganos del partido y en las candidaturas presentadas (art. 28 LPP).

Los cargos en los órganos internos de los partidos son renovables, estando prohibidos los vitalicios, con excepción de los cargos honoríficos (art. 29 LPP).

Las deliberaciones de cualquier órgano del partido podrán ser impugnadas por incumplimiento de las normas estatutarias o legales ante el órgano jurisdiccional interno competente. Sus decisiones son susceptibles de recurso judicial ante el Tribunal Constitucional (art. 30 LPP).

La remoción de los titulares de los órganos internos del partido podrá ser decretada por sentencia judicial, como sanción accesoria, en los casos de condena judicial por delitos de responsabilidad en el ejercicio de funciones en órganos del Estado, de las Regiones Autónomas o de las entidades locales, o por participación en asociaciones prohibidas. Aparte de estos dos supuestos, la destitución solo puede producirse en las condiciones y en la forma previstos en los estatutos (art. 31 LPP).

Los estatutos pueden prever la celebración de consultas internas (art. 32 LPP) que, al igual que las elecciones internas, se deben realizar por sufragio personal y secreto (art. 33 LPP). El procedimiento electoral debe ajustarse a normas establecidas. La verificación de la regularidad y validez de los actos realizados en dichos procesos corresponde al órgano jurisdiccional interno y las decisiones definitivas de este son recurribles ante el Tribunal Constitucional (art. 34 LPP). La competencia atribuida al Tribunal Constitucional para conocer de los recursos de impugnación de las elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos fue añadida por la reforma constitucional de 1997 (art. 223.2.h) CRP).

Como señalan Jorge Miranda y Rui Medeiros, «en lo que se refiere a las competencias relativas a la formación y vicisitudes de los partidos políticos, siempre tiene que haber intervención judicial, exigida por la seguridad jurídica y el respeto al orden constitucional. Dichas competencias, asignadas antes de 1982 a la Corte Suprema de Justicia, lógicamente fueron trasladadas al Tribunal Constitucional». Como también señalan estos ilustres constitucionalistas, «la legitimación para recurrir un acto de los procesos electorales internos corresponde a cualquier militante que, en la elección de que se trate, sea elector o candidato o, respecto de la omisión en las listas electorales, al militante cuya inscripción se omita (art. 103.C.1 LTC); sin embargo, la legitimación para impugnar decisiones que afecten a un determinado militante es más restringida (art. 103.D.1 LTC). Por último, la legitimación para interponer recursos por infracción grave de las normas esenciales relativas a la competencia y funcionamiento democrático del partido corresponde a cualquier militante (art. 103.D.2 LTC). En todo caso, la impugnación solo procede una

vez agotadas todas las vías internas previstas en los estatutos del partido (art. 103.C.3 y art. 103.D.3 LTC)»⁴⁶.

Desde 2001, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia encontramos numerosas sentencias en las que el Tribunal basa su apreciación en criterios de elevada moderación, en el sentido de buscar la menor injerencia posible en los asuntos internos de los partidos. Así, ha afirmado que «el Tribunal Constitucional solo interviene en la vida interna de los partidos cuando ello es indispensable, a saber, para asegurar el respeto a los principios de transparencia, organización y gestión democráticas y al principio de participación de todos sus miembros (art. 51.5 CRP). Se pretende evitar que el Tribunal Constitucional sea convocado en todo momento por cualquier militante para dirimir los conflictos internos de los partidos, reservando a la Corte el papel de árbitro y garante último de la democracia de la vida partidaria»⁴⁷. En esta materia, por tanto, rige el principio de mínima intervención del Tribunal Constitucional⁴⁸.

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de expresar ampliamente su concepción de la democracia interna de los partidos:

El art. 51.5 de la CRP establece que 'los partidos políticos deben regirse por los principios de transparencia, organización y gestión democráticas y participación de todos sus miembros'. Esta norma, introducida por la reforma constitucional de 1997, marca un cambio importante, expresamente buscado por el legislador constituyente, en el diseño constitucional de los partidos políticos como elementos fundamentales del sistema democrático. Así, y teniendo en cuenta la relevancia jurídica y constitucional de los partidos, reiteradamente destacada en la jurisprudencia de este Tribunal, se consagra un deber de observancia, en materia de organización y funcionamiento interno, de los principios estructurantes de la democracia, tales como los principios de transparencia, organización democrática y gestión democrática y de participación de todos sus miembros (en este sentido, ver J.J. Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constitución de la República Portuguesa Anotada*, tomo I., Coimbra Editora, Coimbra, 2007).

Este nuevo requisito constitucional no debe confundirse con la introducción de una cláusula general que prohíba los partidos antidemocráticos, siendo más bien la aparente intención del legislador constituyente asegurar la posibilidad de que todos puedan intervenir y acceder a los órganos internos de los partidos, en condiciones de democracia interna, desde el punto de vista organizativo, procedimental y procesal.

Naturalmente, y en el caso de los principios jurídicos, estos tienen un alcance significativo, en términos de hermenéutica, permitiendo adoptar distintas formas de organización interna, según la especificidad del

⁴⁶ Vid. J. MIRANDA y R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, op.cit., 2005, p.267, y op.cit., 2017, p.740.

⁴⁷ Vid. punto 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 618/2012.

⁴⁸ Vid. punto 2.3. de la Sentencia del Tribunal Constitucional 690/2019.

partido y la voluntad de sus miembros. Por tanto, no se trata de imponer un modelo único de estructura y funcionamiento interno de los partidos políticos. La doctrina señala que con ello se ‘están imponiendo principios de un contenido mínimo a la organización democrática interna de los partidos: formación de la voluntad del partido a partir de los militantes; elecciones periódicas para la selección de titulares de cargos directivos; la observancia del principio de mayoría, a fin de asegurar los supuestos funcionales de la actividad del partido; protección de las posiciones minoritarias, asegurándoles la igualdad de oportunidades en la lucha interna; pluralidad de centros o estructuras organizativas, de modo que los miembros tengan posibilidades efectivas de participación; definición legal-estatutaria de las estructuras organizativas, procedimientos y derechos y deberes de los asociados. (...) los principios tienen una dimensión jurídico-objetiva, fundamentalmente encarnada en los principios recién definidos, y una dimensión jurídico-subjetiva, expresada básicamente en el reconocimiento de derechos a los militantes’ (nuevamente, J. Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constitución de la República Portuguesa Anotada*, tomo I., Coimbra Editora, Coimbra, 2007). Además, es importante recordar que la Ley de Partidos Políticos (Ley Orgánica 2/2003, de 22 de agosto) también impone un principio de organización y gestión democrática, y la participación de todos los afiliados, así como los principios de transparencia, y ciudadanía, según la cual los partidos están integrados por ciudadanos titulares de derechos políticos (*cf.* arts. 5 a 7). El art. 22.1 también prevé un principio de respeto a los derechos fundamentales, según el cual «la disciplina interna de los partidos políticos no puede afectar al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes previstos en la Constitución y en las leyes»⁴⁹.

Cabe señalar que los partidos políticos pueden constituir organizaciones dentro de sí mismos o establecer relaciones de asociación con otras organizaciones, en los términos previstos en los estatutos y con los límites constitucionales y legales (art. 13 LPP). Sin embargo, si esta imbricación se produce con organizaciones más o menos autónomas, como sindicatos, organizaciones de jóvenes o de mujeres, puede plantear problemas, sobre todo en términos de auditoría de cuentas.

De otro lado, la ley permite que los partidos políticos establezcan formas de colaboración con entidades públicas y privadas, con fines específicos y temporales, y dispone que no pueden ser objeto de trato discriminatorio por parte de las entidades públicas (art. 35 LPP). Además, los partidos políticos pueden asociarse libremente con partidos extranjeros o integrar federaciones internacionales de partidos (art. 36 LPP), como los partidos políticos europeos.

Por último, las relaciones laborales entre los partidos políticos y sus empleados están sujetas a las normas de derecho laboral, y se considera justa causa de despido que un empleado se dé de baja como afiliado, o

⁴⁹ *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 751/2022 (núm. 13).

haga propaganda contra el partido que le emplea o a favor de un candidato competidor (art. 38 de la LPP).

6. FINANCIACIÓN Y CONTROL ECONÓMICO DE LOS PARTIDOS⁵⁰

6.1. Régimen económico-financiero

En cuanto al régimen económico-financiero de los partidos, el art. 37 de la LPP dispone que la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales se regularán en una ley específica.

a) En Portugal, la financiación de la actividad electoral comenzó siendo totalmente privada, aunque con algunos beneficios públicos, y sometida ya a ciertas normas que rigieron de 1974 a 1993. Por su parte, la financiación pública de los partidos políticos y grupos parlamentarios comenzó en 1977.

En 1993 se aprobó la Ley 19/2003, de 20 de junio, de Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales (en adelante LFP- Ley de Financiación política), que contiene el régimen jurídico de la financiación de las campañas electorales, objeto de regulación específica en esta ley y aplicable a todos los procesos electorales, y también la regulación del régimen aplicable a los recursos financieros de los partidos políticos⁵¹.

Hay que destacar que la legislación sobre la financiación de los partidos político es muy detallada. Y, también que ha estado permanentemente, y a un ritmo abrumador, sujeta a modificaciones⁵². Las reformas legislativas en esta materia han sido siempre objeto de acalorados y controvertidos debates públicos, y muchas de ellas han sido objeto de sentencias de inconstitucionalidad general o parcial por parte del Tribunal Constitucional o de vetos de varios presidentes de la República.

Los últimos cambios significativos fueron introducidos en 2018 y han supuesto una clara merma en la eficacia y garantía del régimen jurídico de la financiación: produjeron la prescripción de numerosos procesos y la anulación o atenuación de las sanciones que había aplicado el órgano de control (la Entidad de Cuentas y Financiación Política); con dicha reforma esta Entidad ha pasado a ser el órgano de toma de decisiones en la materia (aunque con competencias más limitadas), en sustitución del Tribunal Constitucional, que ha sido convertido en mero órgano de apelación. El nuevo régimen, aprobado por unanimidad de los partidos

⁵⁰ Sobre esta materia, véase M. S. D'O. MARTINS, *O financiamento político e o Direito*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2021.

⁵¹ Ley 19/2003, de 20 de junio, de Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

⁵² La financiación política ha sido objeto de reformas legislativas en 1993, 1995, 1998, 2000, 2003, 2005, 2006, 2010, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018 dos veces.

políticos en el Parlamento, pretendía reducir, si no eliminar, la autoridad que habían adquirido las decisiones sancionadoras del Tribunal Constitucional como consecuencia de un notable trabajo realizado hasta ese momento, entre 1993 y 2018, y con la asistencia del citado órgano de control.

La legislación vigente, en la versión que resultó de la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2018, de 19 de abril, contiene las normas reguladoras de la financiación de los partidos políticos y de la financiación de las campañas electorales, estableciendo un régimen distinto para una y otra, más restrictivo en el caso de las campañas electorales, tanto en términos de ingresos como de gastos. Así, la ley regula las subvenciones públicas para cubrir gastos electorales, que se otorgan a las candidaturas que se postulan para un determinado número de escaños y obtienen representación, pero las reglas aplicables a estas subvenciones son diferentes de las relativas a las actividades de los partidos. En Portugal los partidos tienen una gran actividad anual, además de la actividad electoral que desarrollan durante los períodos de campaña electoral. Aquí solo vamos a detenernos en la financiación ordinaria de los partidos políticos.

b) Como se mencionó anteriormente, la Constitución de 1976 (art. 51.6) prevé que una ley establecerá las reglas de financiación de los partidos políticos, es decir, los requisitos y límites de la financiación pública, así como las exigencias de publicidad de sus bienes y cuentas.

Independientemente de que se entienda que este precepto constitucional obliga al establecimiento de una financiación pública o que solo exige que, en caso de establecerse, esta se sujeta a unos requisitos de concesión y límites mínimos (se supone que cuantitativamente), la realidad es que los partidos políticos han recibido financiación pública desde 1977 si tenían escaño parlamentario y a partir de 2009 también sin escaño parlamentario cuando habían conseguido los votos necesarios para obtener financiación pública.

No todos los constitucionalistas se han pronunciado desde un primer momento a favor de la financiación pública. Algunos han expresado su preferencia por la financiación privada, debido al temor de que los ingresos públicos provocasen injerencias y limitaciones a la libertad de los partidos. Ese parece ser el caso de J.J. Gomes Canotilho⁵³. En otro

⁵³ Vid. J. J. G. CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2003 (7.^a ed.) pp. 321 y ss., que afirma «Si la financiación de los partidos solidifica su posición frente a las influencias externas (lo que es más dudoso), los subsidios presupuestarios constituyen, sin embargo, una inversión del principio democrático mismo: la formación de la voluntad del pueblo para los órganos del Estado y no de estos al pueblo. Cabe añadir también: el subsidio de los partidos puede ser un “premio al poder” y un intento camuflado de reducción partidaria externa y del propio espectro político».

Pero reconoce que «el art. 51, núm. 6 (añadido por LC 1/97), sin embargo, da cobijo a una concepción estatal de la financiación pública, ya que esta financiación incluye no solo la financiación de las campañas electorales, sino también la llamada financiación

sentido, con tendencia a la financiación pública y con menor inclinación a la financiación privada, se posicionaron Jorge Miranda y Rui Medeiros, que entienden la referencia constitucional como una exigencia de financiación pública, derivada del principio democrático, pero sujeta a requisitos y límites a fijar por la ley, sin que ello impida la admisión de otras fuentes de financiación. Estos autores consideran que se trata de «una norma de compromiso: de una garantía institucional de la financiación pública junto con una relativa libertad de conformación por parte del legislador»⁵⁴.

La LFP regula, en su art. 5, la financiación pública de los partidos políticos, que se concreta en una subvención anual a la que tienen derecho quienes cumplan los siguientes requisitos:

- haber concurrido a unas elecciones, presentando candidatura solo o en coalición (art. 5.1);
- haber obtenido representación en la Asamblea de la República, incluso aunque solo se haya conseguido un único escaño (art. 5.1);
- si no se ha obtenido representación parlamentaria, haber obtenido un número de votos superior a 50 000 (art. 5.7)⁵⁵.

El art. 5.1 de la LFP suscitó dudas de interpretación, pues hubo quienes argumentaron que en él no se especificaba las elecciones a las que los partidos debían haberse presentado para obtener la subvención, de modo que los partidos políticos que obtuvieran más de 50 000 votos en las elecciones, por ejemplo, al Parlamento Europeo, también tendrían derecho a la subvención pública. A esta interpretación se llegó vinculando el apartado 7 del art. 5 con el requisito de «haber concurrido a unas elecciones» contenido en el apartado 1 del mismo artículo. Sin embargo, por parte de los servicios de la Asamblea de la República nunca hubo duda sobre la interpretación que había que dar a ese precepto, sobre todo porque las reglas de atribución de los fondos públicos estaban vinculadas a las elecciones a la Asamblea de la República.

El mismo problema de interpretación, aunque con menor intensidad, se presentó respecto del art. 11.1, incisos a) y b) de la LFP, que prevé la suspensión de los beneficios fiscales de los que disfrutaban los partidos para el partido que se abstiene de presentarse a las «elecciones generales» (aquí se entiende que se trata de la elección de la Asamblea de la República) o si las listas de candidatos presentadas por el partido en dichas elecciones obtienen un número de votos inferior a 50 000 votos, salvo

estructural intermedia (cfr. Leyes 56/98, de 18-8; 97/98, de 17-8; y 23/2000, de 23-8, sobre contas y financiación de los partidos políticos).

⁵⁴ Vid. J. MIRANDA y R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., 2005, p. 492 y op. cit., 2007, p. 739.

⁵⁵ Este requisito adicional para los partidos sin representación en la Asamblea de la República fue introducido por la Ley 56/98 y solo a partir de 2009 los partidos sin representación en el Parlamento lo han comenzado a cumplir.

que obtenga representación parlamentaria. Esta disposición recoge una medida paralela a la anterior a efectos de financiación indirecta.

Joaquim Pedro Cardoso Da Costa, líder del MEP (Movimento Esperança Portugal), partido que obtuvo 55 072 votos en las elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009 mientras que en las legislativas del 27 de septiembre de 2009 obtuvo 25 949 votos, defendió, sin embargo, que la expresión «elecciones generales» incluye las celebradas para el Parlamento Europeo y así lo mantuvo frente a la Administración Tributaria⁵⁶.

La subvención pública anual a los partidos políticos es una ayuda pública consistente en una cantidad de dinero equivalente a 1/135 del valor del IAS (un índice utilizado para establecer, calcular y actualizar los gastos e ingresos públicos, y que se actualiza conforme el PIB y el IPC) por cada voto obtenido en la última elección de diputados a la Asamblea de la República.

En la versión original de la LFP, el valor de referencia para el cálculo de la cuantía era el salario mínimo nacional mensual (1/135 de dicho salario), por lo que el subsidio aumentaba de acuerdo con los incrementos de este, que por regla general se actualiza cada año. La situación cambió con la Ley de Presupuestos del Estado de 2009, que congeló la referencia a la retribución mínima mensual a la prevista para 2008, que era de 426,00 €⁵⁷. Este valor de referencia es el que se aplicó de 2008 a 2018. Como se puede apreciar, se utilizó la Ley de Presupuestos del Estado para cambiar de facto lo dispuesto en la legislación sobre financiación de los partidos, algo que resulta bastante discutible⁵⁸; a pesar de ello, se volvió a utilizar esta estrategia nuevamente en 2018, con la Ley de Presupuestos del Estado para 2019⁵⁹. A partir del 1 de enero de 2018, sin embargo, toda la legislación sobre financiación política y electoral se basa en el valor del IAS.

Esto significa, por tanto, que la subvención estatal a los partidos políticos ha aumentado anualmente desde 2018 debido al incremento anual que experimentaba el IAS; así, en 2023, el IAS fue de 480,43 €, por lo que cada voto obtenido equivalía a cerca de 4 €. Sin embargo, ese incremento se ha visto parcialmente reducido porque en 2011 se decidió que las ayudas anuales se redujesen un 10 por 100, inicialmente hasta 2013, aunque luego la medida se prorrogó hasta 2016 y finalmente se estableció de forma definitiva en 2017, de modo que aún está vigente. Esta medida ha conducido a una situación bastante confusa que debería aclararse.

⁵⁶ Vid. J. P. C. DA COSTA, «Isenções Fiscais dos Partidos Políticos e Eleições Gerais», en ARAÚJO, DA GAMA y OTERO (dirs.) *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 227- 262.

⁵⁷ Vid. Decreto-ley 397/2007, de 31 de diciembre.

⁵⁸ Sobre las normas «intrusivas» o «parásitas», como grave defecto de técnica legislativa, Vid. C. B. DE MORAIS, *Manual de Legística, Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Editorial Verbo, Lisboa, 2007, pp. 166-167.

⁵⁹ Vid. arts. 324 y 325 de la Ley 71/2018, de 31 de diciembre.

Además de esta financiación pública, de origen estatal, la Ley 4/2017, de 16 de enero, la sexta que modificó la LFP, introdujo una nueva subvención a los partidos, de origen autonómico, «legalizando» una situación de persistente ilegalidad e inconstitucionalidad que existía desde hace varios años⁶⁰. Así, se añadió un nuevo apartado 8 al art. 5, que dispone: «A cada partido que haya participado en un proceso electoral, aunque sea en coalición, y que obtenga representación en la asamblea legislativa de la región autónoma se le otorgará una subvención anual, siempre que lo solicite al Presidente de esa asamblea legislativa, consistente en una cantidad de dinero establecida en la norma que regule la organización de los servicios de la asamblea legislativa respectiva, adecuada a sus necesidades de organización y funcionamiento, siendo pagada en doceavas partes, con cargo a las asignaciones especiales que para tal fin se consignen en el presupuesto de la asamblea legislativa, aplicándose, en caso de coalición, lo dispuesto en el apartado 3»⁶¹.

Tanto en el ámbito del parlamento nacional como en el de los parlamentos autonómicos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siempre ha sido clara sobre la necesidad de distinguir entre la financiación destinada a la actividad y fines de los partidos políticos y las subvenciones concedidas a las representaciones o grupos parlamentarios, destinadas a la actividad parlamentaria. Esta distinción siempre debe hacerse, aunque sea difícil fijar una frontera exacta y precisa entre estas actividades, como también a veces es difícil distinguir estos fondos y los salarios de los propios diputados.

Esa distinción marcaría la diferencia entre la competencia propia del Tribunal Constitucional para evaluar las cuentas de los partidos y la competencia del Tribunal de Cuentas para evaluar las de la Asamblea de la República o de las Asambleas Legislativas Regionales. Así, el Tribunal Constitucional se encargaría de supervisar los ingresos de los partidos, es decir, en este caso, las sumas ingresadas por los partidos que provienen de los parlamentos, mientras que el Tribunal de Cuentas se ocuparía de las sumas destinadas a los grupos parlamentarios/representantes de los partidos que salen de los parlamentos. Desde 2018 la referencia a las competencias del Tribunal Constitucional se ha de entender hecha a la Entidad de Cuentas y Financiación Política antes mencionada, que ha heredado esas competencias.

Debido a que resultaba difícil, sobre todo a nivel regional, diferenciar los ingresos parlamentarios de los ingresos de los partidos (siendo estos

⁶⁰ Sobre el tema bastante complejo e intrincado de la inconstitucionalidad de los subsidios regionales a los partidos políticos, *Vid.* M. S. D'O. MARTINS, «História Breve da inconstitucionalidade das subvenções partidárias regionais pós-legalizadas ou o eventual triunfo do facto consumado», in *Estudos em Homenagem ao Senhor Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro*, Almedina, Coimbra, 2019, pp.37-118.

⁶¹ *Vid.* Declaração de Retificação núm.17/2018, Diário da República, I Série, núm. 115, de 18 de junio de 2018, pp. 2530-2531.

últimos los que correspondía examinar al Tribunal Constitucional), el legislador decidió, en un primer momento, a finales de 2010, antes de las elecciones presidenciales de enero de 2011, modificar el art. 5 de la LFP. En concreto, añadió un nuevo apartado 4 a ese artículo, dedicado a la subvención parlamentaria que anteriormente se recogía en el art. 47 de la Ley de Funcionamiento de los Servicios de la Asamblea, con el siguiente contenido: «A cada grupo parlamentario, al diputado único que represente a un partido y al diputado que no sea miembro de un grupo parlamentario en la Asamblea de la República se les asignará una subvención anual para servicios de asesoramiento a los diputados y otros gastos de funcionamiento correspondiente a cuatro veces el IAS anual, más la mitad del IAS por diputado, que se abonará mensualmente», en los mismos términos que la subvención a los partidos, esto es, en doceavos, con cargo a las partidas especiales consignadas al efecto en el Presupuesto de la Asamblea de la República (*cfr.* arts. 5.4 y 6 LFP, modificado por el art. 1 de la Ley 55/2010, de 24 de diciembre y también por el art. 3.2 y art. 4.b) de la misma Ley 55/2010).

La Ley 55/2010 tenía por objeto reducir en un 10 por 100 las subvenciones públicas y los límites máximos de gastos en campañas electorales hasta el 31 de diciembre de 2013 (ver art. 3.1), con efectos a partir del 1 de enero de 2011 (ver art. 5). A raíz de la modificación antes citada, introducida por esta ley, que consideramos una sensata decisión, la subvención parlamentaria de la Asamblea de la República fue trasladada a la legislación de financiación política, quedando sometida así al control del Tribunal Constitucional, con el propósito explícito de recoger los subsidios a grupos y representantes junto con la subvención nacional, además de regularlos en una ley nacional y colocar los tres bajo la égida de competencias del Tribunal Constitucional.

Con ese objetivo se añadió un nuevo número 8 al art. 5 de la LFP, según el cual «la revisión de las subvenciones públicas percibidas por los grupos parlamentarios o diputados únicos representantes de un partido y diputados no miembros de grupo parlamentario o diputados independientes en la Asamblea de la República y en las asambleas legislativas de las regiones autónomas, o a través de ellas, por la actividad política y partidaria en que participen, corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional, en los términos del art. 23 de la Constitución».

Así, se consumaba la retirada de la competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar las cuentas parlamentarias, que, ahora atribuida al Tribunal Constitucional, ya no obligaría a la distinción entre unos y otros ingresos de los partidos antes señalada, ingresos que, de este modo, siguen teniendo el mismo origen (público) y dejan de diferenciarse por su destino.

Sin embargo, este objetivo no se alcanzaría completamente si la nueva regla sobre la competencia de supervisión no se aplicaba también a situaciones pasadas que ya hubieran sido objeto de procedimientos de

revisión, como, por ejemplo, en la Sección Regional de Madeira del Tribunal de Cuentas.

Para ello, en la Ley 55/2010 se determinó como regla transitoria, a través de su art. 3.3, cuya rúbrica era «disposición transitoria», que: «lo dispuesto en el núm. 8 del art. 5.º de la Ley núm. 19/2003, de 20 de junio, introducida por esta ley, tiene carácter interpretativo». Este apartado 3 del art. 3 sería posteriormente reenumerado como número 4 por el art. 1 de la Ley 1/2003, de 3 de enero. En todo caso, ese carácter interpretativo de la nueva regulación, como norma transitoria, permitía que el contenido de esta produjese efectos retroactivos.

Sin embargo, este no fue el resultado con respecto a los casos pendientes en la Sección Regional de Madeira del Tribunal de Cuentas, que no aplicó la ley por considerarla inconstitucional. La ley fue recurrida por el Ministerio Fiscal, a través del procedimiento de control de constitucionalidad concreto en sucesivos casos y analizada por el Tribunal Constitucional⁶². Este Tribunal, posteriormente, ya a través de un proceso de control abstracto, acabó declarando la inconstitucionalidad *erga omnes* de los dos artículos mencionados anteriormente, por violación de los arts. 166.2 y 168.4, en relación con el art. 164.c) de la Constitución (disposiciones que regulan los tipos de leyes y que establecen que la regulación del Tribunal Constitucional y la atribución de competencias a este órgano deben realizarse a través de ley orgánica)⁶³. Lamentablemente, la Corte solo se pronunció sobre la inconstitucionalidad formal, derivada de no haberse utilizado la forma de ley orgánica⁶⁴.

Como era de esperar, el legislador reaccionó naturalmente dictando una nueva ley, esta vez en forma de ley orgánica, para superar las «dificultades» que se habían presentado con la ley anterior, y «siguiendo» la decisión del Tribunal Constitucional. Se trata de la Ley Orgánica 5/2015, de 10 de abril, por la que se otorgaba competencia al Tribunal Constitucional para evaluar, además de las cuentas de los partidos políticos para las que ya tenía competencia, las de los grupos parlamentarios (ver art. 1 que añade un nuevo inciso e) al art. 9 de la LTC).

Más tarde se aprobó la Ley 4/2017, de 16 de enero, de reforma de la LFP, a la que hemos aludido al comienzo de este apartado, y, por último, el tema quedó «resuelto» con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, que, como ya se ha indicado, quitó estas competencias de revisión al Tribunal Constitucional, excluyendo así el control de las cuentas de los partidos de la competencia de los tribunales, que son los únicos órganos facultados

⁶² Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 535/2014 (del Pleno) y Decisiones Sumarias 534/2014, 547/2014, 566/2014, 579/2014 y 584/2014.

⁶³ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 801/2014 (fiscalización abstracta tras varios pronunciamientos en fiscalización concreta).

⁶⁴ Vid. para el análisis desarrollado, M. S. D'O. MARTINS, «História Breve da inconstitucionalidade das subvenções partidárias regionais pós-legalizadas ou o eventual triunfo do facto consumado», *op. cit.*

para dejar de aplicar una norma por considerarla inconstitucional (art. 204 de la CRP). A través de dicha ley esas facultades fueron transferidas a la citada anteriormente Entidad de Cuentas y Financiación Política, una entidad no judicial. En definitiva, en la práctica el Tribunal Constitucional nunca llegó a revisar las cuentas de diputados y grupos parlamentarios.

c) Los partidos políticos en Portugal disfrutaban de un conjunto variado de beneficios, no siempre de carácter económico, que les son atribuidos: bien por la Ley de financiación política, como los beneficios fiscales; por otra legislación, como los espacios en radiotelevisión;⁶⁵ o por prácticas consolidadas, principalmente en el ámbito de los entes locales. Todos ellos pueden y deben ser considerados como una forma de financiación indirecta que, aun teniendo base legal, han de computarse junto con las restantes subvenciones estatales recibidas para evaluar su pertinencia.

La propia Constitución dispone que los partidos políticos tienen derecho a espacios de emisión en la radio y en la televisión, de acuerdo con su tamaño y representatividad y según los criterios objetivos que se especifiquen en la ley. Y añade que los partidos políticos que tengan uno o más escaños en la Asamblea de la República y no formen parte del Gobierno tendrán, en los términos que establezca la ley, el derecho a tiempo de emisión en la radio y televisión pública, proporcional a la cuota de escaños que tenga en la Asamblea, así como derecho a replicar o responder políticamente a las manifestaciones políticas del Gobierno con la misma duración y relevancia. Tales tiempos serán de la misma duración y relevancia que los de las manifestaciones del Gobierno. De estos mismos derechos disfrutaban también en el ámbito de las respectivas regiones los partidos representados en las Asambleas Legislativas de las Regiones Autónomas (art. 40.2CRP).

Así, por ejemplo, el uso de espacios está regulado por la Ley 1/2018, que incluyó un nuevo art. 8.A a la LFP, dedicado específicamente a esta materia, que lleva por rúbrica «cesión de espacios». Según esta disposición, «no se considerarán ingresos de partido o campaña la cesión gratuita de espacios cuya gestión o titularidad corresponda al Estado o a personas jurídicas de derecho público, incluidas las entidades locales, las entidades del sector público empresarial o las entidades de economía social, como las definidas en el art. 4 de la Ley 30/2013, de 8 de mayo» (art. 8.A.1). Además, añade que «la provisión de espacios a que se refiere el número anterior no puede dar lugar a discriminación entre partidos políticos o candidaturas» (art. 8.A.2).

Los partidos políticos cuentan, además, con una serie de beneficios fiscales no desdeñables, como la exención del IVA, que también constitu-

⁶⁵ Desde un principio, la Constitución establece que los partidos políticos tienen derecho, según su pertinencia y representatividad y según los criterios objetivos que determine la ley, a tiempo de emisión en el servicio público de radio y televisión (ver art. 40.1 CRP).

yen una forma de financiación indirecta, y que, por cierto, fueron objeto de gran polémica pública, especialmente en 2017 y 2018. Siempre hemos entendido que los beneficios fiscales previstos en el art. 10 de la LFP no se aplican a la actividad electoral, ni pueden ser objeto de interpretación extensiva en el sentido de aplicarse a entidades distintas de los partidos políticos. Según exige el art. 103.2 CRP, el establecimiento de beneficios fiscales solo puede realizarse por ley. De esta forma, hemos mantenido la interpretación de que las candidaturas electorales, cualesquiera que sean, no gozan de la exención del IVA en el plazo electoral ampliado de seis meses que prevé la legislación sobre financiación. Este razonamiento permite, por un lado, garantizar plenamente el principio de igualdad en la aplicación de las normas sobre subvenciones estatales electorales y, por otro, respetar las normas que limitan los activos fijos materiales (adquisición de bienes duraderos o contratación de servicios más allá de la duración del período de financiación electoral) en una campaña electoral.

6.2. Control económico-financiero

En Portugal, el sistema de financiación es mixto, público y privado, y la mayoría de los ingresos, especialmente las subvenciones y gastos públicos, están sometidos a estrictas reglas restrictivas. La aplicación e interpretación de estas corresponde a la entidad supervisora, la Entidad de Cuentas y Financiación Política (ECFP), cuyas decisiones son apelables ante el Tribunal Constitucional.

Los partidos políticos informan sobre su actividad anualmente y las cuentas se divulgan públicamente. Además, rinden cuentas de forma separada de su actividad electoral por cada proceso electoral al que se presentan.

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2018, el control de las cuentas de los partidos, desde 1994⁶⁶, y de las cuentas electorales, desde 2005⁶⁷, correspondía esencialmente al Tribunal Constitucional, que decidía previo dictamen de la ECFP, entidad que fue creada en 2003 precisamente para asistir a ese órgano soberano en el ejercicio de sus competencias en materia de supervisión de cuentas.

Ese sistema de control establecido por ley y llevado a la práctica de forma muy eficaz contribuyó, a nuestro juicio, a aumentar la transparencia y

⁶⁶ Vid. M. S. D'O. MARTINS, «Relance sobre 20 Anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional de julgamento das contas anuais dos Partidos Políticos», en *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 889-924.; y «O Órgão de Controlo Externo do Financiamento Político – Notas de Estudo Comparado, de Historial e de Reflexão», en *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Almedina, Coimbra, 2016, vol. 2. Pp. 821-842.

⁶⁷ Vid. M. S. D'O. MARTINS, «A Fiscalização das Contas das Campanhas Eleitorais à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional», en *Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, Coimbra.

credibilidad de las cuentas de los partidos y las campañas electorales. Esto fue debido al impacto directo de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre los auditados, que funcionaron como un instrumento coactivo ante la transgresión de las leyes y normas contables de diversa índole y, simultáneamente, como elemento disuasorio de la práctica de ilícitos hasta entonces casi impunes, así como por la muy positiva aceptación mediática de las decisiones del Tribunal, que siempre fueron ampliamente difundidas y analizadas en todos los medios de comunicación.

Como se ha apuntado ya, tal sistema funcionó durante más de veinte años, con una modificación sustancial en 2018, cuando se establecieron reglas de aplicación retroactiva a todos los casos pendientes ante el Tribunal Constitucional⁶⁸.

Sin embargo, el régimen vigente en la actualidad, desde 2017, se centra en el ECFP, que ha asumido las competencias principales, mientras que al Tribunal Constitucional le corresponde pronunciarse únicamente en recurso y aparentemente limitado al proceso sancionador (ver art. 23.1 LFP).

7. CONCLUSIONES

Siguiendo lo explicado por Marcelo Rebelo De Sousa⁶⁹, el partido político es una persona colectiva regida por el derecho privado, que solo puede ser creada en base a una manifestación de la voluntad de los ciudadanos; en su constitución, alteración y extinción, el Estado solo puede intervenir a través del acto de un órgano jurisdiccional; su actividad está, en sus rasgos esenciales, sujeta al principio de especialidad; le es aplicable, con carácter subsidiario, el régimen jurídico de las asociaciones privadas.

No obstante, es una persona jurídica de derecho privado con un régimen especial, que surge de los fines que persigue y de las funciones que desempeña. Ese régimen en cuestión implica:

- una cuidadosa regulación de fines y funciones, a veces con cierto carácter intervencionista;
- la intervención constitutiva del Tribunal Constitucional en su creación;
- la regulación tasada de las causas de extinción;
- la obligación de una estructura organizativa interna;
- limitaciones internas con posibilidad de impugnación judicial;
- consagración de un sistema de financiación específico, etcétera;

⁶⁸ Vid. M. S. D'O. MARTINS, «Uma estranha causa de prescrição - Breve Comentário ao Acórdão núm. 372/2018, de 4 de julho, do Tribunal Constitucional», en *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, Almedina, Coimbra, p. 683 y ss.

⁶⁹ Vid. M. R. DE SOUSA, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, op. cit., pp. 522-549.

Este régimen especial refleja el reconocimiento de los partidos por el orden constitucional y su incorporación constitucional en sentido formal, ligada a la participación mediata de este en el ejercicio del poder político. No basta, así, con aludir a su caracterización como «asociación privada con fines constitucionales»; es fundamental que su régimen jurídico asegure que tales fines corresponden a la participación mediata en el ejercicio del poder político del Estado que se espera de los partidos.

El régimen jurídico del partido político, además, es único en el derecho constitucional portugués. Ninguna otra entidad con personalidad jurídica participa, mediatamente, en el ejercicio del poder político del Estado.

El partido político se distingue claramente de las personas jurídicas de derecho privado integradas en la Administración Pública:

- el partido político no solo participa en el ejercicio de la función administrativa del Estado, sino que también participa en el ejercicio de las funciones políticas y legislativas;
- el partido político ejerce sus atribuciones por derecho propio, contrariamente a lo que sucede con esas entidades;
- el partido político participa en el ejercicio del poder político del Estado, en forma mediata, a diferencia de aquellas personas jurídicas que ejercen, en forma inmediata, la función administrativa del Estado⁷⁰.

En suma,

- el ordenamiento jurídico portugués presenta las características definitorias de un verdadero Estado de partidos;
- el partido político es una persona jurídica, no siendo admisible la figura del partido «no personalizado», que no se constituya como persona jurídica;
- la personalidad patrimonial, teleológica, funcional y jurídica son elementos intrínsecos;
- el elemento más relevante es el elemento teleológico;
- de su régimen se sigue que su función dominante es la función representativa;
- el partido político es una persona colectiva con fines altruistas y no comerciales;
- el partido político es también una persona jurídica de tipo asociativo;
- en su relación con el poder político del Estado, hay una incorporación constitucional en sentido formal, acompañada de una participación mediata en el ejercicio de ese poder político;
- el partido político es una persona colectiva de derecho privado, dotada de un régimen especial, que simboliza en su hibridez la conjunción de la voluntad privada con la salvaguarda de ciertos valores fundamentales del orden constitucional y con el cumpli-

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 548-549.

miento de requisitos mínimos de representatividad, identidad y transparencia⁷¹.

Para concluir, conviene indicar la existencia de algunas divergencias en la doctrina en relación con el carácter privatista o publicista de estas entidades; así, se pueden señalar de manera genérica tres posiciones diferentes: la primera califica a los partidos como personas jurídicas de tipo asociativo, de derecho público —más específicamente, de derecho constitucional (Jorge Miranda)—; una segunda califica a los partidos como personas jurídicas de derecho privado, de tipo asociativo y con régimen especial (Marcelo Rebelo de Sousa); y una tercera califica a los partidos como personas jurídicas de derecho privado, de tipo asociativo, con funciones constitucionales y calidad jurídico-constitucional diferenciada (J.J. Gomes Canotilho).

8. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de, «A responsabilidade criminal e contraordenacional no âmbito do financiamento da campanha eleitoral para a Assembleia da República em face da nova lei do financiamento político e das campanhas eleitorais», *Revista do CEJ*, vol. 2, 2005, pp. 31-64.
- CABRAL, Margarida Olazabal, «Democracia e partidos políticos antidemocráticos», *Revista do Ministério Público*, núm. 59, 1994, pp. 65-117.
- CAETANO, Marcello, *Manual de ciência política e direito constitucional*, Coimbra, Almedina, 2015 (6.^a ed.), T.1, pp. 387- 415.
- CANAS, Vitalino, «Partidos políticos: Um Balanço do Estudo do Tema», en *Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 433-498.
- «Populismo: Componente Endémica da Democracia de Partidos?», en V. CANAS, *Estudos sobre Populismo: Uma Perspetiva Panorâmica*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, pp. 13-35.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2003 (7.^a ed.).
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes / VITAL, Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada: artigos 1.º a 107.º*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007 (4.^a ed.).
- *Constituição da República Portuguesa anotada: artigos 108.º a 296.º*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010 (4.^a ed.).
- CORREIA, José de Matos/ PINTO, Ricardo Leite, *Lições de ciência política e direito constitucional: eleições, referendo, partidos políticos e sistemas constitucionais comparados*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2018, p. 105-153.
- COSTA, Joaquim Pedro Cardoso da, «Isenções fiscais dos partidos políticos e eleições gerais», en OTERO, ARÁUJO y GAMA (dirs.), *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011.
- FREIRE, André (dir.), *O sistema político português séculos XIX-XXI: continuidades e ruturas*, Coimbra, Almedina, 2012.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 549.

- GOMES, Carla Amado, «Partidos rigorosamente vigiados? (Anotação ao Acórdão TC núm. 185/2003)», *Jurisprudência Constitucional*, T.2 (Abr.-Jun. 2004), pp. 24-29.
- GUEDES, Nuno, O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos e financiamento de 2003 em CIES e-Working Paper, núm. 17/2006 (<http://hdl.handle.net/10071/181>).
- JALALI, Carlos, *Partidos e sistemas partidários*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.
- MADURO, Miguel Poiars. «O Superavit Democrático Europeu», *Análise Social*, vol. XXXVI, 2001, pp. 119-152.
- MARTINS, Ana Maria Guerra, «A interdição de partidos políticos contrários ao princípio democrático», in *Estudos de Direito Constitucional*, Lisboa, 2019.
- «A Interdição dos Partidos Políticos Contrários ao Princípio Democrático», *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp.185-214.
- MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira, «Relance sobre 20 anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional de julgamento das contas anuais dos partidos políticos», en ANATUNES, Maria João (dir.), CAVALEIRA, Marta (colab.), *Estudos em memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 889-924.
- «O Órgão de Controlo Externo do Financiamento Político: notas de estudo comparado, de historial e de reflexão», en AMARAL, Maria Lúcia (dir.), BETTENCOURT, Selma Pedroso (colab), *Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Coimbra, Almedina, 2016, vol. 2, pp. 821-842.
- «História Breve da Inconstitucionalidade das subvenções partidárias regionais pós- legalizadas ou o eventual triunfo do facto consumado», *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro*, Coimbra, Almedina, 2019, vol. 2. pp.37-118.
- «O novo, e já velho, regime jurídico dos partidos políticos europeus: aspetos principais», en CORREIA, José Matos (coord.), PINTO, Ricardo Leite (coord.), *Estudos em homenagem ao professor António Martins da Cruz: in memoriam*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2020, pp.709-729.
- *O financiamento político e o Direito*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2021.
- MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, *Constituição portuguesa anotada: introdução geral: preâmbulo: artigos 1.º a 79.º*, vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.
- *Constituição portuguesa anotada; preâmbulo, princípios fundamentais, direitos e deveres fundamentais: artigos 1.º a 79.º*, volume I, UCP Editora, Lisboa, 2017.
- MIRANDA, Jorge, «Estudo com Vista a uma Nova Lei dos Partidos», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 49, núm.1 y 2, Coimbra, Coimbra editora, 1999, pp.541-571.
- «Divisão do Poder e Partidos Políticos», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 51, núm.1 y 2, 2010, pp.25-32.
- «Os Partidos Políticos no Regime Democrático», *O Direito IV*, 2019, pp.709-730.
- «Os princípios constitucionais sobre partidos políticos», en *Constitucionalismos e (con) temporaneidade, estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Afonso Vaz*, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 2020, pp.391-413.
- MORAIS, Carlos Blanco de, *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, Coimbra, Almedina, 2017.

- OLIVEIRA, Luís Miguel / BRITO, Miguel Barros, «Financiar a democracia: transparência, responsabilidade e simplicidade no financiamento dos partidos políticos», en ALMEIDA, André Corrêa de (coord.), *Reforma do sistema parlamentar em Portugal: análises e instrumentos para um diálogo urgente*, Pa-rede, Principia, 2019.
- OTERO, Paulo, *Instituições políticas e constitucionais*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2009.
- PINTO, Ricardo Leite, «Anotação ao Acórdão núm.17/94, de 18-1-1994 (Pedido de Extinção da organização denominada Movimento de Ação Nacionalista-MAN)», *Polis, Revista de Estudos jurídico políticos*, A.1, núm.2, (enero-marzo), 1995, pp.103 y ss.
- RODRIGUES L. BARBOSA, «A proibição das organizações fascistas enquanto auto-rutura constitucional desconforme com o direito internacional», en *Lusitana, Direito*, núm.8/9, 2011, pp.109-142.
- ROQUE, Miguel Prata, «O controlo jurisdicional da democracia interna dos partidos políticos: o Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição», en RAMOS, Rui Moura (*et al.*), *35.º aniversário da Constituição de 1976*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, vol. 2, pp.281-342.
- SILVA, Ana Rodrigues da, «O financiamento de partidos e de campanhas», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVI, núm.2, 2005, pp.1155-1227.
- SILVA, Mário Ramos Pereira, *Grupos parlamentares e partidos políticos: da autonomia à integração*, Coimbra, Almedina, 2006.
- SOARES, Fábio Teles, «O modelo de supervisão do financiamento político em Portugal», *Revista do Ministério Público*, año 35, núm.137, enero -marzo, 2014, pp.147-182.
- SOUSA, Luis de, «Measuring the Enforcement Capacity of Political Financing Supervisory Bodies», *European Political Science*, núm.18-2, junio, 2019, pp.189-204 (disponible en <https://doi.org/10.1057/s41304-018-0150-2>)
- «New Challenges to Political Party Financial Supervision in Portugal», *South European Society and Politics*, núm.19:1, 2014, pp.113-134 (disponible en <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.888276>).
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga, Livraria Cruz, 1983.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de/ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira, «A Revisão Constitucional e os partidos políticos», *Democracia e Liberdade*, nº15, junio, 1980, pp.47-58.
- TELES, Miguel Galvão, «A construção jurídica da democracia portuguesa: o II pacto MFA-partidos», *Sub-judice: Justiça e Sociedade*, vol. 30-31, 2005, pp.7-23.
- URBANO, Maria Benedita, *Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político- constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*, Coimbra; Almedina, 2009.

Derecho de partidos en Europa:
origen, evolución y retos en perspectiva comparada
María Salvador Martínez (dir.)
ISBN: 978-84-1381-789-7
Madrid, 2025
pp. 233-279
DOI: 10.37417/Derecho de partidos en Europa/01
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0
International License

DERECHO DE PARTIDOS EN EL REINO UNIDO

Keith D. EWING¹

1. INTRODUCCIÓN

La ausencia de constitución formal en el Reino Unido implica que el papel de los partidos políticos no está tan claramente reconocido como se encuentra, por ejemplo, en Alemania, España o Polonia. Sin embargo, esto no significa que sean menos importantes para el sistema político británico de lo que lo son en esos otros países o sistemas constitucionales donde su papel se encuentra formalmente reconocido. En efecto, al igual que sucede en estos últimos, los partidos políticos son esenciales para el funcionamiento de la democracia moderna en el Reino Unido. Ellos permiten la agregación y representación de las opiniones de los ciudadanos y hacen posible la unidad de acción política a partir de una pluralidad de intereses diferentes, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, así como al intercambio de opiniones para el adecuado desarrollo del gobierno. Esto es así porque los partidos políticos son el cauce fundamental para la participación política y, a través de los procedimientos previstos al efecto, permiten a los ciudadanos influir en la toma de decisiones políticas,

¹ Profesor de Derecho público en el King's College de Londres.

Traducción del texto en castellano realizada por Penélope Oliva Boza, investigadora predoctoral en formación del departamento de Derecho Político de la UNED (Ayuda PRE2022-103623, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00 «El Estado de Partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo»).

posibilitándoles, además, participar de forma activa para asegurar su ejecución y desarrollo. Asimismo, los partidos políticos proporcionan candidatos electorales para ser elegidos en distintos niveles territoriales de gobierno, desempeñan un papel crucial en la formación de los órganos democráticos del Estado y, en el caso de los partidos que están en la oposición, cumplen una función de control y equilibrio, asegurando que el Gobierno se responsabilizará políticamente de sus decisiones y acciones.

Ahora bien, aunque desempeñan la importante función ya señalada², los partidos políticos británicos son entidades de derecho privado. Se trata de *unincorporated associations*, una forma de asociación privada no constituida como sociedad, sin personalidad jurídica, creada conforme al derecho privado de contratos y cuyos litigios se dirimen ante los tribunales ordinarios³. No obstante, aunque se trata de entidades de derecho privado, los partidos políticos también están regulados por leyes estatales que velan por el interés público, principalmente por promover la transparencia en su financiación y regular los límites de gasto electoral, fomentando la igualdad de oportunidades en las campañas electorales. A estos efectos, la ley principal es la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums de 2000 (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, también conocida como *PPERA 2000*), una disposición compleja que ocupa alrededor de 250 páginas, compuesta por 163 secciones y 23 anexos. Esta ley surgió como respuesta a un escándalo de financiación que estalló poco después de la elección del Gobierno de Tony Blair en 1997⁴ y ha sido modificada en varias ocasiones desde entonces en respuesta a otros escándalos asociados con la administración realizada por el Partido Laborista⁵. En su versión reformada de 2009, la Ley de Partidos Políticos vino a colmar importantes lagunas legales que había dejado la ley inicial en el año 2000 y que habían sido aprovechadas por los partidos desde entonces.

En este capítulo se abordará el estudio de las características distintivas de la legislación sobre partidos políticos y se reflexionará sobre si, después de casi veinticinco años de vigencia, es necesaria su revisión. No obstante, antes de adentrarnos en el examen de estas cuestiones, en los epígrafes 2 y 3 se describirán los orígenes y la organización de los dos principales partidos políticos británicos —el Partido Conservador y el Partido Laborista, respectivamente—, resaltando su naturaleza asi-

² Como se argumentó en *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin).

³ El régimen de adquisición de la personalidad jurídica en el Derecho británico es considerablemente distinto al del Derecho español. En el sistema jurídico británico existen diversas figuras que, aunque no poseen personalidad jurídica propia, operan como si la tuvieran.

⁴ K.D. EWING, *The Cost of Democracy: Party Funding in Modern British Politics*, Hart Publishing, Londres, 2007, capítulo 1.

⁵ *Ibid.*, pp. 133-141.

métrica. A continuación, en el epígrafe 4 se realizará un análisis sobre el modo en que los tribunales ordinarios han abordado los conflictos internos en los partidos políticos, lo que contribuirá a determinar en el epígrafe 5 si es necesaria una mayor regulación estatal de la vida interna de los partidos. Por su parte, en el epígrafe 6 se realizará una exposición de las reglas relativas al registro de partidos políticos y sus funciones, para posteriormente abordar en los epígrafes 7 y 8 los controles específicos a los que están sometidos los ingresos y gastos de los partidos introducidos en el año 2001. Finalmente, el epígrafe 9 analizará el papel y las atribuciones de la Comisión Electoral británica, como principal autoridad estatal con responsabilidad para la supervisión de la actividad de los partidos políticos, concluyendo en el epígrafe 10 con algunas reflexiones sobre los avances producidos desde la introducción de la *PPERA 2000*.

CUADRO 1.

Niveles de afiliación a los partidos

En lo que se refiere a los niveles de afiliación a los partidos, se estima que alrededor de 860 000 personas son miembro de uno de los cinco partidos más grandes del Reino Unido (excluyendo Irlanda del Norte). Los patrones de afiliación han ido variando de una década a otra. En 2022 se estimó que el Partido Laborista tuvo con diferencia el mayor número de afiliados y, de hecho, con un total de 432 000, tenía más afiliados que los demás partidos juntos. Por su parte, el Partido Conservador tenía aproximadamente 172 000 afiliados, el SNP (*Scottish National Party*) 104 000, los Liberal Demócratas (*Liberal Democrats*) 74 000, el Partido Verde (*Green Party*) 54 000 y el Partido de Gales (*Plaid Cymru – the Party of Wales*) 10 000. De estas cifras, la que más impresiona es la del SNP, puesto que la membresía del partido representaba el 2.5 por 100 del electorado escocés (el electorado relevante), mientras que la del Partido Laborista representaba solo el 0.9 por 100 del electorado británico (el electorado relevante para un partido que presenta candidatos en todas las circunscripciones británicas)⁶. La afiliación al Partido Laborista aumentó significativamente bajo el liderazgo de Jeremy Corbyn, pero desde entonces ha disminuido a pesar de lo cual el partido ganó las elecciones generales en 2024⁷.

⁶ Biblioteca de la Cámara de los Comunes, *Afiliación a Partidos Políticos en Gran Bretaña*, 31 de agosto de 2022.

⁷ *The Guardian*, 24 de agosto de 2023.

2. EL PARTIDO CONSERVADOR

En relación con los dos principales partidos políticos británicos —el Partido Conservador y el Partido Laborista—, llama especialmente la atención el hecho de que ambos tengan su origen en una fase histórica predemocrática, así como que, en lo que a su organización se refiere, las diferencias formales entre ellos hayan tendido a disminuir en la práctica (extremo sobre el que volveremos más adelante). Como cualquiera podría imaginar, la estructura de los partidos varía significativamente de un partido a otro, reflejando su evolución en la historia y sus diferentes valores.

En el caso concreto del Partido Conservador, su naturaleza jurídica, indeterminada hasta ese momento, fue analizada en el asunto *Conservative Central Office c. Burrell*⁸, en el que se discutía su posible responsabilidad fiscal. En concreto, se cuestionó la naturaleza jurídica del partido y, especialmente, si este podía ser considerado como una *unincorporated association*, en cuyo caso estaría obligado a pagar el impuesto de sociedades sobre las ganancias de sus inversiones. Aprovechando esta ocasión, el Tribunal de Apelación pudo proporcionar una definición de las *unincorporated associations*, concluyendo que existe una asociación de estas características cuando dos o más personas están unidas por uno o más propósitos comunes (que no son propósitos comerciales) mediante acuerdos mutuos, cada una con deberes y obligaciones recíprocos, en una organización que tiene reglas que identifican en quién recae el control de la misma y de sus fondos y bajo qué condiciones, y que puede unirse o abandonarse a voluntad. El Tribunal añadió que el «vínculo de unión entre los miembros de una asociación de ese tipo tiene que ser contractual»⁹. Una vez proporcionada la definición, el Tribunal afirmó que el Partido Conservador no cumplía con la misma, apoyándose para llegar a esta conclusión en el hecho de que nadie podía unirse directamente al mismo¹⁰. Las personas podían unirse a alguna de sus agrupaciones locales de circunscripción, reconocidas como *unincorporated associations*; o al Grupo Parlamentario Conservador, si eran elegidas para un cargo público; pero no al «Partido Conservador» como tal. Asimismo, su fecha de creación era desconocida. Según el juez de apelación Lawton, no era posible encontrar ningún «acuerdo que lo originara» o, en su defecto, ninguna circunstancia o acontecimiento que pudiera ser identificado con su formación. En este sentido, continuó el juez de apelación:

Según el folleto al que ya he hecho referencia, el Grupo Parlamentario puede remontar sus orígenes “a varios cientos de años”, ciertamente hasta la segunda década del reinado de Carlos II. El mismo folleto esta-

⁸ [1982] 1 WLR 522.

⁹ *Ibid.*, p.525.

¹⁰ *Ibid.*

blece que las agrupaciones locales de circunscripción se desarrollaron a partir de las sociedades de registro que fueron formadas después de 1832 para llevar a cabo la tarea de asegurarse de que se incluyeran en el registro de electores los nombres de aquellos con derecho a voto. En 1867 se decidió formar una federación de agrupaciones locales en Inglaterra y Gales. Este fue el comienzo de la Unión Nacional. En 1870 ocurrió un evento importante en la historia constitucional del partido: el Sr. Disraeli fundó la Oficina Central Conservadora. Hasta 1911, el control general y la dirección de esa Oficina estaban en manos de los *Whips*. Ese mismo año se nombró al primer presidente del partido. Desde sus primeros días, la Oficina Central recaudó fondos para el uso del partido. Al principio, estos fondos estaban bajo el control directo del líder; en tiempos más modernos, los tesoreros honorarios del partido pasaron a ser responsables de los mismos. Ahora existe una Junta de Finanzas cuya función es recaudar dinero para los fondos centrales del partido¹¹.

Acto seguido, e incidiendo de manera indirecta e involuntaria en la cuestión de la democracia interna en los partidos y en los derechos democráticos de sus afiliados, el juez de apelación continuó señalando que:

Los fondos centrales proceden principalmente de donaciones, aunque una proporción importante de ellos deriva de contribuciones realizadas por agrupaciones locales de circunscripción, según un sistema de cuotas con el que se espera que cumplan (aunque algunas no lo hacen). Por su parte, la Oficina Central administra los fondos con fines del partido, pero ni la Unión Nacional ni las agrupaciones locales de circunscripción tienen derecho, según ninguna norma prevista, a opinar sobre cómo deben utilizarse dichos fondos¹².

Así, el Partido Conservador era en aquel momento, *de facto*, una entidad fantasma, un cuerpo *sui generis*, sin naturaleza jurídica conocida. Se presentaba como un «movimiento político» de partes constituyentes, donde «los cuerpos separados que conforman el partido cooperan entre sí con fines políticos, pero mantienen su independencia para fines organizativos»¹³. Como se ha visto, carecía de las características propias de una *unincorporated association* según fue definida por el tribunal a los efectos de las leyes fiscales: no existían acuerdos mutuos entre todos sus miembros, ni derechos y obligaciones recíprocas, ni normas que regularan el control ejercido por el líder¹⁴. Esta última observación, además de proporcionar indicios sobre la naturaleza jurídica del partido, también daba algunas pistas sobre su nivel de democracia interna y sobre la posible existencia de los derechos democráticos de sus miembros. De existir estos últimos, hubieran estado dirigidos contra la parte del movimiento político a la que los miembros se unieron, generalmente la agrupación local de circunscripción.

¹¹ *Ibid.*, p.527.

¹² *Ibid.*, pp.527-528.

¹³ *Ibid.*, p.528.

¹⁴ *Ibid.*, p.527.

Al respecto, el inspector de Hacienda argumentó que «al unirse a una agrupación local de circunscripción, los miembros implícitamente acuerdan aceptar lo que él llamó las convenciones del partido», lo que reforzaba la idea de que el Partido Conservador era mucho más que un vago movimiento político, yendo más allá y constituyéndose como una auténtica *unincorporated association*¹⁵. Sin embargo, este argumento fue rechazado por la Corte de Apelación, reforzando la ausencia de cualquier apariencia de democracia interna en el partido y de control alguno ejercido por sus miembros, al decir que:

los acuerdos que otorgan derechos y establecen obligaciones, como en el caso de las asociaciones no mercantiles, deben tener un grado razonable de certeza, ya que en algunas circunstancias pueden ser objeto de litigio. En el caso de una agrupación local, ninguno de sus miembros podría invocar derechos contractuales para solicitar al tribunal su protección en relación con la elección por parte del Grupo Parlamentario de un líder que fue «presentado para su elección como líder del partido ante la Asamblea del partido constituida en la forma actual»¹⁶.

Como se verá a continuación, las normas que regulan el liderazgo del Partido Conservador fueron modificadas, otorgando a los afiliados un derecho cualificado a participar en la elección del líder. En este nuevo escenario, se volvió muy complicado negar que no existía un derecho contractual que podría hacerse valer contra el partido a nivel nacional si a un miembro se le negara el derecho a participar en una votación incumpliendo las normas. Este factor, junto con la adopción de un nuevo estatuto por el partido en 1998, determinó de manera innegable su calificación como una auténtica *unincorporated association*.

El nuevo estatuto fue adoptado por el partido justo antes de que entrara en vigor la legislación actualizada sobre la regulación de los partidos políticos, lo que levantó ciertas sospechas acerca de la intención con la que los cambios fueron introducidos, que no parecía ser otra que anticiparse ante la previsión de nuevos requisitos legales¹⁷. Desafortunadamente, como se verá a continuación, el cambio en la naturaleza jurídica del partido no vino acompañado de un mayor nivel de democracia interna ni de un amplio catálogo de derechos para sus miembros como el que disfrutaban aquellos de otras organizaciones¹⁸. No obstante, antes de abordar estas cuestiones, es importante señalar que el estatuto actual del Partido Conservador establece claramente que es «un partido político para la Nación, abierto a todos los que comparten sus objetivos y valores y que se comprometen a cumplir con este estatuto», así como que «el partido

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *vid. infra* los epígrafes 6 a 9.

¹⁸ Especialmente los sindicatos. Ver H. COLLINS, K.D. EWING and A. MCCOLGAN, *Labour Law*, Cambridge University Press and Assessment, Cambridge, 2019 (2.^a ed.), capítulo 13.

estará compuesto por sus miembros»¹⁹. Esta declaración probablemente resolvió todas las preocupaciones que dieron lugar al caso *Burrell*, ya que: a) se incorporó un texto que reconoce la existencia del partido; b) se reconoce explícitamente que el partido está compuesto por sus miembros, con una formulación lo suficientemente clara como para establecer una relación contractual, y c) garantiza al menos un derecho de los miembros exigible que surge bajo la existencia del estatuto del partido²⁰.

Ese estatuto aprobado en 1998, además, estableció las diferentes categorías de afiliación dentro del Partido Conservador. Así, en dicho estatuto se definen cuatro categorías distintas de afiliación en el Partido Conservador:

- Sujetos individuales (*individuals*), a los que el Estatuto se refiere como «Miembros del partido»;
- Unidades operativas locales (*Local operational units*), a los que el Estatuto se refiere como «Asociaciones», cuyos miembros solo pueden ser miembros del partido;
- Organizaciones Reconocidas (*Recognised Organisations*), cuyos miembros solo pueden ser miembros del partido (a menos que expresamente lo permita la Junta), siendo otras organizaciones reconocidas por la Junta;
- El Partido Conservador y Unionista Escocés (*The Scottish Conservative and Unionist Party*), y sus miembros (a los que el Estatuto se refiere como «Miembros del Partido Escocés»)²¹.

En este sentido, las *recognised organisations* son «responsables de representar secciones específicas del Partido Conservador y tienen un reconocimiento especial»²². Estas organizaciones incluyen a los Jóvenes Conservadores (*Young Conservatives*), Conservadores en el Extranjero (*Conservatives Abroad*), la Organización de Mujeres Conservadoras (*Conservative Women's Organisation*) y el Foro de Políticas Conservadoras (*Conservative Policy Forum*). Además, es preciso hacer hincapié en que se trata de organizaciones compuestas por miembros del partido, no de organizaciones independientes (como los sindicatos y algunas sociedades socialistas, como la *Fabian Society* en el caso del Partido Laborista)²³.

Por su parte, la Junta a la que antes se ha hecho referencia es la Junta del Partido Conservador, que es el supremo órgano decisorio en relación

¹⁹ Estatuto del Partido Conservador (modificado en 2021), Regla 3.

²⁰ De hecho, se acepta implícitamente en *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin) que (a) existe una entidad legal llamada el Partido Conservador, aunque (b) la naturaleza de su personalidad jurídica sigue sin estar clara.

²¹ *Ibid.*, Regla 4.

²² Página web del Partido Conservador, disponible en <https://www.conservatives.com/organisation>. Consultada el día 29/01/2024.

²³ *Vid. infra*.

con cuestiones de organización y gestión del partido²⁴. Se trata de un órgano equivalente al Comité Ejecutivo Nacional (*NEC*, por sus siglas en inglés) del Partido Laborista, aunque, a diferencia de lo que sucede en este último, los afiliados del Partido Conservador no tienen derecho a elegir a sus miembros. Por el contrario, la Junta está compuesta por los que a continuación se detallan:

- El presidente del Partido Conservador (que, a su vez, será el presidente de la Junta), designado por el líder y que presidirá la Junta en su ausencia, actuando como representante de este en ella;
- dos vicepresidentes, siendo uno de ellos el presidente de la Convención Nacional Conservadora, quien, en ausencia del presidente de la Junta y del líder, presidirá la Junta;
- cuatro miembros adicionales elegidos por la Convención Nacional Conservadora (además del presidente de la Convención Nacional Conservadora);²⁵
- el presidente electo del Comité 1922 (*1922 Committee*);²⁶
- el presidente de la *Association of Conservative Peers*; ²⁷
- el presidente del Partido Conservador y Unionista Escocés (*Scottish Conservative and Unionist Party*);
- el presidente electo del Partido Conservador Galés (*Welsh Conservative Party*);
- el presidente electo de la Asociación de Concejales Conservadores (*Conservative Councillors' Association*);²⁸
- el tesorero del partido, que será designado por el líder;
- hasta un miembro adicional que, ocasionalmente, puede ser nombrado por el líder, previa aprobación de la Junta;
- un miembro destacado del personal profesional del partido, que será designado por el presidente de la Junta para servir en la misma;
- tres diputados que serán elegidos por los miembros del Grupo Parlamentario bajo reglas determinadas por el Comité Ejecutivo del Comité 1922, previa consulta a la Junta;

²⁴ Estatuto del Partido Conservador (modificado en 2021), Regla 12.

²⁵ La Convención Nacional Conservadora está compuesta principalmente por representantes de cada una de las agrupaciones de circunscripción del Partido Conservador, teniendo como función principal «apoyar y promover los objetivos y valores del partido»: *ibid.*, Regla 20.1.

²⁶ El Comité 1922 es un cuerpo formado por diputados o miembros del parlamento que no tienen una posición oficial en el gobierno (miembros de un partido político que no ocupan cargos ministeriales ni forman parte del gabinete, siendo su papel principal representar a sus electores y expresar las opiniones y preocupaciones de sus circunscripciones en el Parlamento). Recibe dicha denominación porque se formó después de las elecciones generales de 1922.

²⁷ Los *Conservative Peers* son los miembros del Partido Conservador en la Cámara de los Lores.

²⁸ La Asociación de Concejales Conservadores representa a los representantes del Partido Conservador a nivel local.

- asimismo, la Junta puede realizar un nombramiento adicional, sujeto a la aprobación del líder.

De este modo, el Partido Conservador, además de ser efectivamente un partido exclusivo de afiliación, se define en su estatuto como un partido de liderazgo. El líder debe ser miembro de la Cámara de los Comunes, siendo su función «determinar la dirección política del partido teniendo en cuenta las opiniones de los miembros del partido y del Foro de Políticas Conservadoras»²⁹. El líder será elegido por los miembros del partido de acuerdo con los procedimientos determinados por el Comité Ejecutivo del Grupo Parlamentario Conservador (Comité 1922). En caso de vacante, el Estatuto del partido otorga un poder ilimitado a la ejecutiva de dicho Comité en lo que a la determinación de los procedimientos de selección de candidatos se refiere:

Al iniciarse el procedimiento de elección del líder, será deber del Comité 1922 presentar al partido, tan pronto como sea razonablemente posible, una selección de candidatos para su potencial elección como líder. Las reglas para decidir el procedimiento por el cual el Comité 1922 selecciona candidatos para la elección se determinarán por el Comité Ejecutivo del Comité 1922 después de consultar con la Junta³⁰.

Esto implica que el papel de los miembros del partido en la elección de su líder depende del procedimiento adoptado por el Comité 1922. Además, estas reglas variarán de una elección a otra, pudiendo ser moduladas «a la carta», tanto en términos del número mínimo de nominaciones requeridas para ser candidato como en relación con el tiempo de campaña electoral permitido a los candidatos rivales³¹. En el caso *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin) se argumentó —aunque sin éxito— que, al elegir un nuevo líder mientras el partido está en el gobierno, este estaría ejerciendo una función pública y, por tanto, debería cumplir con el derecho aplicable a esa situación. Sin embargo, a pesar de que el nuevo líder casi con certeza será designado primer ministro, el Tribunal concluyó que la elección del líder del partido es un asunto privado y no una cuestión de derecho público³².

²⁹ Estatuto del Partido Conservador (modificado en 2021), Regla 11.

³⁰ Estatuto del Partido Conservador (modificado en 2021), Anexo 2, Regla 3.

³¹ En la elección más reciente que llevó a Rishi Sunak a ser elegido líder del Partido Conservador, las reglas exigían que los posibles candidatos tuvieran al menos 100 nominaciones de los Miembros del Parlamento (MPs) para poder presentar su candidatura. Solo Sunak alcanzó este umbral, lo que llevó a su nombramiento como líder del partido sin necesidad de una votación entre los miembros: *BBC News*, 24 de octubre de 2022. En contraste, durante la elección de su predecesora inmediata, Liz Truss, solo se requerían 20 nominaciones. En el momento de la elección de Sunak como líder del partido había 357 diputados conservadores.

³² *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin).

3. EL PARTIDO LABORISTA

La estructura del Partido Laborista difiere en varios aspectos importantes de la del Partido Conservador, reflejando sus distintos orígenes y valores. Inicialmente, el Partido Laborista fue creado como el Comité de Representación Laborista (*LRC*, por sus siglas en inglés), que era un organismo de organizaciones afiliadas, que incluía el denominado Partido Laborista Independiente, diversos sindicatos individuales y algunas sociedades socialistas (como la ya mencionada *Fabian Society*)³³.

La motivación principal de los sindicatos no era otra que asegurar la obtención de representación parlamentaria para revertir aquellas decisiones judiciales que habían impuesto serias restricciones a su libertad para operar en el ámbito industrial. Como ejemplo puede mencionarse el caso *Taff Vale Railway Co Ltd c Amalgamated Society of Railway Servants*³⁴, donde el tribunal determinó que los sindicatos eran legalmente responsables de indemnizar a los empleadores por los daños ocasionados durante las huelgas que ellos habían convocado. En respuesta a estas restricciones, los sindicatos formaron el *LRC* con el objetivo de obtener representación en el Parlamento, logrando que 29 de sus miembros fueran elegidos diputados en las elecciones generales de 1905. Este éxito llevó a la promulgación de la Ley de Conflictos Comerciales de 1906, que revocó la decisión del caso *Taff Vale*, eliminando así la responsabilidad económica de los sindicatos en situaciones similares³⁵. Sin embargo, y a pesar de haber conseguido su propósito, el *LRC* cambió su nombre a Partido Laborista en ese mismo año (1906), y continuó operando y abordando otras cuestiones de interés para la clase trabajadora.

En 1909, la existencia del Partido Laborista fue cuestionada nuevamente en una decisión judicial. Nos referimos al asunto *Amalgamated Society of Railway Servants c Osborne*³⁶, donde se determinó que era ilícito que un sindicato impusiera una cuota a sus miembros con el fin de obtener representación parlamentaria, en la medida en que los sindicatos no estaban autorizados para hacerlo según la legislación sindical vigente en aquel momento. Además, el Tribunal consideró «inconstitucional» el apoyo de los sindicatos a los candidatos del Partido Laborista, ya que, según las reglas de los sindicatos afiliados, cualquier diputado patrocinado por un sindicato debía actuar de acuerdo con los deseos de este y seguir la disciplina del Grupo Parlamentario Laborista. Según uno de los jue-

³³ H. PELLING, *The Origins of the Labour Party, 1880-1900*, Macmillan, 1954; F. BEALEY y H. PELLING, *Labour Politics, 1900-1906: A History of the Labour Representation Committee*, Macmillan, 1958; H. PELLING, *A History of British Trade Unionism*, Harmondsworth, 1976 (3rd ed).

³⁴ [1901] AC 426.

³⁵ J. SAVILLE, «The Trade Disputes Act. 1906», en *Historical Studies in Industrial Relations*, 1996, núm. 1, p. 11.

³⁶ [1910] AC 87.

ces, tales acuerdos eran incompatibles con «la independencia y libertad que hasta ahora se consideraban esenciales para el gobierno representativo en el Reino Unido»³⁷. La situación se regularizó mediante la Ley de Sindicatos de 1913, que otorgó a los sindicatos la libertad de promover objetivos políticos, siempre que una mayoría de miembros así lo respalde en una votación que debe realizarse cada diez años, y siempre que el sindicato establezca un fondo político separado con ese propósito, en relación con el cual existe para sus miembros un derecho a no contribuir³⁸.

En lo que se refiere a sus miembros, no fue hasta el año 1918 cuando se hizo posible que una persona se afiliara al Partido Laborista. Después de que su composición fuera revisada en dicho año, pasó a convertirse en un partido mixto, compuesto, de un lado, por individuos organizados geográficamente alrededor de circunscripciones electorales y, de otro, por sindicatos afiliados y sociedades socialistas. En el Estatuto del partido se prevé la creación de un Partido Laborista de Circunscripción (*CLP*, por sus siglas en inglés) en cada una de las 650 circunscripciones parlamentarias del Reino Unido. Asimismo, cuando sea factible, dentro de cada circunscripción los miembros podrán organizarse en distintas corrientes, quedando sujetas a ciertos límites. También se prevé la afiliación de organizaciones al partido, especialmente de sindicatos, sociedades cooperativas y sociedades socialistas. Actualmente, el partido cuenta con la afiliación de once sindicatos, con una membresía total que contribuye con los fondos políticos de aproximadamente tres millones de personas³⁹, y 20 sociedades socialistas⁴⁰. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los miembros de los sindicatos no se convierten de forma automática en miembros del Partido Laborista en virtud de su afiliación al sindicato, simplemente pertenecen a una organización que forma parte del partido⁴¹. No obstante, a pesar de ello, se les puede permitir votar en la elección del líder y pueden optar por unirse al partido de forma individual.

Lo cierto es que, aunque existen diferentes tipos de organizaciones afiliadas al Partido Laborista, los sindicatos siguen siendo las más importantes. En este sentido, cada sindicato paga una cuota de afiliación que, a su vez, históricamente reflejaba el número de miembros que pagaban la cuota política. Como es de esperar, esto daba a los sindicatos más grandes

³⁷ *Ibid.*, p. 111.

³⁸ La normativa se encuentra actualmente en la Ley de Enmienda de Relaciones Laborales y Sindicatos (1992), secciones 71-96.

³⁹ ASLEF, Community, CWU, FBU, GMB, Musicians' Union, NUM, TSSA, Unison, Unite the Union, y USDAW. Dos tercios de los tres millones pertenecen a Unison o Unite the Union.

⁴⁰ Estas incluyen la *Fabian Society*, el Movimiento Laborista Judío, LGBT+ Laborista, la Asociación Educativa Socialista y la Sociedad de Abogados Laboristas.

⁴¹ M. DUVERGER, *Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction*, Thomas Nelson, p. 17. Ver también *Mortimer v Labour Party*, Case No HC 1999 OY944, donde las consecuencias legales son examinadas.

mayor influencia en la toma de decisiones, por ejemplo, en la Conferencia del partido. Hubo un momento en el que hasta seis millones de sindicalistas pagaban la cuota política, destinada principalmente al pago de las cuotas de afiliación de los sindicatos al partido. Como ya se ha tenido ocasión de mencionar, las cifras comparables hoy son muy inferiores, ya que los once sindicatos afiliados suman en total solo tres millones de miembros que pagan la cuota política. No es objeto del presente trabajo realizar un análisis exhaustivo de las razones que han conducido a la disminución en los niveles de afiliación, toda vez que el estudio de estas nos obligaría a exceder los límites de un trabajo de estas características. Al respecto, basta con apuntar que están relacionadas con la disminución de los niveles de afiliación sindical (que se ha reducido a la mitad desde 1980, de alrededor de trece a seis millones de afiliados), así como con el factor de que la disminución se concentra principalmente en las partes del movimiento sindical de las cuales el Partido Laborista ha obtenido tradicionalmente su fortaleza (como la minería de carbón). Se prevé, además, que la disminución en los niveles de afiliación continúe aumentando, cuestionando no tanto la existencia misma del partido, como su condición de partido mixto con un nivel de afiliación sindical significativo.

Dejando de lado las cuestiones vinculadas con la afiliación y adentrándonos en el análisis de su estructura, el Partido Laborista contempla en su Estatuto la formación de un Comité Ejecutivo Nacional (*NEC*), designado como la «autoridad administrativa del partido»⁴², y reconocido judicialmente como su «órgano central de gobierno»⁴³. Por su parte, la Conferencia del Partido Laborista será quien decida «qué propuestas específicas de reforma legislativa, financiera o administrativa se incluirán en el programa del partido», basándose en un programa de trabajo continuo desarrollado por el Foro Nacional de Políticas (*NPF*, también por sus siglas en inglés)⁴⁴. Sin embargo, no todos los elementos del programa del partido serán necesariamente incluidos en su programa electoral, cuya determinación seguirá procedimientos distintos dependiendo de si el partido se encuentra en el gobierno o en la oposición durante las elecciones. Antes de las elecciones generales de 2024, estando en la oposición, el contenido del próximo manifiesto fue determinado por «el *NEC*, el Gabinete en la Sombra, el Comité Parlamentario del Grupo Parlamentario Laborista (*PLP*), los líderes de los Partidos Laboristas Escocés y Galés, el presidente y tres vicepresidentes del *NPF* y ocho miembros sindicales del Grupo de Contacto *TULO*»⁴⁵. El estatuto también incluye disposiciones que regulan los cargos del partido, tales como el líder del partido, el secretario general, el tesorero y los auditores, además de establecer un Comité Nacional Constitucional para tratar asuntos disciplinarios⁴⁶.

⁴² Estatuto del Partido Laborista, capítulo 1, cláusula II.1.

⁴³ *Choudhry c Triesman* [2003] EWHC 1203 (Comm), en el párrafo 61.

⁴⁴ Estatuto del Partido Laborista, capítulo 1, cláusula V.

⁴⁵ *Ibid.* *TULO* es un cuerpo de representantes de los sindicatos afiliados.

⁴⁶ *Ibid.*, capítulo 1, cláusula IX.

Cada uno de los órganos anteriores cuenta con miembros electos. El *NEC* incluye algunos miembros *ex officio*, pero también cuenta con representantes electos de sindicatos afiliados (13 miembros), sociedades socialistas (un miembro) y *CLPs* (nueve miembros)⁴⁷. En el caso de la Conferencia del Partido Laborista, los sindicatos afiliados y las sociedades socialistas pueden designar a un delegado por cada 5 000 miembros afiliados que hayan pagado sus cuotas. Los *CLPs*, por su parte, pueden designar a un delegado por los primeros 749 miembros en el *CLP*, y un delegado adicional por cada 250 miembros individuales adicionales en la circunscripción o parte de esta⁴⁸. Además, hay varios puestos *ex officio* reservados para cargos como el secretario general, candidatos parlamentarios y miembros del Foro Nacional de Políticas. En lo que se refiere a los dirigentes del partido, también son normalmente «electos», incluido especialmente el líder del partido; las candidaturas a estos puestos deben ser propuestas por un número mínimo de diputados, *CLPs* y organizaciones afiliadas. A continuación, se lleva a cabo una votación de los miembros del partido, *affiliated supporters* y *registered supporters*, basada en el principio de una persona, un voto. Si ningún candidato obtiene la mayoría de votos de primera preferencia, se realiza una redistribución de votos según las preferencias indicadas en la papeleta de votación⁴⁹.

En cuanto a los derechos de los afiliados, lo expuesto anteriormente sugiere la necesidad de reconocer derechos de participación de los afiliados en las estructuras de gobierno del partido, especialmente en lo que se refiere a la elección de dirigentes, la composición de los órganos de gobierno y el desarrollo de la política del partido. Un aspecto destacable del Estatuto del Partido Laborista es que prevé la denominada Carta de Derechos de los Afiliados, incorporada en el Estatuto del Partido Laborista en el año 2018. Esta Carta aborda una serie de cuestiones de especial relevancia, incluyendo: *a)* el derecho a ser considerado como candidato para cargos públicos; *b)* el derecho a postularse para elecciones a diversas posiciones internas dentro del partido (como el *NEC* y el Comité Constitucional Nacional); *c)* el derecho a postularse para la elección como delegado a conferencias nacionales y regionales; *d)* el derecho a votar en reuniones de selección de candidatos parlamentarios u otros cargos públicos; *e)* el derecho a asistir y votar en reuniones locales, y a votar en elecciones del *NEC*; *f)* el derecho a ser invitado a todas las reuniones del partido a las que los miembros tengan derecho a asistir; *g)* el derecho a conservar la totalidad de los derechos de los afiliados al cambiar de un *CLP* a otro (por ejemplo, como consecuencia de un cambio de dirección); y *h)* «el derecho a la dignidad y al respeto, y a ser tratado de manera justa por el Partido Laborista». Además, los dirigentes del partido en cualesquiera de sus niveles deben *i)* «ejercer sus poderes con buena fe y hacer todo lo posible para asegurar las garantías procesales

⁴⁷ *Ibid.*, capítulo 1, cláusula VIII.

⁴⁸ *Ibid.*, capítulo 1, cláusula VI, y capítulo 3, cláusula 1.

⁴⁹ *Ibid.*, capítulo 1, cláusula VII, y capítulo 4, cláusula 2.

de sus miembros». Además, a los anteriores derechos debe sumarse, por supuesto, el *j*) de participar en la elección del líder del partido.

Ahora bien, aunque pudiera parecer que se reconoce una amplia gama de derechos, lo cierto es que existen omisiones significativas. Por ejemplo, *k*) los miembros del partido no tienen derecho a participar en la selección de representantes del partido para la Cámara de los Lores⁵⁰, ya que el líder es el único responsable de hacer estas designaciones, como sucede en otros partidos. Además, *l*) no existe un derecho de acceso a los registros financieros del partido. Aunque los partidos políticos deben proporcionar información financiera a la Comisión Electoral trimestralmente en relación con cierta información (donaciones) y anualmente en relación con otro tipo de información (cuentas anuales)⁵¹, los miembros del Partido Laborista solo pueden acceder a esta información una vez que ha sido publicada por la Comisión Electoral⁵². En otras palabras, los afiliados al partido no tienen más acceso a la información financiera que cualquier otro ciudadano según la legislación mencionada anteriormente⁵³. Esta posición contrasta, por ejemplo, con los derechos que se reconocen a los miembros de los sindicatos, en la medida en que desde hace ya un tiempo la legislación establece que «un miembro de un sindicato tiene derecho a solicitar acceso a cualquier registro contable del sindicato que esté disponible para su inspección y que se refiera a períodos de tiempo en que aquel fue miembro de este»⁵⁴.

4. PARTIDOS POLÍTICOS Y DERECHOS DE LOS AFILIADOS

Como sucede en otras organizaciones, los partidos políticos también enfrentan desacuerdos sobre el alcance de sus reglas o estatutos, generando conflictos en relación con el ejercicio del poder por parte de los órganos disciplinarios. Cuando estos desacuerdos y conflictos no se resuelven internamente, puede ser necesario recurrir a los tribunales para su solución. Aunque el proceso judicial puede ser costoso, en los últimos

⁵⁰ La Cámara de los Lores es la segunda cámara del Parlamento Británico. Sus miembros son designados de por vida, generalmente por recomendación del primer ministro y otros líderes de partidos.

⁵¹ Ley de Partidos Políticos, Referendos y Elecciones de 2000 (*PPERA 2000*), sección 62 y secciones 42-46, respectivamente. En tiempo de elecciones, las donaciones deben ser informadas semanalmente (sección 63).

⁵² *PPERA 2000*, sección 46.

⁵³ K. D. EWING, «Why we want and need a Charter of Members' Rights», Campaign for Labour Party Democracy, *Campaign Briefing*, otoño 2009, p.2. Véase también la Comisión Independiente sobre Responsabilidad, Partido y Democracia Parlamentaria, que emitió un informe en 2007 con recomendaciones para una Carta de Derechos de los Miembros, un Código Ético del Partido y un Defensor del Pueblo del Partido Laborista para tratar quejas y agravios de sus miembros.

⁵⁴ Ley de Sindicatos de 1871, sección 14. En la actualidad, Ley de Relaciones Laborales y Sindicales de 1992, sección 30.

años ha aumentado la disposición de los partidos a llevar sus conflictos internos ante los tribunales, y estos muestran una mayor apertura a la hora de considerarlos. Los conflictos en cuestión pueden estar relacionados con asuntos de diversa índole, incluyendo: *a)* la capacidad para votar en elecciones internas⁵⁵, *b)* las condiciones o requisitos necesarios para postularse a un cargo dentro del partido⁵⁶, *c)* la selección de candidatos para elecciones parlamentarias o locales⁵⁷, *d)* la suspensión de partidos locales por presuntas faltas⁵⁸, y *e)* la disciplina y expulsión de afiliados⁵⁹. El papel de los tribunales en estos supuestos consiste en «supervisar», es decir, su función «no es tomar la decisión principal, sino asegurar que el que la toma haya operado dentro de los límites legales»⁶⁰.

Una vez aceptados los litigios ante los tribunales sobre conflictos internos, la primera pregunta que surge se refiere al hecho de que, al ser un partido político una *unincorporated association*, carece de personalidad jurídica autónoma y, por ende, no puede ser demandado en nombre propio. Así, en un supuesto en el que varios miembros demandaron al Partido Laborista porque se les negó el derecho a votar en la elección del líder, el tribunal sostuvo que:

El Partido Laborista es una *unincorporated association*. Como tal, no tiene personalidad jurídica independiente de la de sus miembros individuales y, en términos legales, no es una entidad distinta de ellos, como lo sería si fuera una empresa o una sociedad industrial o mutua⁶¹.

Ante esta situación, los tribunales generalmente permiten que se inicien procedimientos legales contra el secretario general u otro dirigente de alto rango en representación de todos los miembros del partido⁶². Este problema, sin embargo, no se produce en todos los lugares del Reino Unido. Por ejemplo, en Escocia los partidos políticos pueden ser demandados en nombre propio⁶³. A pesar de lo expuesto, la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos no ha sido un obstáculo para que los

⁵⁵ *Evangelou c McNicol* [2016] EWCA Civ 817.

⁵⁶ *Foster c Corbyn* [2016] EWHC 1966 (QB).

⁵⁷ *Jones c McNicol* [2016] EWHC 866 (QB), y *Rothery c Evans* [2021] EWHC 577 (QB). También *Watt c Ahsan* [2007] UKHL 51 (impugnación bajo la Ley de Relaciones Raciales de 1976).

⁵⁸ *Lewis c Heffer* [1978] 1 WLR 1061.

⁵⁹ *Williamson c Formby* [2019] EWHC 2639 (QB), *Neslen c Evans* [2021] EWHC 1909 (QB).

⁶⁰ *Williamson c Formby*, *ibid.*, párrafo 26.1.

⁶¹ *Evangelou c McNicol*, anteriormente mencionado, párrafo 18.

⁶² Al igual que en *Williamson*, mencionado anteriormente, y en *Evangelou*, *ibid.* Compare con *Mortimer c Labour Party*, Caso N.º HC 1999 OY944.

⁶³ Asunto de la Sucursal de Newtongrange del Partido Nacional Escocés, P36/146/99. Tampoco parece ser ahora un problema en el caso del Partido Conservador. Consulte *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin), y anteriormente *R (Khaw) contra el Partido Conservador*, 21 de enero de 2015, discutido en *Tortoise Media Ltd*, antes mencionado.

jueces utilicen los estatutos para resolver litigios sobre cuestiones internas, como veremos a continuación⁶⁴.

La segunda cuestión que surge se refiere al enfoque que los tribunales deberían adoptar para hacer cumplir las reglas del partido. Como se mencionó anteriormente, su función es interpretar y aplicar los estatutos del partido, que funcionan como un contrato entre sus miembros:

Dado que la naturaleza de la relación entre una *unincorporated association* y sus miembros individuales está regida por el derecho de contratos, el enfoque adecuado para interpretar sus estatutos y reglas se rige por los principios generales del derecho contractual, como cuestión jurídica que compete al tribunal⁶⁵.

En el Reino Unido, el derecho contractual se rige principalmente por el *common law* (derecho de origen consuetudinario reconocido jurisprudencialmente) y los casos de referencia (*leading cases*) se han planteado en el contexto de conflictos comerciales en los que estaban en juego sumas importantes de dinero, es decir, muy distintos a los casos de conflictos internos entre partidos políticos y sus miembros. A pesar de estas diferencias, es el mismo derecho de contratos el que se aplica a estos últimos, como si de un conflicto comercial entre dos multinacionales se tratara.

La interpretación de ese contrato de afiliación que une al partido y al afiliado siempre debe buscar cumplir la voluntad de las partes, lo cual constituye casi una ficción en el caso de un partido político y sus miembros. En este tipo de contexto, el contrato no tiene términos claros y fijos, sino que es un contrato de adhesión a unos términos dinámicos cuyo contenido se encuentra en constante cambio. A pesar de ello, los tribunales han establecido que «las intenciones de las partes en un contrato se determinarán por referencia a lo que una persona razonable, con todos los antecedentes de que hubieran dispuesto las partes, habría entendido que significaba el lenguaje del contrato, y ello centrándose especialmente en el significado de las palabras del contrato en su contexto documental y fáctico»⁶⁶. Por su parte, según la Corte de Apelación, el significado «debe evaluarse a la luz del significado natural y ordinario de las palabras, de cualquier otra disposición relevante del contrato, del propósito general de la cláusula en el contrato y de los hechos y circunstancias conocidos o asumidos por las partes»⁶⁷, que en el caso de un partido político serían sus miembros. Así, en ambos casos se aboga por otorgar gran importancia al «significado natural de las palabras más relevantes»,

⁶⁴ *PPERA 2000*, sección 153: los procedimientos por un delito contra una *unincorporated association* deben presentarse contra la asociación en su propio nombre y no en nombre de ninguno de sus miembros.

⁶⁵ *Evangelou c. McNicol*, mencionado anteriormente, párrafo 20.

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 20.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 61.

lo que se traduce en que cuanto más claramente estén expresadas, «más difícil será justificar apartarse de [ellas]»⁶⁸.

Estas opiniones fueron expresadas por la Corte de Apelación en el asunto *Evangelou c McNicol*⁶⁹, relacionado con los poderes del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista para «definir criterios de elegibilidad y establecer pautas procedimentales» en las elecciones internas del partido, más concretamente en la elección del líder del partido. Al respecto, no es arriesgado decir que, a pesar de que se reconoce a los tribunales la posibilidad de supervisar la interpretación de los estatutos de los partidos políticos, la tendencia ha sido favorecer al partido más que a sus afiliados. No obstante, es posible encontrar excepciones a esta tendencia. *Evangelou* fue una de ellas, como también lo fue *Choudhry c Treisman*⁷⁰, nuevamente en relación con el NEC, aunque esta vez para determinar si este estaba facultado para no seleccionar a los candidatos que habían sido designados a nivel local mediante los procedimientos ordinarios previstos para ello, e imponer desde el nivel central otros diferentes en su lugar. La Corte Suprema no declaró la inexistencia de tal poder y en ello parece que influyó la siguiente consideración:

Una interpretación restrictiva de los poderes del NEC podría conducir a que el partido a nivel nacional careciera de competencia para intervenir cuando una entidad local estuviese controlada por personas cuyos principios u objetivos no coinciden con los del partido. Es evidente que pequeños grupos de personas, o incluso una sola persona con suficiente influencia personal, podrían asumir el control de estas unidades locales y utilizar su poder de manera corrupta o en contra de los intereses del partido⁷¹.

En una decisión que fue muy sensible a las necesidades del partido y a lo que podría describirse como el principio de autonomía de partido (aunque no se empleó explícitamente este término), el tribunal afirmó que cuando hubiera que interpretar normas internas, había que hacerlo dándoles una interpretación práctica y alineada con los objetivos del partido⁷². Sin embargo, no llegó hasta el final en la dirección de reconocer la autonomía del partido; se mostró escéptico respecto al argumento del Partido Laborista de que las normas deben interpretarse de acuerdo con la práctica del partido⁷³. Los tribunales pueden ser sensibles a las realidades políticas cuando interpretan los estatutos y, aunque el enfoque de la interpretación es formal, este no excluye la posibilidad de que los tribunales desempeñen un papel más activo, como cuando es necesario inferir exigencias relacionadas con las garantías procesales bási-

⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 22.

⁶⁹ [2016] EWCA Civ 817.

⁷⁰ [2003] EWHC 1203 (Comm).

⁷¹ *Ibid.*, párrafo 61.

⁷² *Ibid.*, párrafo 63.

⁷³ *Ibid.*, párrafo 64.

cas en procedimientos disciplinarios⁷⁴, o cuando se requiere limitar el ejercicio de poderes discrecionales «mediante conceptos de honestidad, buena fe, autenticidad, ausencia de arbitrariedad, capricho, perversidad e irracionalidad»⁷⁵. Paradójicamente, estos principios de derecho público, que originalmente fueron utilizados para limitar el poder de organismos administrativos, están siendo aplicados ahora en litigios de derecho privado.

Lo cierto es que los tribunales son más propensos a intervenir en procesos disciplinarios cuando el demandante es un diputado o un concejal a nivel local. A modo de ejemplo, en el asunto *Jones c McNicol*⁷⁶, el demandante era un concejal experimentado de Nottingham con veinticinco años de trayectoria política local que fue suspendido del Partido Laborista tras recibir acusaciones relacionadas con irregularidades en la venta de propiedades municipales. A pesar de que posteriormente fue exonerado de responsabilidad por una investigación de las autoridades locales, el Partido Laborista se negó a levantar la suspensión hasta realizar su propia investigación, lo que implicaba que Jones no podría presentarse como candidato en las elecciones locales que iban a celebrarse. A diferencia de lo que sucedió en el asunto *Choudhry c Treisman*, el tribunal subrayó que el Partido Laborista «no es solo un partido nacional», sino que también está compuesto a nivel local por los Partidos Laboristas de Circunscripción. Uno de estos partidos se habría visto privado de su principal candidato si el tribunal no hubiera intervenido a su favor⁷⁷. Para evitar esta situación, el tribunal emitió una orden judicial que permitió al demandante ser considerado como candidato en las elecciones, argumentando que las normas disciplinarias del partido se aplicaron incorrectamente. Las normas internas deben aplicarse de manera justa y los asuntos disciplinarios deben ser tratados con celeridad⁷⁸.

En un caso más reciente que involucró a Chris Williamson, un diputado que enfrentó acciones disciplinarias tras recibir controvertidas acusaciones de antisemitismo (un asunto que dividió al Partido Laborista durante aproximadamente cinco años y que llevó a la suspensión del Grupo Parlamentario Laborista de Jeremy Corbyn, su ex líder)⁷⁹, el tribunal se guió por la probabilidad de que la suspensión cautelar del partido a la espera de un proceso disciplinario pudiera tener como efecto negar al demandante la posibilidad de ser reelegido como diputado por su partido local en las próximas elecciones generales. En palabras del tribunal, «la descalificación como candidato del Partido Laborista pon-

⁷⁴ Como por ejemplo sucede en el caso anteriormente mencionado, *Jones c McNicol*.

⁷⁵ *Evangelou c McNicol*, párrafo 24.

⁷⁶ [2016] EWHC 866 (QB).

⁷⁷ *Ibid.*, párrafo 55.

⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 46. Al intervenir de esta manera, el tribunal fue guiado por la necesidad de prevenir el «daño irreparable a la carrera política de la persona suspendida».

⁷⁹ Ver *Williamson c Formby*, ya mencionado, *Corbyn c Evans* [2021] EWHC 130 (QB), y *Neslen c Evans* [2021] EWHC 1909 (QB).

dría fin a la carrera parlamentaria del Sr. Williamson». Ante esta situación, el partido levantó la suspensión, tras advertir a Williamson sobre su conducta. Sin embargo, muchos integrantes del partido consideraron que esa decisión había sido demasiado indulgente y finalmente fue revertida y se restableció la suspensión. El tribunal sostuvo entonces que las garantías procesales básicas exigen que una decisión disciplinaria, una vez tomada, no puede volver a considerarse sin causa justificada; sin embargo, también afirmó que el partido podría suspender a Williamson si recibía nuevas acusaciones de antisemitismo no relacionadas con las anteriores⁸⁰.

5. ¿UN NUEVO MARCO REGULADOR?

Llegados a este punto, es inevitable preguntarse si es conveniente dejar la regulación interna de los partidos políticos en manos de los propios partidos. En este sentido, la ley establece actualmente que el contenido de sus estatutos y las cuestiones de gobernanza interna son asuntos que les competen exclusivamente a ellos mismos. Así, los tribunales generalmente otorgan un amplio margen de maniobra dentro del cual operar antes de intervenir, ya que consideran que no les corresponde a ellos establecer estándares de democracia interna ni redactar las reglas que deben regir en los partidos. Más bien al contrario, se piensa que su función debe limitarse a garantizar la autonomía del partido, asegurando el cumplimiento de sus normas e interviniendo solo en situaciones excepcionales, cuando el tribunal estime que la justicia del caso así lo exige. Ahora bien, es cierto que, al hacerlo, los tribunales están desempeñando una función de supervisión más parecida a aquella que desempeñan en el ámbito del derecho público al revisar la actuación del gobierno y las instituciones democráticas. De hecho, este desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado ha sido reconocido por los propios jueces; en el caso de Escocia, los procedimientos contra los partidos políticos se llevan a cabo mediante los procedimientos de revisión judicial que un ciudadano utilizaría para impugnar la decisión de una administración pública⁸¹.

Sin embargo, la verdadera cuestión es si deberíamos ir más allá. ¿Basta con que los partidos políticos sean libres de establecer sus propias reglas y procedimientos bajo una supervisión judicial mínima? O, por el contrario, ¿sería posible regular legalmente sus estatutos mediante la fijación de estándares mínimos de protección que todos los partidos deban cumplir como requisito para su registro (véase más adelante)? Lo cierto

⁸⁰ Para una mejor comprensión del caso, consulte Asa Winstanley, *Weaponising Anti-Semitism*, OR Books, Nueva York, 2023, pp.254-260.

⁸¹ Asunto de la *Sucursal de Newtongrange del Partido Nacional Escocés*, anteriormente mencionado. Esto no es posible en Inglaterra y Gales: *R (Tortoise Media Ltd) contra el Partido Conservador* [2023] EWHC 3088 (Admin).

es que es inusual escuchar propuestas que aboguen por una intervención legislativa estatal más intensa mediante la que prescribir estándares mínimos para los asuntos internos de los partidos políticos y, de haberlas, probablemente enfrentarían serias objeciones políticas. Existen, obviamente, cuestiones relacionadas con el derecho a la libertad de asociación que obligan a dejar un amplio margen a los partidos a la hora de establecer su propia regulación. La libertad de asociación no implica únicamente el derecho a asociarse con otros, sino también el derecho de la asociación para regular sus propios asuntos y ser gobernada de acuerdo con los deseos de sus miembros. Ahora bien, es comúnmente sabido que ninguna libertad es ilimitada y que todas ellas pueden limitarse debido a otros bienes o consideraciones que también sean merecedores de protección, como, en este caso, la democracia interna: periódicamente los dos principales partidos muestran su preocupación por la falta de democracia interna en la práctica, y existen grupos en ambos partidos que abogan por una mayor democracia interna, aunque con un éxito limitado.

Por esta razón, cualquiera que proponga una mayor intervención estatal en la regulación de los partidos políticos está asumiendo, sin duda, un desafío de gran envergadura. Si se acepta tal desafío, el primer reto a abordar es el relativo a la exigencia de democracia interna. Existen buenos argumentos a su favor. Si los partidos políticos son instrumentos de la democracia diseñados para facilitar la participación democrática, ¿no deberían ser democráticos en su forma o, al menos, cumplir con ciertos principios democráticos básicos? Ofrecer al electorado una pluralidad de partidos políticos, cada uno con sus respectivos programas, no es suficiente para la democracia si cada uno de esos partidos es autocrático en su interior. Además, el argumento para insistir en el establecimiento de estructuras democráticas mínimas impuestas por ley es quizás más fuerte en lugares como el Reino Unido, donde históricamente ha existido un sistema de dos partidos creado, a su vez, y de hecho, por el sistema electoral de *first past the post* (el primero que llega cruza la meta). En el contexto de este sistema, por las razones explicadas en el asunto *Williamson*⁸², la salida —ya sea forzosa o voluntaria— no es una opción para los leales al partido descontentos con el funcionamiento de este, en

⁸² *Williamson c. Formby* [2019] EWHC 2639 (QB): «Acepto que la suspensión del Partido Laborista no impide que un diputado ocupe su escaño en el Parlamento hasta las próximas elecciones. Igualmente, la suspensión no impide que un diputado se postule para la reelección, ya sea como independiente o por cualquier otro partido. Dicho esto, es necesario ser realista. Las lealtades partidistas están arraigadas profundamente en las creencias políticas de un diputado. Aunque su partido lo trate mal, muy pocos políticos considerarían cambiar de bando a menos que haya alguna diferencia filosófica o de política con la dirección tomada por su partido. Mientras el Partido Laborista argumenta que el Sr. Williamson podría postularse como candidato independiente socialista, la realidad es que muy pocos independientes tienen éxito en las elecciones generales. Por tanto, existe un riesgo significativo de que la descalificación para ser seleccionado como candidato del Partido Laborista ponga fin a la carrera parlamentaria del Sr. Williamson» (párrafo 22).

la medida en que no existe posibilidad real de formar un nuevo partido que pueda obtener representación parlamentaria significativa.

En cuanto a su organización y funcionamiento, puede decirse que en el sistema británico es más común encontrar coaliciones dentro de los partidos que entre partidos, ya que estos cuentan con un amplio espectro de posiciones políticas dentro de cada uno. El líder de la facción dominante es quien ejerce el control. La ausencia de regulación de los partidos políticos contrasta, negativamente, con la regulación de los sindicatos, que, al menos en cierta medida, desempeñan en el ámbito económico un papel similar al de los partidos políticos en el ámbito político, siendo estos un vehículo para la participación democrática y para la expresión del pluralismo político, en este caso de los trabajadores en lugar de los ciudadanos.

Aunque los motivos que justifican la regulación de los sindicatos son diversos, uno de los más relevantes es el relativo a su función democrática, y ello implica que, a su vez, estos deben cumplir con criterios y prácticas democráticas básicas⁸³. Esto podría traducirse en la necesidad de una regulación que garantice que los cargos de dirección y los órganos de gobierno sindical sean elegidos mediante elecciones periódicas y que los órganos de toma de decisiones representen a la afiliación. Asimismo, los derechos de participación de los miembros podrían ir acompañados de mecanismos de protección diseñados para prevenir posibles abusos de poder por parte de facciones dominantes o de individuos malintencionados dentro del sindicato. Todo esto podría complementarse con una supervisión independiente a cargo de un tribunal autónomo al que los afiliados pudieran acudir.

Además de la función de los partidos, del poder del líder del partido y de la regulación detallada de otras organizaciones comparables, otro argumento a favor de la intervención legislativa estatal es la fuerte faccionalización de los partidos políticos británicos y la falta de transparencia y rendición de cuentas de estas diferentes facciones. A modo de ejemplo, la Comisión Electoral ha registrado que una entidad llamada *Labour Together* ha recaudado al menos 1,5 millones de libras desde 2015 en 67 donaciones de 11 personas, de las cuales 25 fueron hechas por un único individuo. De hecho, en noviembre de 2023, salió a la luz que la Comisión Electoral impuso una multa de 14 250 libras a *Labour Together* por no registrar donaciones que sumaban un total de 720 000 libras⁸⁴. *Labour Together* no es la única entidad de este tipo. Los registros de la Comisión Electoral también han revelado que hay otros receptores de donaciones asociados con facciones del Partido Laborista, como son *Labour People Ltd*, *Labour Tomorrow Ltd*, *Labour Women's Network* y *Mo-*

⁸³ Véase P. ELIAS y K. D. EWING, *Trade Union Democracy, Members' Rights and the Law*, Mansell, 1988, capítulo 8.

⁸⁴ *The Times*, 12 de noviembre de 2023. *Labour Together* es un grupo que opera dentro del Partido Laborista, el cual desafió el liderazgo de Jeremy Corbyn y se cree que simpatiza con el sucesor de este último.

mentum. Pero más allá de la identidad de algunos de los donantes de estos organismos, poco más se sabe sobre ellos y de los intereses dentro del partido que apoyan o sirven. ¿Quién dirige estos organismos y qué hacen exactamente? ¿Cómo están gobernados y a quién rinden cuentas? ¿Qué métodos utilizan para promover sus intereses?

Por último, las graves consecuencias del vacío regulatorio actual se han puesto de manifiesto en los acontecimientos acaecidos en el Partido Laborista tras la elección de Jeremy Corbyn como líder con el compromiso de llevar al partido en una dirección política más progresista. Su período como líder del partido estuvo dominado por acusaciones de abuso antisemita, algunos de las cuales se decía que estaban dirigidos a destacados individuos y a diputados del partido. Estas acusaciones de antisemitismo fueron examinadas por un comité parlamentario y por la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, los cuales expresaron su preocupación, en nombre de las presuntas víctimas, por el fracaso de los procedimientos disciplinarios del partido para tratar eficazmente esas acusaciones⁸⁵. Al mismo tiempo, un trabajo de periodismo de investigación bien documentado, sólido y plausible afirmó que el problema del antisemitismo había sido generado y «utilizado como arma» por fuerzas externas al Partido Laborista con el fin de atacar a Corbyn, quien era bien conocido por sus puntos de vista pro-palestinos. Algunos miembros del partido fueron injustamente señalados como antisemitas, sometidos a procesos disciplinarios y sancionados con la expulsión del partido. Al respecto, incluso se ha afirmado que en estos procesos hubo participación de agentes de un gobierno extranjero⁸⁶.

Cada persona tendrá su propia visión y sacará sus propias conclusiones sobre lo ocurrido en el Partido Laborista entre 2017 y 2019. Fue un período marcado por una intensa polarización y un clima tóxico, en el que los hechos parecían ser manipulados a conveniencia. En cualquier caso, la controversia sobre el antisemitismo puso de manifiesto que la regulación de los partidos políticos se ha centrado demasiado en la rivalidad entre partidos y no lo suficiente en su gobernanza interna, evidenciando la necesidad de una mayor regulación de sus asuntos internos. En este punto, podríamos empezar por considerar lo siguiente:

⁸⁵ HC 136 (2016-17) (Comité de Asuntos Internos, *Antisemitismo en el Reino Unido*), párrafos 113-15 (el capítulo 6 de este informe versa sobre los partidos políticos, principalmente sobre el Partido Laborista); Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, *Informe de la Investigación sobre el Antisemitismo en el Partido Laborista*, (octubre de 2020). Tras el informe de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, investigaciones de seguimiento condujeron a otra revisión interna por parte del Partido Laborista. Esta revisión concluyó que los procedimientos disciplinarios no eran adecuados para su propósito y estaban sujetos a interferencias por parte de distintas facciones (p. 7), así como que había «problemas fundamentales» en el sistema disciplinario que no se limitaban a los casos de antisemitismo (párrafo C2.7): *Partido Laborista: El Informe Forde* (2022).

⁸⁶ A. WINSTANLEY, *Weaponising Anti-Semitism*, anteriormente mencionado.

1. Si debe exigirse a los partidos que establezcan condiciones o normas de afiliación abiertas, de modo que deban aceptar las solicitudes de afiliación salvo que existan motivos fundados para denegarlas;
2. Si la ley debiera exigir que las estructuras y organización interna de los partidos fuesen homogéneas o permitir diversos tipos de estructuras internas;
3. Si debieran aprobarse normas y procedimientos para mejorar la transparencia en los partidos, como, por ejemplo, la obligación de que los estatutos de los partidos sean publicados y puestos a disposición del público;
4. Si debiera haber un órgano encargado de la toma de decisiones políticas en el que los miembros pudieran participar directa o indirectamente a través de representantes, y si las decisiones de este órgano debieran ser vinculantes;
5. Si debe existir la oportunidad de que los miembros del partido participen en otras decisiones importantes de su partido, incluyendo (a) la elección del líder; (b) la elección del comité ejecutivo; (c) la selección de candidatos para cargos parlamentarios, gobiernos locales y otros; y (d) la selección de los representantes del partido en la Cámara de los Lores;⁸⁷
6. Si la elección del líder del partido debiera regularse, con el fin de garantizar que esta se rija por normas claras, transparentes y predecibles;
7. Si la elección del líder del partido debe regularse para excluir de la votación a cualquier persona que no esté en el censo electoral (como miembros residentes en el extranjero o miembros sin capacidad para votar en elecciones parlamentarias);
8. Si los miembros debieran tener acceso a la información financiera del partido;
9. Si debiesen fijarse mecanismos de salvaguardia contra influencias indebidas y, más concretamente, si las donaciones privadas debieran estar permitidas, clarificando, además, en caso afirmativo, si procediera prohibir algún tipo de donante o donación;
10. Si debiera tolerarse la disidencia interna y permitirse el ejercicio de la libertad de expresión dentro del partido;
11. Si debe haber mecanismos de protección para los miembros del partido en caso de arbitrariedad en los procedimientos disciplinarios o en las decisiones de expulsión;
12. Si debe haber procedimientos independientes y rápidos para la gestión y resolución de conflictos internos;

⁸⁷ No existe regulación legal del proceso para determinar quién debería representar al partido en la segunda Cámara del Parlamento del Reino Unido. Las designaciones son generalmente realizadas por los líderes de los partidos.

13. Si debiera haber normas vinculantes para todas las organizaciones afiliadas a los partidos políticos en materia de transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas;
14. Si debe ser requisito para obtener y mantener la afiliación en un partido político que el afiliado no sirva a los intereses de un Estado extranjero;⁸⁸ y
15. Si los partidos debieran estar obligados a mantener actualizados los registros de afiliación, que, además, quedarían sujetos a la inspección de un organismo regulador (como, por ejemplo, la Comisión Electoral).

Inevitablemente, surge la pregunta sobre cómo se implementarían estas medidas en la práctica. Una vez más, la regulación de los sindicatos ofrece un modelo comparable que podría resultar de utilidad. Así, se nos presentarían dos opciones. De un lado, establecer, como sucede en el caso de los fondos políticos de los sindicatos, que los estatutos que rigen los partidos políticos deban cumplir con ciertos estándares mínimos establecidos en la legislación correspondiente. Sería responsabilidad de cada partido adaptar sus propias normas a estos estándares, cuyo cumplimiento sería condición para su registro como partido político y cuya violación constituiría una infracción de las propias normas del partido en cuestión⁸⁹. De otro, la segunda opción implicaría (como ocurre en el caso de las elecciones sindicales y de los procedimientos disciplinarios y de expulsión de sus miembros) que las exigencias legalmente establecidas, como las relativas al acceso a las finanzas del partido o la selección de candidatos parlamentarios, operaran de manera independiente a las normas del partido y fueran exigibles como derechos (legales) de los miembros que prevalecerían sobre las disposiciones contrarias del «contrato de afiliación» (de los estatutos y normas internas)⁹⁰. En cualquiera de los dos casos, se podría establecer, además, un tribunal especializado encargado de resolver aquellos supuestos relacionados con los asuntos internos de los partidos políticos, con el fin de hacer el proceso menos costoso para los miembros agraviados del partido. De nuevo, podría seguirse el modelo de los sindicatos, cuyos miembros pueden plantear sus conflictos ante los tribunales ordinarios o ante el Oficial de Certificación de Sindicatos y Asociaciones de Empleadores, que a efectos prácticos opera como un «tribunal administrativo»⁹¹.

⁸⁸ Esta medida seguiría el ejemplo del Partido Laborista, que excluyó a los miembros del Partido Comunista durante la Guerra Fría. Véase J. MAHONEY, «Civil Liberties in Britain during the Cold War», en *American Journal of Legal History*, 1989, núm. 33, p. 53.

⁸⁹ Consultar a estos afectos la Ley de Sindicatos de 1871, sección 14; la Ley de Sindicatos de 1913 y la actual Ley de sindicatos y relaciones laborales de 1992 (texto consolidado), secciones 71-96.

⁹⁰ Ley de Sindicatos y Relaciones Laborales de 1992 (texto consolidado), secciones 30 (acceso a los registros financieros del sindicato); 46-61 (elecciones de altos cargos); 62-70 (derechos de los miembros, incluido el derecho a no ser sancionado injustificadamente).

⁹¹ *Ibid.*, secciones 108A-108C. Para obtener información sobre el papel y funciones del Oficial de Certificación para Sindicatos y Asociaciones de Empleadores, es posible

6. REGISTRO Y SUPERVISIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Fue la Ley de Registro de Partidos Políticos de 1998 la que implementó un sistema de registro de partidos políticos. En su momento, esta ley fue considerada «de cierta relevancia constitucional»⁹², por ser la primera en abordar directamente el papel de los partidos en el proceso político⁹³. A pesar de su longevidad, hasta ese momento los partidos políticos habían sido capaces de evitar la atención y regulación directa estatal. Así, aunque la Ley de 1998 no fue la primera en mencionar «de algún modo a los partidos políticos», todas las referencias anteriores se habían hecho «de manera incidental o indirecta»⁹⁴. Por ejemplo, la Ley de Sindicatos de 1913 (modificada en 1984) regulaba las circunstancias en las que los sindicatos podían hacer donaciones a partidos políticos, aunque no usaba el término «partidos políticos» expresamente⁹⁵. De manera similar, la Ley de Sociedades de 1967 requería que las empresas informaran sobre las donaciones realizadas a partidos políticos en sus informes anuales a los accionistas⁹⁶, y la Ley del Impuesto sobre Sucesiones de 1984 regulaba la exención del impuesto en caso de donaciones a partidos políticos.

En un principio, el registro de partidos políticos se introdujo bajo la premisa de que la inscripción era únicamente voluntaria; no existía obligación por parte de los partidos de registrarse (lo cual era claramente poco ingenioso). Según la actual ley en vigor, solo los partidos registrados están habilitados para designar candidatos en unas elecciones. Así, cuando se trata de partidos no registrados, los candidatos tienen que postularse como independientes o sin ninguna descripción de su partido en la papeleta de votación⁹⁷.

El registro lo gestiona la Comisión Electoral, que se encarga de garantizar el cumplimiento de los requisitos de inscripción⁹⁸. Los primeros requisitos son la presentación de los datos del líder, de un oficial de designaciones y un tesorero⁹⁹. Sin embargo, para respetar la autonomía del partido, se permite que «cuando no haya un líder general del partido», se pueda presentar en su lugar «una persona que sea el líder del partido

consultar los informes anuales que se encuentran disponibles *online*.

⁹² HL Debs, 8 de octubre de 1998, columna 667 (discurso en la Cámara de los Lores).

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Ahora esto se encuentra regulado en la Ley de Sindicatos y Relaciones Laborales de 1992 (texto consolidado), secciones 71-96.

⁹⁶ Las empresas ahora están obligadas a obtener la aprobación de los accionistas antes de realizar donaciones políticas. Puede consultarse al respecto la Ley de Sociedades de 2006, secciones 347A-347K, introducidas por la *PPERA 2000*, sección 139 y Anexo 19.

⁹⁷ *PPERA 2000*, sección 22.

⁹⁸ *Ibid.*, sección 23.

⁹⁹ *Ibid.*, sección 24(1), anexo IV, párrafo 4.

para algún propósito en particular»¹⁰⁰. Otro requisito es que el partido político tenga un plan financiero que «incluya los elementos que determinarán cómo van a gestionarse los asuntos financieros del partido»¹⁰¹, plan que debe ser aprobado por la Comisión Electoral¹⁰². Además, como otra muestra de respeto hacia el principio de autonomía y hacia la naturaleza asimétrica de los partidos políticos, cada partido puede elegir si se considera:

- a) una única organización sin división de responsabilidad para sus asuntos financieros, o
- b) una organización central con diversas unidades contables separadas cada una de las organizaciones que integran la central o que están afiliadas a ella, cada una de las cuales es responsable de sus propios asuntos financieros¹⁰³.

Cuando se cumplen los requisitos señalados, el partido político puede presentar una solicitud de registro ante la Comisión Electoral. La solicitud debe incluir el nombre y la dirección del partido, la identidad de los cargos que se deben registrar, una copia de sus estatutos y cualquier otra información que la Comisión Electoral pudiera requerir¹⁰⁴. Si el partido está formado por distintas unidades contables, la solicitud debe especificar el nombre y la dirección de cada una, así como sus principales cargos, incluido el tesorero¹⁰⁵.

Aunque los partidos están obligados a presentar una copia de sus estatutos como condición de registro¹⁰⁶, el contenido de estos es una cuestión que el propio partido decide libremente, cumpliendo, claro está, los requisitos impuestos por ley, como, por ejemplo, la prohibición de discriminación por razón de raza o sexo. En este punto resulta crucial diferenciar entre normas obligatorias y contenido obligatorio de normas. Las primeras implican que los partidos deben incluir en sus estatutos ciertas normas que aborden determinadas cuestiones (según considere cada partido). En cambio, el segundo caso implica que las normas de-

¹⁰⁰ *Ibid.*, sección 24(2)(b).

¹⁰¹ *Ibid.*, sección 26(1)(a).

¹⁰² Sin embargo, es responsabilidad del partido determinar si se considera «una única organización sin división de responsabilidad en los asuntos financieros y transaccionales del partido», o «una organización central constituida por una o más unidades contables separadas, es decir, organizaciones afiliadas o de circunscripción, cada una de las cuales será responsable de sus propios asuntos financieros y transaccionales».

¹⁰³ *PPERA 2000*, sección 26(2). En la práctica, las unidades contables incluirán normalmente la sede central y las organizaciones situadas en cada circunscripción, de manera que, en el caso de los principales partidos políticos, podría haber hasta 650. Esto es así en la medida en que actualmente existen 650 circunscripciones electorales y, como hemos visto, se espera que los principales partidos se organicen de forma tal que cuenten con una asociación local o un partido local en cada una de estas circunscripciones.

¹⁰⁴ *PPERA 2000*, sección 28, anexo IV.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, anexo IV, párrafo 5.

ben regular esas cuestiones de una determinada manera. De nuevo, por respeto a la autonomía del partido, legalmente no se han establecido requisitos sobre el contenido obligatorio de las normas internas, excepto, quizás, la mencionada obligación de registrar un líder del partido, un oficial de designaciones y un tesorero.

Una vez que un partido ha presentado la solicitud de registro, esta puede ser rechazada si no se ajusta a los requisitos legales, si el nombre del partido se considera inapropiado, o si dicho partido no ha adoptado un plan financiero¹⁰⁷. Las razones por las cuales un nombre puede ser considerado inapropiado son diversas, a saber, que sea igual o similar al de un partido ya registrado, que pueda causar confusión entre los electores con el nombre de un partido ya registrado, que tenga más de seis palabras, que sea obsceno u ofensivo, que incluya palabras cuya publicación pueda constituir delito, o que incluya algún tipo de escritura que no sea romana¹⁰⁸. Estos requisitos se establecieron como respuesta a un problema acaecido durante las elecciones al Parlamento Europeo en 1994, donde un candidato —el Sr. Richard Huggett— se postuló bajo el nombre de «*Literal Democrat*». La denominación fue admitida conforme la legislación en vigor de aquel momento y Huggett obtuvo más de 10 000 votos sin haber hecho campaña ni haber emitido ningún tipo de publicidad electoral. Aunque no ganó las elecciones, su participación pudo haber alterado el resultado de esta.

El candidato liberal demócrata en la elección a la que se presentó el Sr. Huggett quedó en segundo lugar, perdiendo por 700 votos frente al candidato conservador. Al respecto, este sostuvo que el resultado de la elección debería haber sido anulado, bajo el argumento de que la candidatura de Huggett se diseñó con el único propósito de confundir a los electores. Sin embargo, de acuerdo con la legislación vigente en aquel momento, la reclamación fracasó¹⁰⁹, lo que generó serias preocupaciones sobre los «candidatos con nombres similares» y aquellos que podrían perjudicar las elecciones. Incluso se afirmó que un partido llamado el «*Conservative*» Party estaba a punto de postularse en circunscripciones que tradicionalmente eran del Partido Conservador¹¹⁰. En parte, fue para abordar este problema por lo que se introdujo el régimen de registro. En la actualidad, hay 327 partidos registrados en la página web de la Comisión Electoral¹¹¹. Una vez realizada la inscripción, un partido tiene control sobre su nombre y sus logos, los cuales pueden aparecer en papeletas y otros documentos electorales. Además, solo los partidos

¹⁰⁷ *Ibid.*, sección 28(4).

¹⁰⁸ *Ibid.*, sección 28(4).

¹⁰⁹ *Sanders contra Chichester* (1994) Sol Jo 225.

¹¹⁰ *The Independent*, 12 de noviembre de 1994.

¹¹¹ De estos, solo un pequeño porcentaje participará en las elecciones. Sin embargo, el volumen de partidos registrados revela la relativa facilidad con la que los partidos pueden inscribirse. No se requiere un umbral mínimo de ingresos, de afiliación, ni un mínimo de actividad.

registrados pueden optar a difundir sus mensajes a través de la radio o la televisión¹¹². En el Reino Unido, la publicidad política en medios electrónicos está prohibida por ley¹¹³. En su lugar, existe un sistema según el cual los emisores de radiotelevisión deben proporcionar un determinado tiempo de transmisión a los partidos políticos de forma gratuita, según una asignación realizada por el regulador de radiodifusión, en este caso, la Oficina de Comunicaciones (*OFCOM*)¹¹⁴.

Además de exigir que los partidos políticos estén registrados y que estos proporcionen información sobre su estructura y organización, la ley también exige que el tesorero de los partidos registrados mantenga registros contables que sean «suficientes para mostrar y explicar las operaciones del partido»¹¹⁵. Los registros deben poder reflejar la actual posición financiera del partido. En particular, «deben contener registros que muestren día a día todas las sumas de dinero recibidas y gastadas por el partido, así como un registro de activos y pasivos»¹¹⁶. Los registros deben conservarse durante, al menos, seis años¹¹⁷. Los tesoreros de los partidos registrados también deben preparar un estado de cuentas anual que cumpla con los requisitos de forma y contenido establecidos por la Comisión Electoral, cuya aprobación recae en el comité ejecutivo del partido o, en su defecto, en el líder registrado del partido si el comité no está disponible¹¹⁸. Los estados de cuentas anuales deben presentarse a la Comisión Electoral, que está obligada a hacerlos públicos para conocimiento de todos¹¹⁹. Por su parte, a las unidades contables dentro de cada partido político con ingresos superiores a 25 000 libras anuales se les aplican obligaciones similares¹²⁰. En 2022 la Comisión Electoral publicó 752 estados de cuentas.

En el caso de partidos o unidades contables con ingresos o gastos superiores a 250 000 libras, las cuentas deben ser auditadas y los informes de los auditores deben ser presentados a la Comisión Electoral¹²¹. No cumplir con los requisitos de forma y contenido prescritos para las cuentas anuales, o no proporcionarlas dentro del período establecido constituye delito, del cual el tesorero del partido es personalmente responsable, y cuya sanción es una multa, sin ningún límite legal en cuanto a la cantidad¹²². Las cuentas más recientes de los partidos y unidades contables con un ingreso o gasto anual superior a 250 000 libras en el

¹¹² *PPERA 2000*, sección 37.

¹¹³ Ley de Comunicaciones de 2003, sección 319.

¹¹⁴ *Ibid.*, sección 333.

¹¹⁵ *PPERA 2000*, sección 41.

¹¹⁶ *Ibid.*, sección 41(3).

¹¹⁷ *Ibid.*, sección 41(4).

¹¹⁸ *Ibid.*, sección 42.

¹¹⁹ *Ibid.*, secciones 45, 46.

¹²⁰ *Ibid.*, sección 49, anexo V.

¹²¹ *Ibid.*, sección 43.

¹²² *Ibid.*, sección 47.

momento de la redacción de este texto (para el año financiero que finalizó el 31 de diciembre de 2022), no se publicaron hasta agosto del año siguiente (2023). Estas mostraron que había 18 partidos políticos y 12 unidades contables con un ingreso o gasto anual superior a 250 000 libras. De ellos, el Partido Laborista destacaba por tener el mayor ingreso (47 171 000 libras) y gasto (44 450 000 libras). No obstante, se debe tener cuidado al hacer comparaciones entre partidos, ya que la fortaleza financiera relativa de los partidos fluctúa de un año a otro¹²³, y las cuentas nacionales del partido no ofrecen una visión completa de la posición financiera del partido en su conjunto. Para conseguir esto último sería necesario sumar los ingresos y gastos a nivel nacional del partido a los de todas las unidades contables que lo componen. Aunque posible y beneficioso, este proceso sería costoso.

Por su parte, las cuentas anuales, además de revelar la posición financiera relativa de los partidos, nos ayudan a identificar patrones cambiantes en la financiación de estos. En este sentido, quizás lo más destacado sea el declive en los ingresos por afiliación del Partido Laborista. Ya se ha tenido ocasión de mencionar que, históricamente, los sindicatos han aportado la mayor parte de los ingresos anuales del Partido Laborista. A diferencia del Partido Conservador, el Laborista ha publicado voluntariamente sus cuentas desde su primer Informe Anual en 1901, lo que ha permitido conocer que durante la mayor parte del siglo xx las cuotas de afiliación sindical representaron hasta el 80 por 100 de los ingresos del partido. En la actualidad, las cuentas más recientes del partido revelan que las cuotas de afiliación sindical, que ahora son de cinco millones de libras, representan poco más del 10 por 100 de la financiación del partido, mientras que las «donaciones», principalmente de personas adineradas, representan el doble. Además, se trata de un declive que se espera que continúe, reflejando la disminución generalizada de la influencia de los sindicatos en la práctica. Piénsese que, en su punto máximo, la afiliación sindical llegó a alcanzar a trece millones de trabajadores en total, habiendo disminuido ahora a cinco millones, de los cuales poco más de tres millones son miembros de sindicatos afiliados al Partido Laborista.

¹²³ Se estima que, para el final del tercer trimestre de 2023, el Partido Conservador había recaudado 37 millones de libras (incluyendo un legado de diez millones de libras), en comparación con los 15 millones en donaciones y 6,8 millones en ayuda estatal del Partido Laborista (*The Times*, 12 de diciembre de 2023). Para más información sobre la ayuda estatal, *vid. infra*.

CUADRO 2

La prohibición de partidos políticos

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn establece que «(l)os partidos que, por sus objetivos o el comportamiento de sus adherentes, busquen socavar o abolir el orden básico democrático libre o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, serán inconstitucionales».

En Polonia, el mensaje constitucional es aún más fuerte: «(s)e prohibirán los partidos políticos y otras organizaciones cuyos programas se basen en métodos totalitarios y modos de actividad propios del nazismo, el fascismo y el comunismo, así como aquellos cuyos programas o actividades respalden el odio racial o nacional, la aplicación de la violencia con el propósito de obtener poder o influir en la política estatal, o prevean el secreto de su propia estructura o afiliación».

Estas disposiciones ponen de manifiesto la fuerte influencia que han tenido las circunstancias históricas de cada territorio en la regulación de los partidos políticos.

El Reino Unido no tiene antecedentes de prohibición de partidos políticos, excepto durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la Unión Británica de Fascistas fue prohibida por los Reglamentos de Defensa¹²⁴. Dirigida contra la Unión Británica de Fascistas, la Ley de Orden Público de 1936 (aún en vigor, aunque rara vez se utiliza) tipifica como delito que cualquier persona, en un espacio o reunión pública, lleve un «uniforme que signifique su asociación con cualquier organización política o con la promoción de cualquier objetivo político»¹²⁵.

El Partido Comunista no ha sido nunca formalmente prohibido, pero ha enfrentado diversas formas de persecución desde su fundación en 1920. Así, en 1921, un destacado líder del partido fue encarcelado por sedición, por infringir las disposiciones de tiempo de guerra que aún estaban en vigor. En 1925, todos los líderes del partido fueron condenados a doce meses de prisión por conspiración para cometer sedición¹²⁶. Asimismo, durante la Guerra Fría, los miembros del Partido Comunista estuvieron sometidos a estrecha vigilancia por parte de los servicios de seguridad y fueron excluidos de ciertos empleos públicos y de otros sectores¹²⁷.

¹²⁴ A. W. B. SIMPSON, *In the Highest Degree Odious: Detention without Trial in Wartime Britain*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

¹²⁵ Ley de Orden Público de 1936, sección 1.

¹²⁶ K. D. EWING and C. A. GEARTY, *The Struggle for Civil Liberties: Political Freedom and the Rule of Law in Britain, 1914-1945*, Oxford University Press, Oxford, 2000, capítulo 3.

¹²⁷ K. D. EWING, J. MAHONEY y A. MORETTA, *MI5, the Rule of Law and the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

7. LA REGULACIÓN DE INGRESOS

En el Reino Unido, la financiación de los partidos políticos proviene principalmente de fuentes privadas; el papel del Estado en esta materia es muy limitado. El sistema de financiación ha sido objeto de varias revisiones. La primera de ellas tiene su origen en un escándalo que en 1997 sacudió al recién elegido gobierno laborista de Tony Blair. En ese contexto, se reveló que el magnate de la Fórmula Uno, Bernie Ecclestone, había donado un millón de libras al Partido Laborista, coincidiendo con la eliminación de una restricción legal que prohibía la publicidad de las compañías tabacaleras en la Fórmula Uno¹²⁸. La investigación fue llevada a cabo por el Comité de Normas en la Vida Pública, un organismo público independiente de carácter permanente con el mandato de promover altos estándares éticos en el gobierno. En aquel momento, estaba presidido por un abogado, *Lord Neil of Bladon*, cuyo informe sobre la financiación de los partidos contenía 100 recomendaciones de reforma¹²⁹, la mayoría de las cuales fueron aceptadas de inmediato por el gobierno e implementadas en la *PPERA 2000*. Esta ley, como se mencionó en el epígrafe 1 de este capítulo, ha sido modificada en varias ocasiones después de que surgieran escándalos posteriores relacionados con la financiación de partidos y con el fin de abordar los problemas que dichos escándalos revelaban.

En el momento de la donación de Ecclestone al Partido Laborista, no se exigía a los partidos políticos la publicación de sus cuentas anuales (aunque, como se ha dicho, el Partido Laborista lo hacía de forma voluntaria). Tampoco estaban obligados a publicar los detalles de las donaciones, por lo que existía un riesgo real de corrupción del tipo *quid pro quo*. De este modo, el principio de autonomía de los partidos no solo se proyectaba sobre su gestión interna, sino también sobre su financiación. Al abordar este vacío legal, el Comité Neil identificó tres áreas clave que requerían de regulación: el origen, la transparencia y la cuantía de las donaciones a los partidos políticos.

De un lado, en lo que se refiere al origen de las donaciones, el Comité recomendó prohibir las donaciones extranjeras¹³⁰. Esta recomendación fue implementada por la *PPERA 2000*, que establece que las donaciones a candidatos y partidos políticos solo pueden ser realizadas por aquellos donantes considerados «admisibles». La categoría de «donantes admisibles» incluye a aquellas personas que se hayan inscrito en un registro electoral en el Reino Unido, las empresas constituidas conforme al derecho británico y que operan en el Reino Unido y sindicatos que estén registrados según

¹²⁸ K. D. EWING, *The Cost of Democracy*, ya mencionado, capítulo 1.

¹²⁹ Comité de Normas en la Vida Pública, *Financiación de Partidos Políticos en el Reino Unido, Informe*, Cm 4057-I, 1998.

¹³⁰ *Ibid.*, párrafos 5.14 – 5.19.

el derecho británico. Consecuentemente, las donaciones pueden seguir teniendo su origen tanto en personas físicas como en personas jurídicas¹³¹.

De otro, en lo que respecta a la transparencia de las donaciones, la cuestión principal era decidir si todas las donaciones debían ser públicas o solo aquellas por encima de un cierto umbral. Siguiendo las recomendaciones del Comité Neil, la Ley de 2000 estableció que solo se debía informar de las donaciones superiores a 5000 libras, con el argumento de que así se evitaba desincentivar las pequeñas contribuciones para financiar el proceso político, ya que solo las donaciones significativas representaban un riesgo real de corrupción¹³². Posteriormente, este límite se aumentó a 7500 libras mediante la Ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009, y se volvió a incrementar a 11180 libras en 2023¹³³. Además, en cuanto a la frecuencia de los informes, se estableció que debían presentarse trimestralmente, excepto durante los periodos de campaña electoral, momento en el que se exige informar semanalmente sobre las donaciones recibidas. Esto brinda a los votantes la oportunidad de evaluar la relevancia de las contribuciones antes de las elecciones¹³⁴. El organismo encargado de recibir esta información es la Comisión Electoral (se examinará más adelante). Una vez registradas las donaciones, la Comisión las hace públicas en su página web, proporcionando así material relevante para periodistas y otros interesados.

Finalmente, en lo que se refiere a la cuantía permitida, no existen restricciones a la cantidad que un donante puede aportar en un año determinado. Según un reciente estudio de la Universidad de Warwick, las «donaciones casi se triplicaron» entre 2001 (cuando entró en vigor la PPERA) y 2019, «aumentando de £41 millones en 2001 a £101 millones en 2019»¹³⁵. El 60 por 100 de las donaciones en 2019 fueron realizadas por sujetos privados. Se afirmó, además, que el aumento de las donaciones favoreció al Partido Conservador, «que tenía £27 millones más en recursos financieros que el Partido Laborista en 2019». Entre los resultados clave de dicho estudio destaca:

- el surgimiento de los llamados «súper-donantes», es decir, personas que donan al menos 100000 libras al año. En 2019, el valor de estas donaciones aumentó al 45.4 por 100 del total, comparado con el 30.8 por 100 en 2017; y que

¹³¹ PPERA 2000, sección 54. No obstante, en el caso de las empresas esto está sujeto al requisito de que deben contar con la aprobación de los accionistas (Ley de Sociedades de 2006, secciones 347A-347K, introducidas por la PPERA 2000, sección 139 y Anexo 19) y, en el caso de los sindicatos, a que estos dispongan de fondos destinados a actividades políticas, respecto de los cuales sus miembros tienen el derecho de optar por no contribuir (Ley de Relaciones Laborales y Sindicatos de 1992, secciones 71-96).

¹³² PPERA 2000, secciones 62-66.

¹³³ SI 2023 NO 1235.

¹³⁴ PPERA 2000, sección 67.

¹³⁵ M. DRACA, C. GREEN y S. HOMROY, *Financing UK Democracy: A Stocktake of 20 Years of Political Donations Disclosure*, CAGE Working Paper núm. 642, Universidad de Warwick, 2022.

- estos «súper-donantes» son relativamente pocos en número y benefician desproporcionadamente al Partido Conservador. En 2019, 104 súper-donantes donaron un total de 46 millones de libras, de las cuales 21 millones procedentes de 71 donantes iban dirigidas al Partido Conservador¹³⁶.

Respecto a los «súper-donantes», algunos estudios han afirmado que estos recibían escaños en la Cámara de los Lores como recompensa (a pesar de que el intercambio de honores políticos constituye delito)¹³⁷. También surgieron sospechas sobre el trato preferencial hacia quienes hacían donaciones al partido en el poder, especialmente en lo que respecta al acceso a figuras clave y a la asignación de contratos públicos y licencias. De hecho, un donante molesto sugirió que el Partido Conservador funcionaba bajo un sistema de «capitalismo de acceso», donde «se consigue acceso, invitaciones y relaciones privilegiadas al formar parte de la red y hacer contribuciones financieras para integrarse en ella»¹³⁸. Se decía que el nivel de acceso y los privilegios dependían de la cuantía de las donaciones. Según algunos testimonios, los principales contribuyentes recibían la oferta de reunirse mensualmente con el primer ministro o el ministro de Hacienda, mientras que los de un nivel inferior eran invitados a almuerzos mensuales con otros ministros del Gabinete¹³⁹. Se afirma que estos acuerdos estuvieron vigentes durante el mandato del Sr. Johnson como primer ministro, aunque no está claro si continuaron después de su salida.

El surgimiento de la figura del «súper-donante», las finanzas distorsionadas de los partidos políticos y las diversas acusaciones de «corrupción» cuestionaban irremediabilmente la viabilidad de un modelo de financiación privada sin límites legales en las donaciones. La explicación de la ausencia de restricciones normativas en aquel momento es, sin embargo, bastante sencilla: el sistema existente beneficiaba a los dos principales partidos. En el caso del Partido Laborista, buscaba cultivar una base de donantes de alto valor para reducir su dependencia de la financiación sindical. Por su parte, el Partido Conservador, gravemente derrotado en las elecciones generales de 1997, atravesaba una situación financiera complicada. En ese contexto, carecía de sentido que ninguno de los dos partidos respaldara la imposición de límites a las donaciones. Al mismo tiempo, cualquier opción regulatoria basada en establecer límites a los donantes individuales, ya fuera de 10 000 o 100 000 libras,

¹³⁶ *Ibid.* El Partido del Brexit recibió una única donación de 9,7 millones de libras procedentes de un empresario.

¹³⁷ Por ejemplo, en *The Sunday Times* (7 de noviembre de 2021), se afirmó que 15 de los últimos 16 tesoreros del Partido Conservador habían sido elevados a la Cámara de los Lores, cada uno de ellos habiendo donado más de tres millones de libras al partido. El SNP instó a la Policía Metropolitana a llevar a cabo una investigación, en la medida en que el intercambio de honores constituye un delito según la Ley de Honores (Prevención de Abusos) de 1925.

¹³⁸ *The Guardian*, 5 de octubre de 2021.

¹³⁹ *Ibid.*

habría resultado poco práctica en un sistema de partidos políticos asimétricos: de un lado, imponer un límite a las donaciones que afectara a los sindicatos habría tenido un impacto significativo en la estructura del Partido Laborista, dado que su financiación depende en buena medida de la afiliación sindical y de las cuotas políticas de sus miembros; de otro, excluir a los sindicatos del límite habría sido injusto para los demás partidos, ya que el Partido Laborista podría haber continuado recibiendo importantes cuotas de afiliación sindical, mientras que a sus competidores se les habría prohibido recibir donaciones equivalentes de empresas o individuos adinerados.

Ahora bien, lo expuesto no significa que no hubiera preocupaciones sobre la donación de grandes cantidades. De hecho, sí las había, pero se creía que la solución pasaba por dos factores: la transparencia y el control del gasto. La transparencia disuadiría a los partidos de aceptar grandes donaciones debido al rechazo público que ello podía generar, mientras que el establecimiento de un límite legal en los gastos reduciría la necesidad de recaudar grandes sumas de dinero:¹⁴⁰ no tiene sentido acumular dinero que no se puede gastar. Sin embargo, como reveló el estudio de Warwick, estas estrategias no resultaron efectivas. Pocos años después de la introducción de la *PPERA 2000* estallaron varios escándalos relacionados con la financiación de los partidos, incluyendo acusaciones de que el gobierno laborista había prometido asientos en la Cámara de los Lores a cuatro personas destacadas a cambio de préstamos para los fondos del partido¹⁴¹. En aquel momento —y a diferencia de lo que ocurre en la actualidad— a los préstamos no se les aplicaba la obligación de información y transparencia. La Ley fue modificada en el año 2009, después de otra revisión del sistema de financiación de los partidos, y se introdujo esta exigencia también en relación con los préstamos. En esta ocasión, la reforma fue dirigida por Sir Hayden Phillips, un funcionario público jubilado. Sus recomendaciones fueron contrarias a las que había presentado el Comité Neill, al proponer la imposición de límites a las donaciones y financiación pública para los partidos políticos, pero de un modo que tuviese en cuenta de alguna forma las estructuras asimétricas de los partidos en el Reino Unido¹⁴².

No obstante, las propuestas fueron rechazadas de inmediato por los sindicatos afiliados al Partido Laborista; además, aquellas relacionadas con la introducción de financiación estatal o pública a los partidos no fueron bien recibidas por nadie: de hecho, los dos principales partidos políticos han rechazado la financiación pública desde que se propuso

¹⁴⁰ Comité de Normas en la Vida Pública, *Financiación de los Partidos Políticos en el Reino Unido, Informe*, Cm 4057-I, 1998, párrafos 6.10-6.11.

¹⁴¹ Véase K. D. EWING, *The Cost of Democracy*, pp. 133-141.

¹⁴² Sir Hayden Phillips, *Fortalecimiento de la Democracia: Financiación Justa y Sostenible de los Partidos Políticos* (marzo de 2007), pp. 10-11.

oficialmente por primera vez en el año 1976¹⁴³. A pesar de ello, sí que existe respaldo financiero estatal para los partidos a través de diversas vías: se les asigna una subvención estatal de dos millones de libras para el desarrollo de políticas estatales¹⁴⁴; los partidos de la oposición reciben más de 13 millones de libras por parte del Estado para sus actividades parlamentarias¹⁴⁵; y se les proporciona ayuda en especie en forma de tiempo gratuito para la difusión de mensajes a través de los canales de radiodifusión, especialmente durante los períodos electorales¹⁴⁶ (cabe recordar que la publicidad política en televisión y radio está prohibida por ley en el Reino Unido)¹⁴⁷. La propuesta del Comité Neil de otorgar desgravaciones fiscales a las pequeñas donaciones a los partidos políticos no fue aceptada por el gobierno y nunca se llevó a cabo¹⁴⁸. Estas formas de financiación estatal, que no son insignificantes, podrían requerir ahora una revisión y ampliación, en la medida en que el modelo propuesto por el Comité Neill ha demostrado ser insuficiente para limitar las grandes donaciones y abordar los problemas de corrupción asociados a ellas. Incrementar la financiación estatal de los partidos políticos sería una forma justa de compensar la pérdida de ingresos y la competitividad que inevitablemente resultaría del establecimiento de límites a las donaciones.

Cuadro 3

Partidos políticos: financiación y apoyo estatal

Como se ha visto, el papel del Estado como fuente de financiación para los partidos es muy limitado en el Reino Unido, ya que no existe un equivalente directo a la financiación pública disponible para los partidos políticos en Italia, Alemania o España. Así, los partidos políticos británicos dependen casi exclusivamente de sus miembros y de donantes privados para obtener fondos. La principal excepción a esta regla general, que ha sido ya mencionada, es la provisión de «ayuda en especie» por parte del Estado, principalmente en forma de tiempo gratuito para realizar emisiones a través de la televisión y la radio, permitiendo a los partidos comunicar sus mensajes a una amplia audiencia, especialmente

¹⁴³ *Informe del Comité sobre Ayuda Financiera a los Partidos Políticos* (Cahir: Lord Houghton de Sowerby), Cmnd 6601, 1976.

¹⁴⁴ *PPERA 2000*, sección 12.

¹⁴⁵ Biblioteca de la Cámara de los Comunes, «*Short Money*», Informe de Investigación, 8 de junio de 2023. Aproximadamente otro millón de libras se proporciona para mantener a los partidos políticos de la oposición en la Cámara de los Lores.

¹⁴⁶ Ley de Comunicaciones de 2003, sección 333.

¹⁴⁷ *Ibid.*, secciones 319(2)(g), y 321.

¹⁴⁸ Comité de Normas en la Vida Pública, *Financiación de los Partidos Políticos*, Informe, Cm 4057-I, 1998, párrafos 8.15-8.22.

durante los períodos electorales. El Estado exige a los radiodifusores —como condición de su licencia— que proporcionen tiempo de emisión a los partidos políticos. Como se señaló anteriormente, en el Reino Unido no está permitido comprar tiempo publicitario con fines políticos, una prohibición que se aplica tanto a partidos políticos como a grupos e individuos en campaña electoral. Desde 1976, tres gobiernos diferentes (en 1976, 1998 y 2007) han considerado y estudiado la posibilidad de introducir la financiación pública de los partidos. A pesar de ello, las opiniones sobre su viabilidad siguen divididas, con numerosas voces que cuestionan si eso sería hacer un uso apropiado del dinero de los contribuyentes. De un lado, el Partido Conservador, como regla general, suele oponerse, en parte por razones ideológicas y en parte porque generalmente no lo necesita. De otro, en el lado laborista, los sindicatos suelen estar en contra porque mermaría su papel dentro del partido, lo cual constituye precisamente la razón por la que tradicionalmente algunos grupos dentro del partido la han apoyado.

8. LA REGULACIÓN DEL GASTO

El derecho de partidos viene determinado en parte por el tipo de sistema político y electoral. El sistema electoral del Reino Unido, que opera en el marco de un gobierno parlamentario, ha sido calificado como un sistema de *first past the post* (el primero que llega cruza la meta). Este sistema es quizás el menos sofisticado de todos los sistemas electorales: en cada circunscripción gana el candidato con el mayor número de votos, incluso si no obtiene la mayoría de los votos. Es posible —y en algunos casos probable— que un candidato sea elegido con una minoría de votos cuando concurren más de dos candidatos. El partido cuyos candidatos ganen en el mayor número de circunscripciones formará el gobierno, aun cuando no hayan obtenido la mayoría de los votos a nivel nacional. En las elecciones generales de 2019, el gobierno conservador fue elegido con una mayoría de 80 escaños a pesar de que sus candidatos solo obtuvieron el 43,6 por 100 de los votos a nivel nacional tras sumar los resultados obtenidos en las 650 circunscripciones electorales. De este modo, desde 1945, aunque algunos gobiernos han sido elegidos con mayorías muy amplias, ninguno lo ha sido con más del 50 por 100 de los votos emitidos a nivel nacional. De hecho, el Partido Laborista perdió las elecciones en 1951 a pesar de obtener una mayor proporción del voto popular a nivel nacional que los Conservadores.

El derecho electoral británico tiene sus orígenes en la década de los cincuenta del siglo XIX y, como es lógico, las leyes se han ido adaptando a medida que el sufragio se extendía, la actividad electoral cambiaba, la tecnología (como la radio, la televisión y ahora las redes sociales) evolucionaba y los partidos políticos y otros sujetos surgían como actores

electorales. Inicialmente, las primeras regulaciones iban dirigidas especialmente a la conducta de los candidatos en las diversas circunscripciones durante la campaña electoral, cuando el papel de los partidos políticos apenas estaba reconocido. La legislación electoral, cuyo origen se remonta a la época victoriana, tipificó una amplia gama de prácticas que definió corruptas e ilegales con el objetivo de establecer estándares de corrección electoral, prohibiendo prácticas como el soborno, la compra de votos o la influencia indebida. Desde la promulgación de la Ley de Prácticas Corruptas e Ilegales de 1883, la legislación que regula las elecciones impone un límite a la cantidad de dinero que un candidato puede gastar en promocionar su candidatura. Estos límites de gasto han contribuido a disminuir el coste de las elecciones, que a nivel de circunscripción se considera relativamente económico en términos comparados. Sin embargo, estas medidas no han estado exentas de críticas, todo lo contrario, se ha argumentado que violan la libertad de expresión. Al respecto, se puede afirmar que, si bien la ley no restringe lo que se puede decir, sí limita cuánto se puede decir.

Sin embargo, judicialmente se reconoció que estas disposiciones, ahora incluidas en la Ley de Representación del Pueblo de 1983, secciones 76-90D, responden a lo que quizás sea una necesidad aún mayor en un sistema electoral, la de promover el sentido de la igualdad y la competencia justa entre los candidatos. Así, en el caso *R c Jones*¹⁴⁹, se afirmó que los controles de gasto eran necesarios:

para lograr la igualdad de condiciones financieras entre los candidatos electorales que compiten, con el fin de evitar la distorsión de la elección democrática de los votantes que se produciría si entre candidatos de distintas circunscripciones hubiese disparidades significativas de gasto. A nivel de circunscripción, se busca que sea la percepción de los votantes sobre la personalidad y propuestas políticas de los candidatos, así como de los partidos que representan, la que se refleje en el voto, no así la cantidad de dinero que los partidos gastan en la campaña electoral local¹⁵⁰.

La cantidad que un candidato puede gastar está determinada por la naturaleza de la circunscripción (rural o urbana) y la cantidad de electores que la componen. Históricamente, las circunscripciones británicas no eran uniformes en tamaño, aunque recientemente se han adoptado medidas formales para reducir la disparidad. Así, en la actualidad existe la obligación legal de garantizar la mayor igualdad posible entre circunscripciones en términos del número de electores de cada una¹⁵¹.

El nivel de gasto permitido a nivel de circunscripción se incrementa antes de las elecciones generales para adaptarlo a los efectos de la infla-

¹⁴⁹ *R c Jones* [1999] 2 Cr App R 253.

¹⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 255.

¹⁵¹ Ley de Sistema de Votación Parlamentaria y Circunscripciones de 2011, sección 11.

ción. En las elecciones generales más recientes en el momento de escribir estas líneas (2019), se permitió a los candidatos gastar 8 700 libras, más seis peniques por elector en circunscripciones urbanas (*borough*) y nueve peniques por elector en circunscripciones rurales (*county*)¹⁵². Así, si tomamos como ejemplo una circunscripción urbana con 80 000 electores en 2019, el gasto permitido fue de 13 500 libras para fines electorales en el período comprendido entre la disolución del Parlamento (6 de noviembre de 2019) y la fecha de la elección (12 de diciembre de 2019)¹⁵³. Las restricciones de gasto se aplican únicamente a los gastos realizados después de la disolución del Parlamento; a ellos se suman otros límites que pueden aplicarse a las actividades de campaña de los candidatos «potenciales» en el período previo a la disolución del Parlamento¹⁵⁴. La violación de los límites de gasto por parte del candidato o en su nombre constituye una «práctica ilegal», que podría conducir a la anulación de la elección del candidato y su descalificación para futuras candidaturas. Por esta razón, el cumplimiento de estos límites se toma muy en serio y es poco común que se alegue que el candidato victorioso gastó más de lo permitido.

Es importante señalar que en un principio los límites de gasto electoral de los candidatos no se aplicaban al gasto electoral en que podían incurrir los partidos políticos¹⁵⁵. En consecuencia, los partidos políticos eran libres de gastar tanto como pudieran recaudar hasta que la *PPERA 2000* introdujo límites de gasto electoral también para los partidos. Estos límites se establecieron siguiendo las recomendaciones del Comité Neil¹⁵⁶, que consideró inadecuado regular el gasto de los candidatos a nivel local sin imponer restricciones al gasto de los partidos a nivel nacional. Se argumentó que controlar el gasto era deseable como medida para reducir la dependencia de grandes donaciones, así como para asegurar una competencia justa entre todos los participantes¹⁵⁷. Aunque en el Comité Neil los argumentos a favor y en contra de los controles de gasto estaban equilibrados, se concluyó por mayoría que existía justificación para establecer límites tanto para los partidos políticos como para otros individuos y organizaciones que participan en campañas electorales. Así, y a pesar de mostrarse escéptico respecto al argumento de la competencia justa (por razones difíciles de entender), el Comité estaba, sin embargo, convencido de que esos controles podían introducirse sin

¹⁵² Ley de Representación del Pueblo de 1983, sección 76.

¹⁵³ Sin embargo, la cifra ha experimentado un notable aumento para las elecciones generales de 2024, de modo que los candidatos pueden gastar hasta 11 390 libras más ocho peniques por elector en circunscripciones urbanas (*borough*) y 12 peniques por elector en circunscripciones rurales (*county*): SI 2023 No 1235.

¹⁵⁴ Ley de Representación del Pueblo de 1983, sección 76ZA.

¹⁵⁵ *R c Tronoh Mines Ltd* [1952] 1 All ER 697.

¹⁵⁶ Comité de Normas en la Vida Pública, *La Financiación de los Partidos Políticos*, Informe, Cm 4057-I, 1998.

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrafos 10.24-10.32.

perjudicar gravemente la libertad de expresión y de un modo que resultasen efectivos en la práctica¹⁵⁸.

Aceptada la necesidad de controlar el gasto electoral, el siguiente paso fue determinar cuál debería ser el límite máximo de gasto. Este límite debía permitir a los partidos comunicarse efectivamente con el electorado, sin dar a uno la oportunidad de dominar la campaña en detrimento de los demás. Con este fin, los límites han pasado a calcularse en función del número de candidatos que el partido presenta en las elecciones, de modo que los partidos que compiten por más escaños pueden gastar más dinero que aquellos que compiten por menos escaños. Cuando se aprobó la ley, partidos políticos como el Partido Conservador o el Partido Laborista, que compiten por los 650 escaños en las elecciones generales, tenían derecho a gastar hasta un máximo de 650 x 30 000 libras, lo que suma un total de 19,5 millones de libras. En cambio, partidos como el Partido Nacional Escocés o *Plaid Cymru*, que solo compiten en elecciones generales en Escocia y Gales respectivamente, podían gastar solo 30 000 libras debido al —menor— número de circunscripciones en las que presentaban un candidato. Es importante destacar que las restricciones de gasto a los partidos, que se aplican a los gastos electorales (tal como se definen) realizados en los doce meses previos a la fecha de las elecciones, son adicionales a los límites de gasto de los candidatos mencionados anteriormente.

Desde 2001 (en 2005, 2010, 2015, 2017 y 2019), las elecciones generales se han disputado con las cantidades establecidas en el año 2000, lo que ha resultado en que, debido a la inflación, el nivel de gasto permitido se ha reducido efectivamente de unas elecciones a las siguientes. Sin embargo, esto no parece haber sido un problema, ya que los partidos normalmente gastan mucho menos que el máximo permitido. Según la información proporcionada por la Comisión Electoral, en las elecciones generales de 2019, el Partido Conservador reportó un gasto de 16 millones de libras, el Partido Laborista de 12 millones, los Liberal Demócratas de 4,1 millones y el Partido Nacional Escocés de un millón. A pesar de que estas cifras sugieren que el nivel de gasto permitido era innecesariamente alto, la ley fue modificada en 2023 para aumentar sustancialmente el nivel de gasto permitido. Ahora, el máximo permitido para un partido político que dispute todos los escaños en las elecciones generales es de 35 millones, una cifra sorprendentemente alta. Exceder los límites de gasto es un delito, aunque no se anula el resultado de unas elecciones si el partido político victorioso ha gastado más de lo permitido por la ley.

Finalmente, hay que reconocer que uno de los riesgos asociados a la imposición de límites de gasto a los candidatos y partidos políticos es que el dinero de la campaña podría terminar siendo transferido a amigos o seguidores de estos, quienes luego podrían hacer campaña en su nom-

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafos 10.31.

bre. En la legislación británica se toman medidas para evitar este riesgo. Así, los límites de gasto de los candidatos están respaldados por medidas introducidas por primera vez en 1917, que abordan lo que se conoce como el gasto de «terceros», utilizado para apoyar u oponerse a un candidato específico. Esto incluye los gastos realizados por ciudadanos, grupos de presión, empresas y sindicatos en la producción de material de campaña para promover u oponerse a una candidatura en particular. La ley vigente permite a los terceros gastar no más de 700 libras cada uno¹⁵⁹. A nivel nacional, la *PPERA 2000* establece controles sobre los gastos que es razonable considerar orientados a promover o asegurar el éxito electoral de un partido político en cualquier elección relevante: dependiendo de la cantidad que gasten, los terceros pueden necesitar registrarse ante la Comisión Electoral, y existe un límite en cuanto a la cantidad que cada tercero puede gastar, aunque las normas para determinar este límite son ahora bastante complejas. Según estudios realizados, los gastos de terceros representaron el 8,5 por 100 del gasto electoral en 2019¹⁶⁰.

9. EL PAPEL REGULADOR DEL ESTADO

En el sistema británico, el Estado desempeña fundamentalmente el papel de regulador en lugar de proveedor, lo cual es quizá una consecuencia inevitable en un sistema de financiación privada de partidos políticos. Donde existe regulación por parte del Estado para abordar la financiación de los partidos y los gastos de campaña, también es necesaria una agencia reguladora que garantice que las medidas regulatorias son eficaces, y también para asegurar el cumplimiento de estas y sancionar a aquellos que las infrinjan. Esto no significa que, en un sistema de financiación pública, donde el Estado actúa como proveedor de recursos, no sea también necesario una agencia reguladora. Sin embargo, en ese supuesto, su función principalmente consistirá en determinar si se han cumplido los requisitos para obtener las subvenciones y, de ser así, distribuir fondos públicos de forma apropiada entre quienes los cumplan. En cambio, en el sistema británico, donde la financiación pública es escasa, la función del organismo regulador no es otra que asegurar que se hayan cumplido las normas estatales que regulan la actividad de los partidos políticos y, en caso contrario, imponer sanciones a los infractores.

En el sistema británico, la Comisión Electoral es la que actúa como organismo regulador en esta materia. Su creación se inspiró en las re-

¹⁵⁹ Ley de Representación del Pueblo de 1983, sección 75. La cantidad se había aumentado previamente a 500 libras después de una decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que consideró que el límite anterior (entonces cinco libras) era demasiado bajo y violaba el Art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: *Bowman contra Reino Unido* (1998) 26 EHRR 1.

¹⁶⁰ F. BAKER y B. PAXTON, «How is Election Spending Regulated in the UK?», Institute for Government, 19 de febrero de 2024.

comendaciones del Comité Neil, aunque la necesidad de una agencia de este tipo ya era ampliamente reconocida y había sido defendida por la doctrina académica antes de su establecimiento. En un primer momento, la ley electoral británica partía del principio de que las elecciones eran un asunto local y, por ello, dado que el Parlamento se compone de representantes de lo que ahora son 650 circunscripciones locales, son las correspondientes autoridades locales las responsables de asegurar el cumplimiento de la ley dentro de su ámbito territorial. Con el tiempo, las elecciones se transformaron en eventos de alcance nacional, con campañas organizadas por partidos a nivel estatal, lo que hizo indispensable la creación de una agencia nacional para apoyar a los participantes y garantizar el buen desarrollo del proceso electoral en beneficio del interés público. El Reino Unido no es el único que cuenta con un organismo de este tipo, cuya existencia plantea tres cuestiones: su independencia, su finalidad y sus poderes. Como puso de manifiesto el Comité Neil, la independencia es crucial para que el organismo regulador no se vea influenciado por los intereses del gobierno o por cualquier otro interés, como sucede con los partidos políticos¹⁶¹. En el Reino Unido, sin embargo, la independencia de los organismos públicos es difícil de garantizar, en parte porque la mayoría de los nombramientos en dichos organismos son realizados por el gobierno y en parte porque es este el que controla el presupuesto de aquellos.

Sin embargo, en el caso de la Comisión Electoral sus miembros solo pueden ser designados con la aprobación del presidente de la Cámara de los Comunes, quien debe consultar a los líderes de los partidos políticos con dos o más diputados en el Parlamento¹⁶². La ley dispone, además, que la Comisión Electoral debe tener entre nueve y diez miembros. Los candidatos deben ser aprobados por el Parlamento y pueden ser designados por un período de hasta diez años. Una vez designados, los comisionados son inamovibles de su cargo, pudiendo ser destituidos únicamente mediante resolución de la Cámara de los Comunes y solo por motivos tasados en la ley, entre los que se incluyen actuar con negligencia, condena penal o incapacidad para el cargo. Asimismo, se incluye como causa de destitución el incumplimiento de los términos que se exigen para la designación, a saber, no ser candidato en una elección, no asumir un cargo o empleo en un partido político, no hacer donaciones a un partido político y no ser miembro de uno de ellos. De hecho, se exige que en los últimos cinco años el comisionado electoral no haya trabajado para un partido político, no haya ocupado un cargo electo ni haya realizado una donación política.

Sin embargo, curiosamente, este sistema de comisionados electorales políticamente independientes (en la medida en que la independencia

¹⁶¹ Comité de Normas en la Vida Pública, *Financiación de los Partidos Políticos, Informe*, Cm 4057-I, 1998, párrafo 11.3.

¹⁶² *PPERA 2000*, sección 3.

sea posible) se consideró insuficiente en la práctica. Como consecuencia, en el año 2009 se realizaron cambios para dar respuesta a las críticas que señalaban a la Comisión como una entidad alejada de la política, que no tenía una comprensión lo suficientemente cercana e informada del funcionamiento de los partidos¹⁶³. Sir Hayden Phillips dirigió un estudio de reforma del modelo y recomendó que el entonces existente grupo de seis comisionados electorales fuera complementado con cuatro comisionados adicionales con «experiencia reciente en política y en el proceso político»¹⁶⁴. La intención era que estos cuatro nuevos comisionados fueran ex-políticos «que comprendieran la política partidista, pero cuya lealtad principal como comisionados fuera hacia el interés público en general y no hacia una causa partidista»¹⁶⁵. Estas propuestas fueron implementadas por la Ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009, que pasó a establecer que los tres principales partidos en la Cámara de los Comunes deben designar un comisionado cada uno, siendo el cuarto nominado por uno de los partidos más pequeños¹⁶⁶. Aunque los líderes de los partidos hacen las nominaciones, el procedimiento que se sigue es el mismo que se ha mencionado anteriormente, con la excepción de que las reglas que descalifican a los políticamente activos mencionadas en el párrafo anterior no se aplican a los nombramientos de los cuatro nuevos comisionados¹⁶⁷.

En cuanto a la finalidad y los poderes de la Comisión, esta se ocupa principalmente de monitorear, supervisar y hacer cumplir las disposiciones previstas en la ley, aunque también tiene varias funciones accesorias¹⁶⁸. Así, con la finalidad de verificar la aplicación de la ley, la Comisión tiene el poder de exigir información a los partidos políticos, «terceros», agentes electorales y entidades similares, solicitando la entrega de ciertos documentos. En algunos casos, también está facultada para solicitar a un magistrado la emisión de una orden de inspección para acceder a sus instalaciones y examinar documentos que allí se encuentren y que no se hayan entregado habiéndolo pedido la Comisión¹⁶⁹. Cuando la Comisión sospecha que se ha cometido una infracción prevista en la ley, puede solicitar a la Corte Suprema una orden de entrega de información que requiera cualesquiera documentos que «razonablemente necesite para investigar la presunta infracción o incumplimiento»¹⁷⁰. Además del po-

¹⁶³ Sir Hayden Phillips, *Reforzando la Democracia: Financiación Justa y Sostenible de los Partidos Políticos* (marzo de 2007).

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 24.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *PPERA 2000*, sección 4A (modificada por la Ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009).

¹⁶⁷ *Ibid.*, sección 3(4A) (modificada por la Ley de Partidos Políticos y Elecciones de 2009).

¹⁶⁸ Estas incluyen informar, asesorar, revisar y educar sobre asuntos relacionados con las elecciones: *PPERA*, secciones 5-13.

¹⁶⁹ *PPERA 2000*, anexo 19B (2).

¹⁷⁰ *Ibid.*, anexo 19B (4).

der de exigir dichos documentos, a las personas sospechosas de haber cometido una infracción también se les puede exigir que comparezcan ante un investigador de la Comisión Electoral para responder a cualquier pregunta «que el investigador considere razonablemente relevante»¹⁷¹. Esto se aplica no solo a los individuos y organizaciones contra los que se han dirigido los requerimientos de información y órdenes de inspección, sino que también se extiende a otras personas y organizaciones que pueden estar involucradas en la comisión de la infracción, incluso si no se les ha emitido un requerimiento de información o una orden de inspección específica.

La política de la Comisión Electoral con respecto a las investigaciones se encuentra detallada en su página web. Allí la Comisión explica que abre investigaciones cuando tiene «motivos razonables para sospechar que se ha cometido una infracción y considera que está justificado y que responde al interés público llevar a cabo la investigación»¹⁷². Cuando se detecta un incumplimiento de la ley, se puede imponer una sanción civil en forma de multa que va desde 200 hasta 20 000 libras. Alternativamente, la Comisión «puede requerir que la persona u organización mejore sus procedimientos internos de cumplimiento, gastando dinero en mejoras internas y no en multas»¹⁷³. Por tanto, la Comisión puede emitir o requerir:

- un aviso de cumplimiento, donde se indica la medida que la persona u organización debe adoptar para que la infracción de la ley no continúe o se repita;
- un aviso de restablecimiento, donde se indica la medida que la persona u organización debe adoptar para restaurar la situación, en la medida de lo posible, a lo que habría sido si no se hubiera cometido ninguna infracción;
- compromisos de ejecución, donde la persona u organización que ha cometido o puede haber cometido infracciones ofrece adoptar medidas específicas dentro de un plazo acordado para prevenir, en la medida de lo posible, que continúen o se repitan las posibles conductas infractoras¹⁷⁴.

Además, las infracciones previstas en la *PPERA 2000* también pueden ser tramitadas por la policía ante los tribunales penales. Si la policía decide tomar medidas, la Comisión Electoral colaborará estrechamente con ellos «para garantizar que las posibles infracciones sean investigadas y que se adopten las medidas apropiadas»¹⁷⁵.

¹⁷¹ *Ibid.*, anexo 19B (3).

¹⁷² Disponible en <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/our-enforcement-work/investigations/how-investigations-work>. Consultado el día 25/01/2024.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

Por su parte, la Comisión Electoral publica los detalles de todas las investigaciones que ha llevado a cabo. En este sentido, conviene destacar dos investigaciones de significativa relevancia en relación con el Partido Conservador.

- La primera surgió como respuesta a una serie de inquietudes planteadas por periodistas, quienes manifestaron su preocupación acerca de la presentación de declaraciones de gastos inexactas por parte del partido tras las elecciones generales de 2015. Como resultado, el Partido Conservador fue condenado a pagar un total de 70 000 libras por varias irregularidades en la presentación de informes, siendo un dirigente del partido denunciado a la policía por haber realizado una declaración falsa de gastos electorales, de manera consciente o imprudente. Al tomar estas medidas, la Comisión tuvo en cuenta la gravedad de la infracción, la ventaja obtenida por el partido como resultado y su irrazonable falta de cooperación¹⁷⁶.
- Con posterioridad, en el año 2021 el Partido Conservador fue multado de nuevo con un total de 17 800 libras por no comunicar el valor total de una donación de 67 801 libras y por no mantener registros contables adecuados. Al explicar la justificación de la multa en este caso, la Comisión se basó principalmente en la reincidencia del partido en no presentar informes regularizados sobre donaciones, señalando que previamente se habían impuesto multas al partido en 2019 y 2020 por infracciones similares¹⁷⁷.

Como señaló la Comisión en 2021, «la falta de cumplimiento repetido puede socavar la confianza del público en el régimen de financiación política»¹⁷⁸.

10. CONCLUSIONES

El derecho de partidos en el Reino Unido abarca dos aspectos fundamentales. El primero se refiere a los asuntos internos y la gestión de los partidos políticos, un ámbito que podría considerarse bastante rudimentario. Según el *common law* los partidos políticos no poseen personalidad jurídica y sus miembros están vinculados por un contrato integrado por las normas específicas de cada partido. Para determinar el contenido

¹⁷⁶ Los datos de la investigación pueden ser consultados en la siguiente dirección <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/our-enforcement-work/investigations/investigation-conservative-and-unionist-party-campaign-spending-returns-2014-european-parliamentary>. Consultado el día 25/01/2024.

¹⁷⁷ Los datos de la investigación pueden ser consultados en la siguiente dirección: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/our-enforcement-work/investigations/report-investigation-conservative-and-unionist-party-recording-and-reporting-payments>. Consultado el día 02/07/2024.

¹⁷⁸ *Ibid.*

de dichas normas, los partidos disfrutaban de casi completa autonomía. Aunque existen buenas razones para que el Estado respete la autonomía de los partidos políticos (y otras organizaciones), cada vez es más convincente la idea de que se necesita una regulación estatal de la organización y funcionamiento internos de los partidos políticos y la aprobación de una nueva ley de partidos. La normativa de publicidad de donaciones ha evidenciado que grandes cantidades de dinero se acumulan y se distribuyen entre las distintas facciones internas de los partidos políticos, que en el Reino Unido suelen estar muy fragmentados. Al mismo tiempo, las investigaciones sobre el antisemitismo en el Partido Laborista han revelado serios problemas en el funcionamiento de sus procedimientos disciplinarios, poniendo en entredicho la justicia, imparcialidad y transparencia de dichos procesos¹⁷⁹. Estos problemas se suman a las preocupaciones surgidas a raíz de los conflictos internos en los partidos, que también han evidenciado la existencia de prácticas disciplinarias arbitrarias, lo que ha provocado críticas hacia los partidos políticos por parte de los jueces encargados de resolver los casos¹⁸⁰.

El segundo de estos aspectos que aborda el derecho de partidos en el Reino Unido es el sistema de financiación de estos. Se trata de una materia ampliamente regulada, aunque el régimen jurídico actual no ofrece un resultado satisfactorio. Aquí se manifiestan dos problemas distintos. En primer lugar, la transparencia ha servido simplemente para descubrir un problema que ahora requiere de atención inmediata: el surgimiento de la figura del «súper-donante», individuos que realizan donaciones o legados de hasta diez millones de libras a los partidos políticos. En la medida en que la transparencia se pretendía utilizar, en parte, como un medio para moderar los excesos de los donantes, es evidente que no ha sido efectiva. Además, no está claro cómo se pueden justificar donaciones de tal magnitud dentro de los valores que se espera que promueva un régimen de financiación política. En segundo lugar, nos enfrentamos al reciente aumento de los niveles de gasto permitidos durante los periodos electorales, lo que, a su vez, inevitablemente servirá para alimentar la demanda de grandes donaciones. Aunque se ha argumentado que este aumento es necesario para reflejar el impacto que sobre los límites establecidos en el año 2000 ha tenido la inflación, no está claro qué justificaría casi una duplicación de los niveles de gasto en que pueden incurrir los partidos. Si lo que se quiere es disminuir la presión para recaudar dinero y fomentar la igualdad de oportunidades en las campañas, cuanto más bajo sea el límite, mejor. Los recursos financieros no deberían ser un factor que influyera en la determinación de los resultados electorales.

Tras haber emprendido la senda de la regulación en el año 2000, la debilidad de la legislación vigente ha puesto de manifiesto la necesidad

¹⁷⁹ Los problemas persisten, como se evidencia en el caso de la prolongada suspensión de la diputada Diane Abbott: *The Guardian*, 14 de marzo de 2024.

¹⁸⁰ *Jones c McNicol* [2016] EWHC 866 (QB).

de actualizarla y de establecer una regulación más estricta. En primer lugar, para abordar las preocupaciones sobre la democracia interna de los partidos y los derechos de sus miembros, se deberían exigir legalmente estructuras internas democráticas y responsables, además de proteger los derechos de los afiliados en una amplia variedad de aspectos, como el derecho a participar en los procesos de selección internos del partido, el derecho a presentarse como candidato y el derecho a no ser sometido a procesos disciplinarios arbitrarios. Si una regulación de este tipo es aplicable a los sindicatos, no hay razón para que no se extienda también a los partidos políticos, que indudablemente son de, al menos, igual importancia. Al mismo tiempo, es esencial revisar la legislación sobre la financiación de los partidos, especialmente en lo que se refiere a la introducción de límites a las donaciones, como se ha hecho en otros ámbitos. Esto inevitablemente reduciría los ingresos de los partidos políticos. Por ello, como compensación, sería conveniente que el Estado otorgara una asignación anual a los partidos en función de los votos obtenidos en las elecciones generales más recientes. Aunque esta propuesta ha encontrado fuertes resistencias en el pasado, la transparencia ha evidenciado un problema de «súper-donaciones» que resulta ahora insostenible y que exige ineludiblemente una reforma.

11. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- BAKER, Finn / PAXTON, Ben, «How is Election Spending Regulated in the UK?», Institute for Government, 19 de febrero de 2024.
- BEALEY, Frank / PELLING, Henry, *Labour Politics, 1900-1906: A History of the Labour Representation Committee*, Macmillan, 1958.
- COLLINS, Hugh / EWING, Keith D. / McColgan, Aileen, *Labour Law*, Cambridge, Cambridge University Press and Assessment, 2019 (2nd ed.), capítulo 13.
- DRACA, Mirko / GREEN, Colin / HOMROY, Swarnodeep, *Financing UK Democracy: A Stocktake of 20 Years of Political Donations Disclosure*, CAGE Working Paper núm. 642, Universidad de Warwick, 2022.
- DUVERGER, Maurice, *Party Politics and Pressure Groups: A Comparative Introduction*, Thomas Nelson.
- ELIAS, Patrick / EWING, Keith D., *Trade Union Democracy, Members' Rights and the Law*, Mansell, 1988, capítulo 8.
- EWING, Keith D. / GEARTY, CONOR, *The Struggle for Civil Liberties: Political Freedom and the Rule of Law in Britain, 1914-1945*, Oxford, Oxford University Press, 2000, capítulo 3.
- EWING, Keith D. / MAHONEY, Joan / MORETTA, Andrew, *MI5, the Rule of Law and the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- EWING, Keith D., «Why we want and need a Charter of Members' Rights», Campaign for Labour Party Democracy, *Campaign Briefing*, otoño 2009.
- *The Cost of Democracy: Party Funding in Modern British Politics*, Hart Publishing, 2007, capítulo 1.
- MAHONEY, Joan, «Civil Liberties in Britain during the Cold War», en *American Journal of Legal History*, 1989, n°33.

- PELLING, Henry, *A History of British Trade Unionism*, Harmondsworth, 1976 (3rd ed.).
- *The Origins of the Labour Party, 1880-1900*, Macmillan, 1954.
- SAVILLE, John, «The Trade Disputes Act. 1906», en *Historical Studies in Industrial Relations*, 1996, n°1.
- SIMPSON, Alfred William Brian, *In the Highest Degree Odious: Detention without Trial in Wartime Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- WINSTANLEY, Asa, *Weaponising Anti-Semitism*, Nueva York, OR Books, 2023.



Las democracias actuales son democracias de partidos y, por mucho que nos pese, no solo no es posible una democracia sin partidos, sino que, además, la calidad de esta y su correcto funcionamiento dependen muy directamente de los partidos políticos. Por ello, en el contexto de la fase de «crisis» que atraviesan actualmente los Estados democráticos, el interés en estas organizaciones y su regulación se ha intensificado, porque cualquier propuesta, solución o respuesta que se quiera formular para hacer frente a tal «crisis» ha de tener en cuenta a los partidos y al derecho que se ocupa de ellos. Es cierto que el derecho es solo uno de los diversos factores que determinan que los partidos políticos puedan desempeñar satisfactoriamente su función y asegurar el correcto funcionamiento del sistema democrático, pero no es el menos importante.

Este es el punto de partida de este trabajo colectivo que recoge una exposición del origen, evolución y retos del derecho de partidos en siete países europeos (Alemania, España, Francia, Italia, Polonia, Portugal y Reino Unido), cuyos autores son reconocidos especialistas de cada uno de ellos (Heike Merten, María Salvador, Damien Connil, Isabella Maria Lo Presti, Jaroslaw Sulkowsky, Margarida Salema d'Oliveira Martins y Keith Ewing).

Además de impulsar el derecho de partidos como disciplina, este trabajo busca abrir un diálogo entre distintas experiencias jurídicas, porque en la comunidad jurídica europea, cualquier respuesta a problemas comunes, como son los que hoy enfrentan los Estados democráticos, solo puede formularse en comunicación y diálogo con las experiencias de otros países europeos, buscando fortalecer los valores democráticos y de sujeción al derecho que definen a los Estados constitucionales europeos y a la comunidad constitucional que estos forman, e, incluso, con voluntad de contribuir a la identificación y fortalecimiento de un derecho europeo común de partidos políticos.