

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 renumerado (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 confundiendo 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 comuniqué 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.

