

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN POLONIA

Jaroslav SULKOWSKI¹

1. LA CONSTITUCIÓN POLACA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Hoy en día, la presencia de disposiciones sobre los partidos políticos en las constituciones es un fenómeno común. Incluso se puede decir que omitir estas formas de asociación de individuos, fundamentales para el Estado democrático, provocaría una profunda discrepancia entre la situación jurídica y la real. Por tanto, esto proporcionaría una base para alegar que las disposiciones constitucionales son ficticias².

Hay muchas razones por las que las constituciones de los Estados modernos hacen referencia a los partidos políticos. La primera de ella trae causa de la experiencia histórica. La regulación sistémica de los partidos políticos es característica de las leyes básicas de los países postotalitarios³. En el sistema socialista, «se consideraba inquebrantable un sistema político monocéntrico, en el que el único centro de liderazgo y toma de decisiones era el partido comunista, que controlaba —a tra-

¹ Profesor asistente de la Universidad de Lodz.

Revisión del texto en español realizada por Lluís Subiela, investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Político de la UNED (*Ayudas para contratos predoctorales para la formación de personal investigador de la UNED 2022*).

² J. FILIP, V. ŠIMIČEK, «K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci», *Časopis pro právní vědu a praxi*, no 1, 1995, p. 107.

³ J. WOJNICKI, «Partie polityczne i systemy partyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.» en T. GODLEWSKI, A. KOSECKI, K.A. WOJTASZCZYK, *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989-2002*, Bydgoszcz-Pułtusk, 2003, p. 116.

vés de su aparato— todo el mecanismo estatal, así como las formas no estatales de organización de la sociedad»⁴. El factor decisivo en toda la transformación de estos sistemas fue la ruptura del monopolio político del partido comunista. La cláusula constitucional que otorgaba al partido comunista el privilegio de desempeñar un «papel dirigente» fue reemplazada en algunos países por el principio de libertad para formar partidos⁵.

El segundo argumento que justifica la incorporación de los partidos políticos en la constitución es de carácter teórico y filosófico y está relacionado con la esencia del acto constitucional, que es un contrato social escrito, cuyo alcance «corresponde a las ideas de la mayoría de la sociedad» y que es «una forma indirecta de consentimiento y tolerancia»⁶. En una comunidad de individuos, existe una competencia constante entre los diversos valores e intereses de sus miembros individuales. Esta diversidad es la esencia de una sociedad pluralista. Para convertirse en tema de debate público, las ideas y expectativas de los individuos necesitan un factor intermediario que transforme la voluntad colectiva en voluntad política (estatal). Los partidos políticos son el eslabón intermediario en este proceso. La constitución es, por tanto, un documento que institucionaliza los valores actualmente aceptados del sistema y formula un mecanismo que legitima la adopción de decisiones posteriores, y que no puede existir sin un contexto de valores públicamente aceptado, sin la idea de justicia y sin métodos democráticos de funcionamiento de las instituciones. Por las razones anteriores, los partidos políticos deben entenderse como «un medio eficaz para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual es importante no solo desde el punto de vista de los ciudadanos, sino también desde la perspectiva del Estado»⁷.

Desde el punto de vista de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, cabe señalar que el motivo de la constitucionalización de los partidos políticos es también la necesidad de crear bases institucionales para la formación de la sociedad civil. Hoy en día, en un Estado democrático regido por la ley, los ciudadanos no tienen obstáculos legales para organizarse de una manera que satisfaga sus necesidades, objetivos e intereses. No hay elemento de la vida pública en el que los ciudadanos organizados en organizaciones sociales no participen⁸. Por eso Paweł Sarnecki señala con razón que el principio de la sociedad civil se está convirtiendo en uno de los principios básicos del sistema políti-

⁴ W. SOKOLEWICZ, «Demokracja, rządy prawa i konstytucyjność w postsocjalistycznym społeczeństwie Europy Wschodniej» en M. DOMAGAŁA, *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź, 1994, p. 33.

⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁶ V. ŠIMIČEK, «Politické strany v ústavním pořádku České republiky», en J. KYSELA, *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, Praha, 2003, p. 247.

⁷ *Ibidem*, p. 237.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 27 de mayo de 2003, asunto núm. K 11/03.

co⁹. Al mismo tiempo, sería difícil defender la opinión de que los partidos políticos no constituyen una de las instituciones de la sociedad civil, ya que son una forma de organizar a los ciudadanos para perseguir sus intereses.

El tercer argumento que justifica la constitucionalización de los partidos es la creación de un marco institucional en el que operen los partidos políticos, que contarán con un margen amplio de actuación en la esfera pública, pero no ilimitado. Los Estados, a través de normas constitucionales, se protegen contra el funcionamiento de partidos que no aceptan las reglas democráticas.

En cuarto lugar, la presencia de partidos políticos en las constituciones probablemente se debe a que el legislador constitucional quiso cubrir a los grupos con la protección que brinda este tipo de norma jurídica. La protección es visible en dos niveles: de un lado, se refiere a la garantía de la autonomía de los partidos, reforzada además por la presunción de legalidad; de otro, si el Estado decide interferir en la libertad de formar partidos políticos, debe hacerlo de manera coherente con los motivos que permitan limitar libertades o derechos y cumpliendo los requisitos para ello.

1.1. El estatus de los partidos

La posición constitucional de los partidos políticos es de naturaleza dual. Por un lado, los partidos son percibidos como entidades que operan en el plano del Estado. El papel público de los partidos se expresa en la adecuación de la regulación de los partidos a los principios que definen el marco y los fundamentos del sistema estatal. Ese papel público de los partidos deriva de la vinculación de estos con el principio de representación. Los partidos influyen en la política estatal utilizando métodos democráticos y participan en la expresión de la voluntad de la nación seleccionando candidatos a diputados y senadores; son una forma especial de organización social, definida principalmente por su participación en las elecciones y obtención de cargos estatales, lo que los distingue de otras organizaciones y asociaciones.

Esta diferencia específica se destaca en muchas definiciones. Por ejemplo, para G. Sartori un partido es un grupo político que aparece bajo un nombre específico en las elecciones, capaz de cubrir puestos públicos con candidatos seleccionados en las elecciones¹⁰; o para A. Downs un partido es un grupo de personas que quiere tomar el control de los

⁹ P. SARNECKI, «Organizacja społeczeństwa obywatelskiego», en M. ZUBIK, *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa, 2006, p. 559.

¹⁰ G. SARTORI, «Parties and Party Systems. A Framework for Analysis», Colchester, 2005, p. 56.

órganos políticos del Estado obteniendo puestos como resultado de participar en elecciones correctamente realizadas¹¹.

Por otro lado, los partidos tienen muchos rasgos propios de las entidades de derecho privado. Desde su constitución (su existencia jurídica depende de la voluntad de las personas físicas, futuros afiliados), pasando por la organización interna, los derechos del partido (propiedad, buen nombre, información, tutela judicial, etc.), hasta las normas relativas a la terminación de las actividades de los partidos. Las normas reguladoras de los partidos son similares a las relativas a asociaciones, cooperativas o fundaciones. Los partidos se establecen de forma voluntaria y son una emanación de la libertad de los ciudadanos para crear partidos políticos; son organizaciones en las que el factor más importante es la base personal. Los partidos son, por tanto, una categoría especial de asociaciones civiles cuyo papel es participar en la configuración de la política estatal¹².

La tarea constitucional de los partidos políticos es influir en la configuración de la política del Estado, de eso no hay duda. Participan (incluso potencialmente) en la actividad legislativa del Parlamento a través de los diputados o senadores que allí se sientan en su nombre, participan en la designación de los cargos que conforman el poder ejecutivo y, posteriormente, influyen, de diversas maneras, en las decisiones que estos toman. Pueden intervenir en la producción de las normas jurídicas que regulan el funcionamiento del Estado, incluidas las relativas a los propios partidos políticos. Tanto en la etapa de la lucha por el poder como, más aún, durante su ejercicio, los partidos no pueden ser considerados como entidades jurídicas ordinarias, no pueden verse como meras asociaciones voluntarias de ciudadanos.

1.2. La libertad de creación y actuación de los partidos políticos

La más importante de las disposiciones constitucionales dedicadas a los partidos políticos es el art. 11 de la Constitución de la República de Polonia (CRP), según el cual «la República de Polonia garantiza la libertad de creación y actuación de partidos políticos». «Los partidos políticos reúnen a los ciudadanos polacos sobre los principios de voluntariedad e igualdad para influir en la configuración de la política estatal utilizando métodos democráticos».

El primer elemento de la Constitución que asegura el pluralismo político es la libertad de crear partidos políticos, lo que implica la posibilidad de tomar la libre decisión de constituir una asociación con fines polí-

¹¹ A. DOWNS, «An Economic Theory of Democracy», Harper, 1957.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 10 de abril de 2002, asunto núm. K 26/00.

ticos. La facilidad para fundar un partido hace que el sistema de partidos sea más dinámico (en este sentido, en el primer momento del establecimiento de un orden democrático pluralista es posible reducir al máximo las condiciones para la creación de partidos políticos, favoreciendo así su creación), pero también puede causar una excesiva fragmentación del sistema. Sin embargo, esta libertad sirve principalmente para crear una oferta programática amplia y diversificar el debate público. Esta libertad debe, en principio, estar libre de injerencias por parte de los poderes públicos, lo que no significa que la etapa de creación de un partido excluya cualquier intervención legislativa. En particular, es posible introducir requisitos organizativos, institucionales y procedimentales que aseguren el buen funcionamiento del partido y favorezcan la democracia interna del mismo. El legislador también puede prever ciertos apoyos públicos específicos para la creación de partidos (aunque la libertad para determinar el programa político y la diversidad política son más importantes que la estabilización del sistema).

Las disposiciones de la Constitución no excluyen la posibilidad de que existan partidos no constituidos ni registrados como tales, cuya capacidad de actuar en tal situación será, por tanto, extremadamente limitada (sin embargo, esta opinión no ha sido aceptada unánimemente)¹³. En el ámbito de la libertad de acción, queda a criterio del partido decidir la liquidación, la transformación o la fusión con otro partido.

En cuanto a la afiliación a los partidos políticos, la CRP determina tres cuestiones: 1) estipula que solo los ciudadanos polacos pueden ser miembros de los partidos; 2) requiere que la afiliación al partido sea voluntaria y 3) que dicha afiliación se base en el principio de igualdad. El requisito de ciudadanía es natural, está relacionado con el principio de soberanía y representación, y se basa en permitir que las personas conectadas con ese Estado por un vínculo de ciudadanía sean las que influyan en la política estatal. Quizás, debido a los procesos de integración en la UE, el requisito de ciudadanía se considere un obstáculo para profundizar en la construcción de una identidad europea común, pero tal tendencia es difícil de detectar por ahora. Según la norma, es inaceptable que ciudadanos de otros países o apátridas formen partidos (aunque pueden crear asociaciones). No hay obstáculos para introducir restricciones a la afiliación a partidos políticos para funcionarios estatales específicos cuyas actividades no deban relacionarse con ninguna forma de actividad política (por ejemplo, fuerzas militares, policía, jueces). Estos profesionales tienen otras oportunidades para influir en la política estatal, porque existen otras posibilidades de ejercer el derecho a la participación política más allá de la afiliación a un partido. Por tanto, privar a determinadas categorías de personas que ocupan cargos estatales es

¹³ J. SOBCZAK, «Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce», en M. GRANAT, P. POLICASTRO, J. SOBCZZAK, *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin, 2001, pp. 194-195.

pecíficos o que tienen la condición de funcionarios de servicios públicos específicos del derecho a afiliarse a partidos políticos no constituye una violación de la esencia de la libertad de asociación ni del derecho a influir en la política estatal¹⁴.

Cabe señalar que la Constitución no excluye la pertenencia a varios partidos políticos, ni introduce un límite mínimo de edad para afiliarse ni un umbral mínimo de miembros necesarios para crear un partido. Las dos primeras cuestiones se dejan a la autonomía de los partidos políticos, y si bien el requisito de no estar afiliado a más de un partido se da con bastante frecuencia (al menos a nivel de los partidos nacionales), el límite de edad inferior para afiliarse a un partido podría reducirse.

La afiliación al partido debe ser voluntaria. Esto significa que pertenecer a un partido, abandonarlo o no afiliarse a ninguna agrupación política es resultado de la libre decisión de un ciudadano. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un partido ni sufrir ninguna consecuencia negativa por este hecho o por la renuncia a su afiliación. Por tanto, es inaceptable disuadir a la gente de unirse al partido o alentarla a que renuncie a su afiliación. El carácter voluntario de la afiliación no impide que un partido político, como persona jurídica de tipo asociativo, establezca criterios de afiliación y prevea supuestos de expulsión. En este sentido, goza de una autonomía, que, sin embargo, puede ser limitada. Uno de los principales motivos para una limitación de este tipo es la aplicación del principio de igualdad (como en el caso de la paridad de género).

En cuanto al momento procedimental de admisión de la solicitud de afiliación, la igualdad de afiliación implica que la decisión de admisión debe basarse en criterios iguales y no discriminatorios para todos los futuros miembros del partido. La igualdad también se proyecta en la actividad de una persona como miembro de un partido, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones impuestas. La exigencia de igualdad y la afiliación voluntaria son prueba de la intención del legislador de influir en la organización interna del partido. Estos elementos pueden servir a la hora de resolver la duda sobre si la Constitución de la República de Polonia exige un funcionamiento intrapartidista de acuerdo con métodos democráticos.

El requisito de que el partido utilice métodos democráticos se predica en la Constitución del proceso de configuración de la política estatal, de la conformación de las decisiones políticas. Por otro lado, el art. 13 de la Constitución recoge un conjunto de prohibiciones relacionadas con la exigencia del método democrático (prohibición de partidos cuyos fines y actividades sean totalitarios, vinculados al odio racial o nacional, o al uso de la violencia, o secretos), pero el requisito del método democrático no es solo el fundamento de las prohibiciones enumeradas en el

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 10 de abril de 2002, asunto núm. K 26/00.

art. 13 CRP, sino al mismo tiempo una regla sujeta al control del Tribunal Constitucional según la cual los partidos deberían utilizar únicamente métodos democráticos¹⁵.

Si bien el Tribunal Constitucional ha afirmado que el único modelo de control de que un partido utilice procedimientos democráticos es el que ofrece el art. 13 de la Constitución de la República de Polonia¹⁶, sería una simplificación excesiva suponer que cualquier otro método diferente a los indicados en el art. 13 son democráticos y, por tanto, permisibles, porque las prohibiciones especificadas en esta disposición de la Constitución son incompletas. Limitar la exigencia de utilizar métodos democráticos a la prohibición de utilizar los métodos indicados en el art. 13 también socava el sentido de la regulación contenida en el art. 11 CRP. Los métodos democráticos se refieren tanto al contenido de las actividades emprendidas por el partido como a las formas (procedimientos) en las que se llevan a cabo dichas actividades. El contenido democrático de las actividades del partido se materializa en diferentes requisitos: el respeto a la voluntad del soberano, el no cuestionamiento de la indivisibilidad del Estado y la neutralidad sobre las distintas visiones del mundo por parte de las autoridades públicas. Además, exige proteger la dignidad del individuo y la realización de sus derechos y libertades, así como no socavar la independencia del poder judicial. La dimensión procesal de los métodos democráticos de funcionamiento se basa en el respeto a la voluntad del pueblo, de los miembros de la comunidad o de los votantes. El soberano debe ser el que toma la decisión final. El programa del partido, el plan de reforma o las orientaciones de la política estatal formulados, propuestos o implementados pueden diferir de los emprendidos anteriormente; su contenido puede incluir un cambio fundamental o incluso radical de las soluciones actuales, pero es necesario someterlos finalmente a la evaluación del soberano.

La Constitución establece varios niveles de conexión entre el partido y el soberano. En primer plano se sitúan las elecciones, junto con el derecho a formar listas electorales, el ejercicio de la libertad de reunión, el derecho de huelga, la iniciativa legislativa de los ciudadanos y la posibilidad de organizar un referéndum o expresar una posición específica en el mismo. También es importante la libertad de asociación en diversas organizaciones sociales, económicas, profesionales y religiosas. La obligación de utilizar métodos democráticos se relaciona con la capacidad de influir en la configuración de la política del Estado, por lo que se dirige principalmente a formas externas (no internas de los partidos) de actividad de los partidos políticos. Se proyecta principalmente en las

¹⁵ A. JAMRÓZ, «O orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych» en K. BUDZIŁO, *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa, 2010, pp. 239-241.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/08.

actividades parlamentarias y electorales del partido, pero también está presente en el uso de diversas formas de participación social (presupuestos participativos, referendos, iniciativa legislativa ciudadana). Desgraciadamente, la Constitución no determina si se deben aplicar métodos de acción democráticos también a las estructuras y procedimientos internos del partido, aunque desde el punto de vista de la Constitución tal situación sería deseable. Sin embargo, la libertad de configurar las estructuras internas y los principios de funcionamiento del partido no puede limitarse mientras no amenace el cumplimiento de su papel constitucional o mientras no excluya los métodos democráticos mediante los cuales el partido pretende influir o influye en la configuración de la política estatal. Sin embargo, la falta de democracia interna debe tenerse en cuenta al decidir sobre la conformidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos con la Constitución, si impide o incluso limita significativamente el cumplimiento de su papel constitucional o se traduce directamente en los métodos de formulación de políticas que asume o utiliza el Estado¹⁷.

Se ha señalado que influir en la política nacional es el objetivo básico de un partido político. La Constitución define este objetivo utilizando conceptos generales. El legislador destacó la multitud y diversidad de actividades a través de las cuales el partido puede influir en la configuración de la política estatal. El objetivo así definido no limita la actividad del partido a la participación en las elecciones o la lucha por alcanzar el poder. Sin embargo, hay que recordar que a los partidos se les han concedido privilegios en el procedimiento electoral (de conformidad con el art. 100 CRP, pueden nominar candidatos a diputados y senadores), lo que, naturalmente, los motiva a participar en las elecciones. Participar en las elecciones y luchar por ganar poder no son obligaciones de los partidos políticos (lo que desdibuja la línea entre partidos y asociaciones o sindicatos). Esto también puede influir en la forma de la política estatal. Influir en la forma de la política estatal no es darle forma a esta política. El papel del partido es, por tanto, estimular cambios específicos, actuar en un primer plano ante el Estado, mediar entre los ciudadanos y este, pero no sustituirlo. Por tanto, los partidos no pueden emprender acciones reservadas específicamente a los poderes públicos. Las esferas de actividad del Estado y del partido deben estar separadas, sobre todo en lo relativo al espacio del poder judicial y de los órganos de control y garantía de la ley. No es casualidad que la Constitución introduzca el requisito de apoliticidad para los titulares de estos órganos. Por supuesto, no se pueden descartar algunos puntos de contacto entre el partido y el funcionamiento del Estado (por ejemplo, en el procedimiento legislativo), pero hay que abordarlos con cautela.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 8 de marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

Los objetivos del partido se implementan de muchas maneras. La función electoral se refiere al plano ideológico, es decir, esbozar los fundamentos teóricos del programa (por ejemplo, haciendo referencia a teorías económicas o sociológicas específicas), y al plano programático, que consiste en preparar el programa (base) para una política estatal coherente. La función de gobierno permite canalizar la influencia en la política estatal, tanto por parte del partido gobernante como de la oposición. Estas actividades consisten, fundamentalmente: por un lado, en estimular (formar) la opinión pública y, por otro lado, en recibir las evaluaciones sociales (verificar la política). Los partidos deben influir en la forma de la política estatal involucrando la opinión pública en el debate sobre la política estatal, profesionalizando la política (por ejemplo, mediante el uso del conocimiento experto), interviniendo en diversos procedimientos de control (por ejemplo, interpelación), fiscalizando la política o proponiendo sus propias soluciones. No hay duda de que los partidos son los actores con mayor capacidad de influencia en la política del Estado. Están orientados a obtener el poder. La búsqueda del ejercicio del poder es el rasgo específico y definitorio de un partido político y, por regla general, es el objetivo básico y más importante del funcionamiento de los partidos políticos.

1.3. Transparencia de la financiación de los partidos políticos

Regular la financiación de los partidos políticos a nivel constitucional no es muy común; sin embargo, el art. 11.2 de la Constitución dispone que la financiación de los partidos políticos estará abierta a la inspección pública. Al respecto cabe señalar que la transparencia, por regla general, se aplica independientemente del modelo de financiación de los partidos políticos. En todo caso, el sistema actual de financiación polaco incluye ingresos de origen público, con cargo al presupuesto estatal, ya que se considera una financiación de los partidos en relación con y en la medida en que realizan las actividades resultantes del art. 11.1 CRP, especialmente en el ámbito de las funciones clave que desempeñan en el sistema político, es decir, en el ámbito de la función electoral y en el ámbito de la función de gobernar el Estado mediante la participación de los partidos en el poder legislativo o ejecutivo¹⁸.

La transparencia que exige la Constitución se ha extendido a la financiación de los partidos y, por tanto, *prima facie* solo a la transferencia de fondos para actividades actuales o previstas. Sin embargo, tal limitación resultaría injustificada. La transparencia debe abarcar también los gastos ya realizados por el partido (reembolsados por el Estado), por-

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 18 de julio de 2012, asunto núm. K 14/12.

que la Constitución no establece ninguna diferencia en la obligación de hacer pública la financiación del partido dependiendo de si los fondos se transfieren antes o después de las actividades financiadas. Además, la transparencia en la financiación también debe aplicarse a los gastos realizados no cubiertos por ingresos públicos, es decir, gastos realizados con recursos financieros de fuentes privadas o propias. Los partidos políticos no tienen libertad para gastar dinero. Como afirmó acertadamente el Tribunal Supremo Administrativo, el objetivo básico de todo partido político es participar en la vida pública ejerciendo influencia democrática en la configuración de la política estatal o en el ejercicio de los cargos públicos. Por tanto, independientemente del origen de los fondos destinados a los fines del partido (públicos o privados), la forma en que se gastan es un asunto público¹⁹, especialmente porque, según el Tribunal Constitucional, el principio de transparencia de la financiación de los partidos políticos es una herramienta importante para el control social del funcionamiento de los partidos²⁰.

Cabe señalar también que la transparencia en la financiación de las actividades de los partidos se considera un instrumento básico para combatir la corrupción y otros fenómenos negativos que pueden amenazar la estabilidad política del Estado y el juego electoral democrático. Por tanto, los partidos están obligados a revelar toda la información relacionada con las fuentes y métodos de obtención de recursos financieros y a indicar los propósitos y motivos de los gastos. También es correcto y deseable que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre las finanzas de los partidos políticos, porque los recursos financieros de los partidos provienen en gran medida de fuentes públicas derivadas, entre otras, de los ingresos fiscales. Los ciudadanos que, al menos indirectamente, permiten el funcionamiento adecuado de estos partidos deberían tener derecho a verificar las fuentes y métodos de recaudación y gasto del dinero²¹.

La Constitución también es la fuente de la obligación de establecer procedimientos que garanticen la transparencia en la financiación de los partidos políticos. Por tanto, es necesario confiar el control de las finanzas de los partidos a un organismo independiente específico que no esté involucrado (obviamente) en la política, pero tampoco relacionado con el ejecutivo o el legislativo, para evitar así desacreditar su posición con acusaciones de parcialidad partidista o política. Independientemente de lo anterior, el control económico específico debe ser ejercido por las autoridades tributarias.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de 18 de diciembre de 2014, asunto núm. I OSK 611/14.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 14 de diciembre de 2004, asunto núm. K 25/03.

²¹ Sentencia del Tribunal Administrativo Provincial de Varsovia del 21 de noviembre de 2013, asunto núm. II SAB/WA 416/13.

De la previsión constitucional de la publicidad sobre la financiación de los partidos se derivan diversas obligaciones para estos: deberían publicar informes detallados sobre los beneficios materiales obtenidos y los gastos incurridos; sería insuficiente exigirles solo que se limiten a informar formalmente de las cantidades obtenidas y gastadas. Cabe entender que la Constitución exige su categorización y descripción detallada. Por tanto, el principio de transparencia en la financiación de los partidos políticos no se limita a las fuentes, sino que también abarca el tratamiento posterior de los activos adquiridos y su control²² y, por tanto, tendría que ser posible la identificación de quien realiza el pago²³. Además, el cumplimiento del requisito de transparencia en la financiación de los partidos debe estar sujeto a control y el incumplimiento de esta obligación constitucional podría dar lugar al inicio de procedimientos ante el Tribunal Constitucional sobre el cumplimiento de las actividades constitucionales de un partido político.

1.4. Prohibiciones constitucionales

En Polonia está constitucionalmente prohibida la existencia de partidos políticos y otras organizaciones «que basen sus programas en los métodos y prácticas totalitarios del nazismo, el fascismo y el comunismo, así como aquellos cuyos programas o actividades apoyen el odio racial y nacional, el uso de la violencia para obtener poder o influencia en la política estatal, o que tengan un carácter secreto en cuanto a su estructura o sus miembros»; así lo dispone el art. 13 CRP. Los partidos políticos a los que afecta esta prohibición son los inscritos en el registro de partidos y que operan sobre la base de la libertad constitucional de asociación, independientemente de su representación parlamentaria e incluso de su participación o no en las elecciones.

El art. 13 CRP hace referencia a diferentes personas jurídicas a las que es aplicable la prohibición: corporativas, profesionales, asociaciones, fundaciones, movimientos sociales, comunidades, organizaciones profesionales, sindicales, económicas, religiosas, representativas de las minorías, etc. No importa si realizan actividades regulares, que se recogen en los registros correspondientes, o si actúan de forma «irregular» en espacios opacos. Desde el punto de vista de la Constitución, lo determinante es el tipo de actividad que realicen; en este sentido, es evidente que los objetivos y actividades no permitidos del partido están interconectados. De otro lado, el destinatario de las prohibiciones especificadas en el art. 13 CRP son, de forma indirecta, los miembros de las organizaciones allí indicadas.

²² Resolución del Tribunal Supremo, del 25 de febrero de 2015, asunto núm. III SW 74/14.

²³ Resolución del Tribunal Supremo, del 19 de octubre de 2000, asunto núm. III SW 72/14.

Es significativo que el art. 13 CRP no especifique directamente los objetivos prohibidos y no los vincule únicamente al programa o a las actividades del partido. Estos objetivos susceptibles de ser perseguidos, de acuerdo con la Constitución, pueden definirse en el programa político o desprenderse de él, pero también pueden observarse en su creación o en su funcionamiento. Los objetivos pueden indicarse en un documento separado (generalmente en el «programa»), pero los también pueden y deben buscarse en el estatuto de la organización, en el programa electoral, en el programa de acción, en la declaración ideológica, etc., o también de forma continua en las actividades del partido, por ejemplo, en los discursos de líderes, en las listas de órganos directivos o en las reuniones. Por ello estaría justificado controlar las actividades del partido. Sería una simplificación suponer que los objetivos del partido se formulan solo en la etapa de creación y organización del partido; el objetivo del partido se ha de entender como el resultado de una acción determinada que este quiere llevar a cabo, como parte de la actividad del partido. Cabe recordar que el art. 11 CRP define el propósito de las actividades del partido (influir en la configuración de la política estatal utilizando métodos democráticos). Las prohibiciones derivadas del art. 13 CRP no implican definir fines distintos de los indicados en el art. 11 CRP, sino actitudes, ideologías o métodos de acción prohibidos.

El control de constitucionalidad de los objetivos es relativamente menos importante, porque es probable que ninguna organización formule abiertamente objetivos prohibidos por la Constitución, aunque en el procedimiento de control de los objetivos del partido es necesaria la especificación del objeto de dicho examen. En caso contrario, la interpretación del «fin» podría basarse en cualquier criterio, lo que a su vez sería incompatible con las exigencias de un Estado democrático de derecho y los principios políticos que de él se derivan, así como con la necesidad de garantizar el ejercicio de las libertades y derechos constitucionales²⁴.

Las actividades del partido incluyen aquellas que se realizan para lograr los objetivos establecidos y el funcionamiento del partido en general. Ambas deben ser objeto de control. De forma simplificada se puede decir que el examen cubre el aspecto procedimental (métodos para lograr los objetivos) del funcionamiento y el aspecto material (contenido: actitudes, ideología, visión del Estado y visión de la posición del individuo). Las actividades del partido se evalúan por el comportamiento de las personas físicas. En el caso de los partidos, se trata del comportamiento de los líderes, de los miembros de los órganos de toma de decisiones, los parlamentarios, los afiliados de base e, incluso, los simpatizantes del partido, siempre que se los identifique claramente con la organización. Las conductas anteriores deben formar un todo, ser coherentes, realizarse en paralelo y de múltiples maneras. Las acciones incidentales, o inclu-

²⁴ Resolución del Tribunal Constitucional polaco del 6 de abril de 2011 r., asunto núm. Pp 1/10.

so las acciones repetidas pero únicas (no sistémicas), son insuficientes para declarar una prohibición. El control de las actividades del partido se refiere a: *a)* actividades externas de propaganda verbal, audiovisual, escrita u otras actividades de propaganda, como discursos en mítines o en el parlamento, entrevistas en los medios de comunicación, transmisiones de radio, difusión de contenidos en la prensa, en Internet, en folletos, carteles, emblemas, logotipos de grupos, vestimentas e incluso gestos; *b)* actividades de propaganda interna no dirigidas a votantes o terceros realizadas en reuniones, encuentros o conferencias a puerta cerrada, incluidas las contenidas en documentos; *c)* otros comportamientos de personas asociadas con el partido (uso de violencia, amenazas, destrucción de propiedad, comisión de actos prohibidos).

Solamente cuando se contienen en el programa del partido referencias a métodos de acción y prácticas totalitarias estas pueden conllevar la prohibición de la organización. Esta regulación es llamativa y, debido a la regla de *excepciones non sunt extendendae*, no es posible calificar determinadas actividades del partido con la categoría jurídica de «recorrir a métodos y prácticas de acción totalitarias» que puede llevar a que un partido sea prohibido. Esta identificación no es admisible ni siquiera recurriendo a un razonamiento *minori ad maius*.

Además, también es difícil identificar la forma en que un partido realiza, en su programa, esa referencia a métodos de acción prohibidos. No queda claro si es necesario que el partido, en su programa, se refiera a ellos explícitamente (que manifieste una voluntad de utilizar tales métodos y que los asuma como propios) o si, simplemente, está prohibida la mera referencia a dichos métodos como vías aceptables para alcanzar determinados objetivos políticos. Tampoco ayuda a aclarar el significado de la disposición el hecho de que se distingan los métodos de acción de las prácticas, porque los métodos de acción prohibidos lo están debido a su vinculación con el totalitarismo, incluso si no se convierten en una actividad (práctica) regular. El nazismo, el fascismo y el comunismo son las únicas doctrinas prohibidas por el art. 13 CRP. Cabe recordar, sin embargo, que estas ideologías solo se consideran susceptibles de prohibición en tanto se vinculen a métodos de acción y prácticas, y estas, a su vez, estén conectadas exclusivamente con el programa del partido. Esta prohibición es demasiado limitada y no cubre otros sistemas totalitarios, como el franquismo o los sistemas de algunos países árabes. La referencia al nazismo, al fascismo y al comunismo es probablemente un reflejo de la experiencia histórica de Polonia, pero esa reducción no está suficientemente justificada. Además, esa formulación de la disposición requiere conocimiento de las doctrinas políticas y de la historia. Es necesario —de acuerdo con las reglas generales de prueba— demostrar que un determinado método o práctica de acción recogida en el programa del partido es característico del nazismo, del fascismo o del comunismo.

Algunas otras dudas también se plantean en relación con la definición de los métodos y prácticas del nazismo, el fascismo y el comunismo.

Puede resultar problemático determinar si «el legislador trata (...) el adjetivo totalitario solo como una afirmación de que los métodos utilizados en los regímenes nazi, fascista y comunista merecen tal calificación, o si esta norma presupone que existen métodos y prácticas del nazismo, el fascismo y el comunismo totalitario que están prohibidos, y otros que están libres de rasgos totalitarios y, por tanto, están permitidos²⁵». El dilema señalado debe resolverse remitiéndose al motivo por el cual la Constitución introdujo esta restricción: el carácter totalitario de dichos regímenes. El constituyente rechazó los métodos de funcionamiento del nazismo, del fascismo y del comunismo precisamente porque estos sistemas son de naturaleza totalitaria. La búsqueda de métodos de funcionamiento de esos sistemas que no sean de naturaleza totalitaria puede considerarse un intento de dar primacía al Estado de derecho formal sobre el Estado de derecho material. En los regímenes mencionados en el art. 13 CRP, toda acción pública tenía como objetivo difundir y promover la ideología totalitaria. Su objetivo era controlar completamente todas las formas de actividad de los individuos que pudieran representar una amenaza para la ideología comunista, fascista o nazi.

El odio racial y nacional son actitudes constitucionalmente prohibidas, tanto a nivel programático como real. Por tanto, está prohibido todo comportamiento hostil, reacio, degradante o agresivo hacia un grupo de personas que se distingan por un conjunto específico de características hereditarias (por ejemplo, el color de la piel), así como hacia personas que tengan características típicas de una nación determinada (idioma, cultura). Esta prohibición resulta controvertida porque se refiere en gran medida a la práctica del nazismo y, además, porque el odio se limita solo a razones raciales y nacionales e ignora otros casos conocidos de la historia: casos de odio étnico (entre hutus y tutsis), orientación religiosa (chiitas y sunitas iraquíes) u orientación sexual (por ejemplo, en Rusia). También cabe señalar que puede resultar difícil trazar la frontera entre el odio nacional y las actitudes patrióticas²⁶. El uso de la violencia está prohibido tanto cuando se asume, como cuando se permite (acepta) o se utiliza en las propias actividades. Por razones incomprensibles, la Constitución prohíbe el uso de la violencia únicamente para obtener poder o influir en la política estatal, dejando de lado que una organización puede usar la violencia no por razones «estatales» relacionadas con la toma del poder o independientemente de su política, sino por otras razones (religiosas, xenófobas). La persecución de un grupo específico de personas puede llevarse a cabo con independencia de las actividades de poderes públicos, en particular del gobierno. La violencia debe entenderse no solo como el uso físico de la fuerza, sino también como la imposición ilícita de la propia voluntad. La violencia incluirá forzar la obediencia,

²⁵ M. BARTOSZEWICZ, «Wokół problematyki art.13 Konstytucji RP», *Państwo i Prawo*, núm.4, 2005, 4, p.41.

²⁶ K. COMPLAK, «Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP», Wrocław, 2007, p.181.

utilizar amenazas o trucos y no seguir los procedimientos democráticos. La conexión entre el uso de la violencia y la política estatal o la adquisición de poder requiere que estos comportamientos se sometan a un control integral.

Por otro lado, la Constitución excluye las asociaciones secretas, es decir, exige transparencia en cuanto a las estructuras organizativas del partido y la afiliación. Esta prohibición tiene carácter de garantía: la transparencia de las estructuras tiene como objetivo facilitar el control de las actividades del partido y la transparencia de la afiliación tiene como objetivo garantizar el cumplimiento del principio de apoliticidad de los funcionarios estatales. Si bien el requisito de transparencia de la estructura del partido está justificado y no plantea dudas, en el caso de la publicidad de los miembros existe un conflicto entre la divulgación completa de las listas de afiliados y la protección de datos personales. Para resolverlo bastaría con someter la disponibilidad del conjunto de datos que contiene la relación de afiliados al régimen de protección de datos personales.

Los efectos de la infracción de las prohibiciones establecidas en el art. 13 CRP no son claros. La Constitución solo prohíbe la existencia de esas organizaciones, lo que, por supuesto, no excluye la imposición de sanciones a los miembros de una determinada organización por actividades ilegales (sin embargo, esa responsabilidad debe exigirse en procedimientos penales judiciales separados).

La prohibición de un partido (decidida por el Tribunal Constitucional) o la negativa a inscribir en el registro a un partido que fije objetivos inconstitucionales (decidida por el Tribunal de Registro) son medidas represivas que deben activarse solo cuando un partido político amenace realmente al Estado democrático de derecho. La excesiva facilidad con que el Tribunal Constitucional puede activar el control sobre los partidos políticos podría poner en peligro el principio del pluralismo político, la libertad de asociación y otras libertades y derechos políticos²⁷. Cualquier prohibición de un partido político radical por sus actividades es una medida extrema de interferencia estatal en el principio del pluralismo político. Esta medida solo debe utilizarse cuando sea absolutamente necesaria. En primer lugar, debemos guiarnos por el principio rector de que la libertad de crear partidos políticos y de que estos desarrollen sus actividades es uno de los pilares de la democracia. Por tanto, en cada caso tal decisión debe ser un acto de *ultima ratio*, excluyendo otras acciones legales tomadas por las autoridades estatales competentes en respuesta a las actividades ilegales de un partido político²⁸. La legislación actual no

²⁷ Opinión disidente del magistrado del Tribunal Constitucional polaco Exmo. Piotr Tuleya para justificar la decisión del Tribunal Constitucional del 6 de abril de 2011, n° de referencia Pp 1/10.

²⁸ Resolución del Tribunal Constitucional del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/10.

contiene una gradación de medidas legales que podrían utilizarse contra un partido que viole la Constitución o la ley. A este respecto sería necesario modificar la Ley de partidos políticos (y otros actos jurídicos).

Por último, cabe señalar también que no se puede descartar un control del cumplimiento de los objetivos y actividades del partido con apoyo en otras disposiciones de la Constitución²⁹.

2. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. Condiciones formales para la creación de partidos políticos

La institucionalización progresiva de muchas esferas de la vida social y política influye en el número y la especificidad de los requisitos formales que deben cumplirse para crear un partido político³⁰. Los efectos de este fenómeno son visibles en varios niveles del funcionamiento de los partidos políticos, incluida su creación. Aunque la constitución de un partido debe ser el resultado solo de las decisiones de sus fundadores y el Estado está obligado a garantizarlo³¹, la gran mayoría de los Estados modernos exigen el cumplimiento de condiciones sustantivas y formales especificadas por ley para crear un partido.

Un análisis más detenido de las disposiciones legales nos permite concluir que existen más premisas de este tipo en los países posttotalitarios que en los países con una larga tradición democrática³². Sin duda, esta tesis se confirma en el caso de la ley polaca³³. Cabe añadir que la ley de partidos vigente, aprobada inmediatamente después del Otoño de las Naciones y la caída del comunismo, sirvió para refundar la vida política en los países en cuestión³⁴, de ahí la importancia de facilitar la creación

²⁹ Resolución del Tribunal Constitucional del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/10.

³⁰ M. BANKOWICZ, «Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalna polityczne», Kraków 1998, p. 195; A. ŁAWNICKI, «Swoboda działalności partii politycznych», en B. BANASZAK, A. PREISNER, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa, 2002, pp. 613-614.

³¹ J. FILIP, *Politické strany jako subjekt práv a svobod*, en *Právna úprava politických stran. Materiály z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.-15. januára 2000 v Piešťanoch*, p. 44.

³² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines on Prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10-11 December 1999), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e)>.

³³ W. SOKÓŁ, «Partie polityczne i systemy partyjne krajów pokomunistycznych w okresie transformacji systemowej» en J. A. RYBCZYŃSKA, *Europa Środkowa i Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, Lublin, 2000, pp. 89-92.

³⁴ M. GRANAT, «Publicznoprawny status partii politycznej w świetle ustawy z 27 czerwca 1997 r.», *Państwo i Prawo* núm. 5, 1998, p. 25.

de partidos. Hoy en día, cuando los sistemas de partidos están (más o menos) configurados, la Ley de Partidos desempeña una función ligeramente diferente. Entre otras cosas, debería garantizar una competencia ininterrumpida entre los partidos en el ejercicio del poder y la estabilidad de los sistemas de partidos.

En Polonia el proceso de creación de un partido político consta de dos pasos. El primer paso es que los fundadores tomen todas las medidas necesarias para crear un partido. La segunda etapa corresponde a las autoridades estatales, que, en un procedimiento especial, analizan si los fundadores han cumplido todas las condiciones y, en caso afirmativo, toman una decisión legal, que tiene el efecto de dotar al partido de personalidad jurídica.

La Ley de Partidos requiere muchas actividades formales, las más importantes de las cuales incluyen preparar una solicitud de registro, redactar un estatuto, elegir los órganos internos del partido y recolectar firmas de un grupo específico de ciudadanos que apoyen la creación del partido.

La Ley de Partidos establece *expressis verbis* que las personas que crean un partido —el comité fundador— deben ser miembros de este y deben desempeñar funciones específicas en el (como miembros del órgano autorizado para representar al partido externamente o del órgano autorizados para contraer obligaciones financieras en su nombre (art. 11 apartado 6). Un requisito adicional para las personas que crean un partido es ser mayores de edad (art. 2.1). Los fundadores de un partido también deben tener plena capacidad jurídica.

Los fundadores tienen numerosas obligaciones legales. Están obligados a preparar adecuadamente todos los documentos necesarios para el registro. Además, son responsables de presentar el estatuto del partido, la solicitud que contiene las firmas de los ciudadanos que apoyan su creación, la redacción adecuada del nombre del partido y de contactar con las autoridades de registro. Otro elemento necesario para registrar un partido es su denominación y su abreviatura. El legislador exige que el nombre del partido registrado y su abreviatura (y símbolo gráfico) difieran del nombre del de una agrupación ya existente (art. 11.5)³⁵. Este requisito está orientado a proteger a los votantes, ya que garantiza que las decisiones políticas que tomen al votar serán conscientes. Además, cada partido crea su imagen social a partir de sus propias acciones y no debe aprovecharse de la popularidad de otro partido. El nombre de partido es el equivalente al nombre y apellido de una persona física, y su

³⁵ Compartimos la opinión del Tribunal de Apelación de Varsovia expresada en la decisión del 2 de diciembre de 2005, asunto núm. I ACa 1024/05, según la cual «no se puede suponer que el control del tribunal se limite únicamente a la premisa de distinción. Dado que el nombre del partido es un elemento obligatorio del estatuto, está sujeto a examen dentro de los mismos límites que sus demás disposiciones».

papel principal es la función de individualización e identificación³⁶, de ahí que la diferencia con los nombres del resto de los partidos debe ser «suficiente»³⁷.

La solicitud de registro del partido debe ir acompañada de al menos dos documentos clave: el estatuto y una lista de apoyo a la idea de crear el partido. Desde el punto de vista del procedimiento de creación del partido, el estatuto es un documento que permite a las autoridades de registro examinar el cumplimiento de las obligaciones legales (determinación del nombre del partido, sede, cuestiones relacionadas con la afiliación, estructura interna del partido, etc.). Como documento que determina la forma de funcionamiento del partido, también está sujeto a examen desde el punto de vista de garantizar la existencia de reglas democráticas dentro del partido y el cumplimiento del orden jurídico constitucional del Estado.

A su vez, la lista de firmas de apoyo a la creación de un partido actúa como una especie de freno contra las organizaciones efímeras. Se requiere que 1 000 personas den su apoyo al nuevo partido. Es característico que, sobre la base de la Ley de Partidos de 1990, de corte liberal, se hayan formulado propuestas para elevar el umbral de apoyo, mientras que en relación con la actual Ley polaca³⁸ se propone eliminar la obligación de presentar firmas por entender que es incompatible con la Constitución.

La Ley polaca sobre partidos políticos no exige que las personas que apoyan la creación de un partido sean afiliados, lo que por supuesto no significa que en la realidad tal situación no se produzca.

En general, los procedimientos de registro de un partido se realizan ante autoridades judiciales o entidades del poder ejecutivo (ministerios). Como muestra el informe de la Comisión de Venecia del 16 de febrero de 2004, estos suelen ser los Ministerios de Justicia (por ejemplo, en Rusia o Ucrania) o los Ministerios del Interior (por ejemplo, en Austria), a veces los procedimientos son de carácter mixto judicial y ministerial (en Turquía)³⁹. Independientemente de las soluciones jurídicas, no hay duda de que el procedimiento de registro debe prever la posibilidad de recurrir ante los tribunales para garantizar el correcto ejercicio de la libertad de creación de partidos políticos.

La autoridad que lleva a cabo los procedimientos de registro en Polonia es el Tribunal de Distrito de Varsovia. Centralizar los registros del partido es una solución conveniente desde el punto de vista de la super-

³⁶ A. SZMYT, «Ochrona nazwy klubu poselskiego i partii politycznej» en Z. WITKOWSKI, *Wejście w życie nowej konstytucji*, Toruń, 1998, pp. 189-202.

³⁷ Resolución de siete jueces del Tribunal Supremo del 16 de septiembre de 2002 (asunto núm. III SW 26/02).

³⁸ M. GRANAT, «Opinia o uchwalonej 9 maja 1997 r. ustawie o partiach politycznych (druk senacki nr 526)», *Zeszyty BSE* núm. 368, 1997, p. 6.

³⁹ European Commission for Democracy... [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-e).

visión del funcionamiento del partido. Esto garantiza la uniformidad de actuación de las autoridades de supervisión. Confiar el mantenimiento de registros a todos los tribunales que operan en el territorio puede aumentar el riesgo de emitir resoluciones diferentes. Además, parece que los partidos políticos desarrollan la mayor parte de sus actividades en la capital del país. Por tanto, la centralización del registro en Varsovia también es una solución beneficiosa para los propios partidos políticos. De otro lado, no hay duda de que someter el proceso de registro a las autoridades judiciales es una solución más adecuada que si se atribuyese esa competencia a una autoridad de un ministerio: garantiza no solo una mayor profesionalidad de los procedimientos, sino también una mayor imparcialidad. Al mismo tiempo, establece una separación entre la creación de nuevos partidos y los órganos del poder ejecutivo (que es un poder político).

El período comprendido entre la fundación del partido y su registro supone la existencia del partido *in statu nascendi*. Este estado, por su naturaleza, debe ser lo más breve posible y el legislador está obligado a garantizar que el procedimiento de registro no se prolongue deliberadamente en el tiempo. Una práctica así debería considerarse una violación del valor constitucional del pluralismo político. No se han fijado plazos específicos que permitan calificar un retraso como excesivo, aunque el legislador exige que el tribunal inscriba inmediatamente al partido en el registro (art. 12.1). Decidir sobre la existencia de un partido político es una circunstancia jurídicamente importante, por lo que el legislador debería especificar un plazo máximo para hacerlo, por ejemplo, tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud, tal como se establece en la Ley de Asociaciones.

En la legislación polaca, en caso de solicitud defectuosa (por incumplimiento de los requisitos señalados en las disposiciones del art. 11.2-6), el tribunal está obligado a comunicar tal situación a los solicitantes para que puedan subsanarla. Las deficiencias pueden tener origen en cuestiones formales (por ejemplo, que no se haya cumplimentado algún apartado relativo a los datos sobre el partido, como nombre, abreviatura o domicilio social), falta de información en los archivos adjuntos (por ejemplo, que la lista de personas que apoyan la solicitud no contenga 1 000 firmas) o puede ser que las deficiencias afecten a las personas que registran el partido. El tribunal fijará un plazo para subsanar los defectos que, según la ley, no puede ser superior a tres meses. Si los defectos no se subsanan, se deberá dictar resolución denegando la inscripción del partido en el registro. Contra la sentencia anterior se podrá recurrir.

El grado de participación del Estado en el proceso de creación de partidos no solo determina cómo se pueden clasificar los distintos modelos existentes en unos países y otros, sino también la evaluación de su utilidad en los Estados democráticos modernos. La presencia del Estado en el proceso de creación de partidos políticos se justifica por el hecho de que uno de los principales objetivos de registrar un partido es que el

partido adquiera personalidad jurídica. «La obtención de personalidad jurídica no puede depender únicamente de la voluntad de los propios miembros del partido, sin control de las autoridades estatales, porque el Estado, al admitir a estas entidades en el tráfico jurídico, también es responsable de tal decisión»⁴⁰.

El control del registro por parte del Tribunal de Varsovia también incluye el estatuto y el programa del partido⁴¹. En este punto conviene prestar atención a una cierta incoherencia en la regulación realizada por el legislador polaco. En el curso del procedimiento de inscripción del partido en el registro, el tribunal deberá determinar los objetivos de las actividades del partido para poder evaluarlos. La doctrina señala acertadamente que los objetivos de un partido político «pueden especificarse tanto en sus estatutos, en su programa como en otros documentos diversos»⁴². Sin embargo, el art. 11.3 de la Ley de Partidos no incluye entre los anexos a la solicitud de registro del partido el programa del partido. En consecuencia, surge la pregunta de si el tribunal podría exigir a quienes solicitan el registro que presentasen un programa y qué podría hacer si el comité fundador ignorara esta solicitud.

Más importante, sin embargo, es la cuestión de las dudas que el tribunal pueda tener respecto de la conformidad de los estatutos con la Constitución. En tal caso, está obligado a suspender la inscripción en el registro y presentar una solicitud al Tribunal Constitucional para que examine el contenido del estatuto o programa a este respecto. Cualquier redacción del estatuto o programa del partido que, a juicio del Alto Tribunal, no se corresponda con los arts. 11 y 13 CRP justifica la suspensión del procedimiento de registro⁴³ y contra esta decisión no cabe recurso de apelación. Excluir la posibilidad de recurrir la decisión en cuestión es una solución lógica y coherente con el art. 188.4 CRP, que establece claramente que la decisión sobre la conformidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos con la Constitución corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional.

Vale la pena señalar que el único organismo autorizado a presentar una solicitud ante el Tribunal Constitucional para que este examine los objetivos del partido especificados en los estatutos o en el programa es el

⁴⁰ La resolución del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 1996, sobre la determinación de la interpretación de aplicación general del art. 4 sección 2 y 5 de la Ley de 28 del julio de 1990 de partidos políticos «OTK» núm. 2, 1996, p. 136.

⁴¹ La resolución del Tribunal Supremo del 5 de mayo de 2002, asunto núm. CKN 831/00.

⁴² J. Boć, «Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej», Wrocław, 1998, p. 289; M. MASTERNAK-KUBIAK, «Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1998, pp. 26-28.

⁴³ J. SOBCZAK, «Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji» en T. BOJARSKI, E. GDULEWICZ, J. SZRENIAWSKI, *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin, 2000, p. 276.

tribunal de registro. Si el Tribunal Constitucional estima la solicitud, el tribunal de registro debe negar la inscripción del partido en el registro.

A efectos de evaluación del estatuto, es de fundamental importancia que la libertad de crear partidos políticos goce de valor constitucional. Ciertamente, debe afirmarse que la razón para negarse a registrar un partido solo puede ser la preocupación por otro valor constitucional (no estatutario) y la amenaza a este no puede ser hipotética⁴⁴.

Tampoco debe olvidarse que, debido a que la libertad de crear partidos tiene rango constitucional, las leyes gozan de presunción de constitucionalidad. En consecuencia, en caso de duda, debe optarse por la interpretación que mejor garantice la libertad de creación de partidos. Claramente, el control sobre la creación de partidos no puede suponer un control sobre las actividades de los partidos. Por tanto, al examinar si los estatutos y la estructura de un partido tienen en cuenta los principios democráticos, lo que se está realizando es un análisis *a posteriori*. El estudio de los objetivos del partido, aunque importante, queda relegado a un segundo plano por su carácter teórico.

La legislación polaca plantea numerosas dudas en relación con el registro de partidos. La causa principal de estos problemas es que el legislador no especificó el momento en que se crea el partido. La inscripción del partido en el registro no puede considerarse como el momento de creación de la formación política, porque la inscripción en el registro solo implica la adquisición de personalidad jurídica (art.16) y, en consecuencia, el partido ejerce los derechos derivados de las leyes (art.1.2). Por tanto, en la doctrina hay quien opina que la ley polaca ampararía las actividades de los partidos no inscritos en el registro (que operan únicamente sobre la base de la constitución)⁴⁵. Prueba de ello es el ejemplo de la Plataforma Cívica, que durante los primeros meses de funcionamiento operó como un comité de votantes, no como un partido. Este comité era similar a un partido, una asociación de ciudadanos cuyo objetivo era influir en la política estatal y participar en las elecciones. Sin embargo, el partido no tenía derecho a financiación con cargo al presupuesto estatal. Creo que distinguir entre partidos que operan únicamente sobre la base de disposiciones constitucionales puede ser parcialmente irreal.

Las consecuencias de crear un partido político se proyectan en muchos niveles. Crearlo tiene consecuencias, ciertamente, en la esfera pública del funcionamiento del partido. Por ejemplo, puede hacer que la escena política sea más dinámica (provocar que se forme una coalición o aumentar la probabilidad de formar una). También puede dar lugar a nuevos flujos en el sentido del voto de los electores, cambios en los

⁴⁴ Véase el caso del REFAH PARTY (Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía).

⁴⁵ M. CHMAJ, «Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze», Olsztyn, 2006, p. 78; Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, p. 181.

programas electorales de los grupos políticos, etc. Sin embargo, «la adquisición de personalidad jurídica por parte de un partido político como consecuencia de su registro le hace entrar —como persona jurídica— en el ámbito de las normas civiles»⁴⁶. A partir de este momento, los partidos pueden realizar cualesquiera acciones legales no prohibidas, por ejemplo, vender activos o reclamar la tutela de derechos personales.

El registro de un partido político también da lugar a la posibilidad de participar en el proceso electoral. En Polonia, los partidarios de que los partidos no registrados puedan actuar como tales afirman que estos partidos tienen garantizada su participación en las elecciones de acuerdo con el art. 100 CRP. Sin embargo, los derechos electorales del partido derivan principalmente de normas de rango legal. Por tanto, solo la base constitucional puede considerarse insuficiente a estos efectos.

2.2. La financiación de los partidos políticos

No existe un modelo universal de financiación de los partidos políticos, y la regulación legal debe ser de naturaleza mixta (*diversified regulation option*), combinando fines tales como proteger la independencia de los partidos políticos, garantizar la transparencia de sus actividades financieras, garantizar el control externo de las finanzas (preferiblemente por parte de un organismo independiente y especializado) y garantizar que se puedan aplicar sanciones⁴⁷.

Básicamente existen dos formas de financiar los partidos políticos: utilizando fondos públicos y fondos privados⁴⁸. La forma más popular de apoyo financiero a los partidos es proporcionarles fondos del presupuesto estatal. En la mayoría de los casos, estos fondos se proporcionan para garantizar el funcionamiento ininterrumpido de los partidos (en forma de subsidios anuales) y para reembolsar al menos parcialmente los costes electorales de los partidos (en forma de subsidios electorales). Actualmente, los partidos se financian con fondos a cargo del presupuesto estatal en casi 120 países⁴⁹.

⁴⁶ M. ZUBIK, «Uwagi na temat partii politycznych i ich osobowości prawnej w świetle Konstytucji i ustawy o partiach politycznych», *Raport nr 172, Biuro Studiów i Ekspertyz*, Warszawa 2000, pp. 5-6.

⁴⁷ K. FOGG, P. MOLUTSI, M. TJERNSTRÖM, «Conclusions» en R. AUSTIN, M. TJERNSTRÖM, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, 2003, pp. 357-359.

⁴⁸ K.-H. NASSMACHER, «Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation» en R. AUSTIN, M. TJERNSTRÖM, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, 2003, pp. 11-22; I. VAN BIEZEN, «Political parties as public utilities», *Party Politics*, núm. 10, 2004, pp. 701-722; A. ŁAWNICZAK, «Finansowanie partii politycznych», Warszawa, 2001, pp. 40-72; M. CHMAJ, «Nowy system finansowania u politycznych w Polsce», *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2002, pp. 11-13.

⁴⁹ Political Finance Database of the International IDEA organisation, https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9212&database_theme=302.

Financiar los partidos con fondos públicos es una forma relativamente sencilla de apoyo económico a estas organizaciones, a partir del significado y de la importancia de estas en el sistema democrático. En el pasado, los partidos se financiaban íntegramente con fondos extrapresupuestarios⁵⁰. A medida que aumentó el papel de los partidos en la vida política, su carácter cambió. Hoy en día, en mi opinión, están perdiendo su carácter de entidades de derecho privado. Dejan de ser un reflejo de cómo los ciudadanos se organizan para ejercer su libertad de asociación, basándose en el trabajo de los afiliados, para convertirse en entidades de la esfera pública. La monopolización de la vida política por los partidos ha supuesto un desplazamiento sistemático de los partidos a la órbita del derecho público⁵¹. Ciertamente, introducir un sistema de financiación pública facilita este movimiento.

El segundo método básico de financiación de los partidos está relacionado con la adopción de un concepto liberal, según el cual los partidos buscan de forma independiente recursos financieros para sus actividades. Este concepto supone que los partidos son una de las instituciones de la sociedad civil y su independencia es uno de sus mayores valores. La esencia de este método de financiación es la obtención de fondos de entidades privadas. Los partidos los obtienen de varias formas:

- cuotas de afiliación;
- donaciones dinerarias y no dinerarias;
- mediante el llamado Impuesto partidista: se trata de un pago monetario (voluntario u obligatorio) transferido al partido por aquellos militantes que, habiendo sido seleccionados por el partido, desempeñan un cargo público, por ejemplo, concejales o parlamentarios;
- préstamos bancarios;
- intereses sobre depósitos y aportaciones de ahorro;
- mediante el uso de bienes propios en transacciones de derecho civil;
- fondos obtenidos de las actividades del partido.

Durante el nacimiento del sistema democrático en Polonia, la regulación de la financiación de los partidos fue insuficiente. En aquel momento se formularon muchas críticas contra la actitud de los poderes públicos. Se criticó la falta de apoyo financiero a los partidos con cargo al presupuesto estatal, lo que conllevó enormes dificultades para los partidos de la oposición que apenas iniciaban sus actividades, amenazando incluso su existencia. Después de un período en el que estuvo vigente una ley provisional (Ley de 28 de julio de 1990 de partidos políticos), el legislador apostó por la financiación de los partidos políticos con cargo

⁵⁰ I. VAN BIEZEN, «Political parties as public utilities», *Party Politics*, núm. 10, 2004, p. 701.

⁵¹ I. ZSUFFA, «International experiences of the election campaign financing (study)», Budapest, 2001, p. 10.

al presupuesto del Estado. A lo largo de los años, esta regulación ha sufrido diversos cambios. Las disposiciones en vigor fueron introducidas por la Ley de las elecciones al *Sejm* y al Senado de 2001 (las dos cámaras parlamentarias). Esta reforma se ha considerado «profunda»⁵² y «revolucionaria»⁵³.

a) A raíz de este cambio, los partidos se vieron privados de recursos financieros de fuentes extrapresupuestarias, lo que fue «compensado» con la introducción de una elevada subvención desde el presupuesto estatal. Este subsidio se otorga a los partidos políticos que hayan obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos a nivel nacional (art.28.1). Para una coalición electoral, este umbral es del 6 por 100. Como se puede ver, el subsidio depende de la participación en las elecciones del *Sejm*. El pago tiene lugar a lo largo de la legislatura del *Sejm* —a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel en que se celebraron las elecciones— y se paga hasta el final del año en que se celebran las próximas elecciones (art.28.6). El pago se realiza trimestralmente, en cuatro cuotas iguales. Los partidos están obligados a depositar los fondos provenientes de los subsidios en una subcuenta separada de la cuenta bancaria del partido político, lo que facilita significativamente el control del flujo de caja.

El subsidio se paga a solicitud del partido, presentada antes del 31 de marzo de cada año. La ley formula una serie de requisitos formales que debe cumplir la solicitud y también establece la obligación de que la Comisión Electoral Nacional confirme el derecho a recibir la subvención. El importe del subsidio se calcula según un método complicado basado en el número de votos obtenidos por el partido. Para calcular dicho importe es necesario determinar, en primer lugar, el número total de votos válidos emitidos. Esta es una solución razonable porque hace que la cuantía del subsidio dependa de la participación electoral. Luego es necesario calcular qué número de votos corresponde al 5 por 100 del total de votos válidos emitidos, debido a que el legislador ha establecido la cuantía del subsidio en un múltiplo de este valor. El siguiente paso es indicar el número de votos emitidos para un determinado partido utilizando los rangos indicados en el art.29.1 de la Ley de Partidos; así, cada tramo corresponde a un multiplicador específico:

- hasta el 5 por 100 (número de votos) — 5,77 PLN,
- más del 5 por 100 al 10 por 100 (número de votos) — 4,61 PLN,
- más del 10 por 100 hasta el 20 por 100 (número de votos) — 4,04 PLN,
- más del 20 por 100 al 30 por 100 (número de votos) — 2,31 PLN,
- más del 30 por 100 (número de votos) — 0,87 PLN.

⁵² M. CHMAJ, «Nowy system finansowania u politycznych w Polsce», *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2002, p. 11.

⁵³ F. RYMARZ, «Jawność i kontrola finansowania działalności statutowej partii (w praktyce Państwowej Komisji Wyborczej)», *Przegląd Sejmowy*, núm. 3, 2004, p. 34.

La cuantía del subsidio que corresponde a cada partido es igual a la suma de los productos del número de votos obtenidos por el multiplicador correspondiente al tramo.

Una coalición también puede ser una entidad con derecho a obtener una subvención. El método de división de los fondos que correspondan a los socios de la coalición debe estar determinado en el acuerdo de coalición (art.28.2), que debe ser registrado por la Comisión Electoral Nacional para ser válido. Además, el legislador estableció que la proporción de distribución una vez acordada no se puede cambiar, y, si la coalición no regula este tema, el subsidio no se otorgará. Es difícil ignorar las dudas que surgen respecto de dicha regulación. En primer lugar, no se comprende por qué los socios de una coalición no pueden cambiar las proporciones. En segundo lugar, la sanción de no obtener una subvención si no se determina la proporción de distribución es un ejemplo de funcionamiento desproporcionado de la ley. La desproporción, incluso si es resultado de negligencia, no puede equivaler a la privación del derecho a una subvención, que es la base de la actividad financiera para la mayoría de los partidos. Cabe añadir que el reparto establecido en el acuerdo de coalición determina la distribución de los fondos a lo largo de toda la legislatura durante la cual el partido haya adquirido el derecho a subsidios, incluso si la coalición se disuelve durante el mandato.

La Ley de Partidos proporciona directrices sobre cómo gastar los subsidios. La subvención —como su nombre indica— está destinada a las actividades estatutarias de los partidos, es decir, a las actividades actuales especificadas en los estatutos. En segundo lugar, cabe mencionar lo dispuesto en el art.30 de la Ley de Partidos, que obliga a las formaciones políticas a crear un fondo de expertos, cuyos recursos financieros deben provenir de subvenciones de al menos el 5 por 100 y un máximo del 15 por 100. Este fondo tiene un propósito específico: el dinero depositado en él puede utilizarse para financiar la creación de conocimiento jurídico, político, sociológico y socioeconómico, así como para financiar actividades editoriales y educativas relacionadas con las actividades estatutarias de un partido político.

b) La segunda fuente de financiación pública es un subsidio electoral, cuya entrega está condicionada a la obtención de al menos un acta de diputado o senador. Así, en relación con la participación de los partidos en las elecciones al *Sejm*, la ley fija indirectamente este umbral en un nivel muy alto: el 5 por 100 para el partido y el 8 por 100 para la coalición electoral, ya que, de conformidad con el art.196 del Código Electoral, solo los partidos (o coaliciones) que hayan obtenido al menos el 5 por 100 (8 por 100, para aquellas) de los votos a nivel nacional pueden participar en el reparto de escaños parlamentarios. Estos requisitos son aún más estrictos en relación con las elecciones al Senado, ya que son elecciones con un sistema mayoritario en las que rige la norma *first-past-the-post*. Por tanto, la obtención de una subvención electoral en Polonia está sujeta a requisitos muy estrictos. El subsidio por un escaño

se calcula conforme a la cuantía de los gastos revelados por el partido en el informe electoral y su importe es el producto del número de escaños obtenidos por el cociente que resulta de dividir los gastos electorales realizados por el partido entre 560 (art. 150 del Código Electoral).

c) Los partidos políticos son entidades que necesitan activos específicos para llevar a cabo sus actividades. En un sentido estricto, los activos del partido deben incluir bienes inmuebles (propiedades) utilizados para oficinas, y bienes muebles que garanticen el funcionamiento del partido (por ejemplo, equipo de oficina). En un sentido más amplio, los activos también incluyen otros bienes materiales, como cuotas de afiliación, donaciones, herencias, legados, subsidios estatales y ganancias de las actividades de promoción del partido.

Los ingresos de este tipo, en comparación con los ingresos de otras entidades, no suelen ser significativos. La Ley de Partidos contiene pocas disposiciones relativas a los bienes de estas organizaciones. El más importante de ellos es el art. 24.4.4, que prevé la posibilidad de vender bienes pertenecientes al partido. Por supuesto, esta venta no puede convertirse en objeto de actividad empresarial. La Ley de Partidos no especifica la forma de la contraprestación a la que el partido tiene derecho a cambio de los activos vendidos. El método de enajenación más común es la venta. Sin embargo, no se puede descartar que el partido realice un contrato de intercambio, que *essentialia negotii* incluya, entre otros, la transferencia de la propiedad. Hay que destacar que el Tribunal Supremo ha afirmado acertadamente que el significado del término «venta de activos» del art. 24.4.3 de la Ley de Partidos solo puede significar que una característica necesaria de este concepto es la finalidad de la transferencia de derechos o bienes⁵⁴.

La segunda disposición relativa a los bienes de los partidos en la Ley de Partidos es el art. 24.5, que limita claramente el uso que se puede dar a los bienes inmuebles y locales de propiedad del partido. Si no se utilizan para actividades estatutarias y el partido no quiere venderlos, solo puede prestar sus edificios y locales para oficinas parlamentarias y senatoriales y oficinas de concejales en todos los niveles del gobierno local. Como se desprende de la naturaleza del préstamo (también de la comparación del art. 24.5, con el art. 24.4 de la Ley de Partidos), este no podrá implicar el cobro de tasas. La Ley establece un catálogo cerrado de vías de obtención de rentas provenientes de sus bienes (art. 24.4: de los intereses de los fondos acumulados en cuentas bancarias y depósitos; de la negociación de bonos del Tesoro del Estado y letras del Tesoro del Estado; de la venta de sus activos; y de la venta de propiedades) y entre ellas no se incluye las rentas procedentes de la cesión o préstamo de locales o bienes inmuebles⁵⁵.

⁵⁴ Resolución del Tribunal Supremo del 1 de octubre de 2003, asunto núm. III SW 152/03.

⁵⁵ La constitucionalidad de la restricción del uso de los bienes propiedad de los partidos fue confirmada por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 14 de di-

Los activos propiedad de los partidos también pueden incluir ingresos de cuentas bancarias. Como consecuencia de esto, los partidos pueden obtener beneficios a partir de los intereses (por ejemplo, por depósitos). Los valores o bonos también son una de las formas que componen el patrimonio del partido. Sin embargo, tienen una importancia marginal.

La cuestión de los préstamos que pueden obtener los partidos requiere un debate aparte. La obtención de un préstamo bancario exige aportar necesariamente una garantía al banco y parece que no se pueden aportar como garantía los bienes que pertenecen al partido. La ley solo permite la venta de determinados activos. Dado que la enajenación forma parte de la esencia del concepto de «venta de activos», no se puede considerar que convertir un bien en objeto de un derecho de garantía sea una enajenación, incluso si, en caso de no reembolsarse el préstamo, se transmitiese por vía de ejecución la propiedad del bien inmueble hipotecado o de los bienes muebles cubiertos por la prenda. También cabe señalar que la concesión de crédito puede ser una fuente de abuso potencial, ya que los bancos pueden esperar soluciones legislativas o decisiones políticas específicas a cambio de condiciones muy favorables para obtenerlo. Además, existen muchas incertidumbres sobre la posible garantía que se ofrece al contratar un préstamo. El garante del préstamo solo podrá ser un ciudadano polaco con residencia permanente en el territorio de la República de Polonia, siempre que la obligación del garante no sea superior a la mencionada en el art. 25.4 (que señala el importe máximo total de pagos que una persona física puede realizar al partido).

La cuestión de la gestión de los activos también incluye el problema de los partidos que realizan actividades de las que pueden obtener beneficios. En Polonia, la regla es que un partido no puede realizar actividades comerciales. Restringir la posibilidad de realizar actividades comerciales tiene como objetivo principal garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado⁵⁶. Los partidos participan en elecciones y sus miembros integran el poder legislativo y el poder ejecutivo. Por tanto, sus conexiones con el ámbito de la actividad económica deben estar sujetas a limitaciones⁵⁷ para evitar incluso la apariencia de relaciones que puedan generar corrupción. Contrarrestar las amenazas de corrupción se logra no solo mediante la transparencia de la financiación de los partidos políticos, sino también limitando su actividad económica⁵⁸. Es importante, sin embargo, que el legislador no pueda privar

ciembre de 2004, asunto núm. K 25/03. Ver también M. GRANAT, «Glosario a la sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de diciembre de 2004», *Przegląd Sejmowy*, núm. 1, 2006, p. 119 y siguientes.

⁵⁶ A. GORGOL, «Zasady finansowania partii politycznych w Polsce», en M. GRANAT, P. POLICASTRO, J. SOBCEK, *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin, 2001, p. 235.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 8 marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

⁵⁸ Resolución del Tribunal Supremo del 1 de octubre de 2003, asunto núm. III SW 152/03.

completamente a los partidos de la oportunidad de realizar actividades de las que obtengan beneficios. Tal prohibición sería inconstitucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, las leyes introducen ciertas excepciones a esta regla. La primera es la posibilidad de que el partido realice actividades que impliquen la venta de artículos que promuevan la ideología y el programa del partido, como emblemas, copias de los estatutos, programas y publicaciones de divulgación. Además, el partido puede utilizar el equipo de oficina de su propiedad para prestar determinados servicios y cobrar, por ellos, una tarifa (art. 27).

d) El apoyo al partido con fondos públicos tiene como objetivo debilitar la influencia que los grupos de interés pueden ejercer sobre estas organizaciones. La intención del legislador ha sido la de reducir el papel de las fuentes privadas de financiación, que suscitan numerosas controversias y son constantemente causa de escándalos políticos. No hay duda de que, entre las diversas formas de financiación de los partidos procedentes de fuentes extrapresupuestarias, las donaciones monetarias son las que causan la mayor controversia. Sin embargo, no podemos olvidar que una donación puede ser en especie o puede consistir en la prestación de servicios gratuitos a una persona concreta. Una donación es también la transferencia de determinados bienes por una cantidad muy inferior a su valor de mercado. La rigidez de las normas solo puede garantizarse si el legislador es consciente de esta diversidad.

En el caso de la financiación privada, es determinante definir qué personas y entidades podrán realizar donaciones al partido. Así se puede controlar la potencial influencia de grupos de interés sobre los partidos. Es común a muchos países que la ley excluya las donaciones de países y entidades extranjeros. Se supone que, de lo contrario, el apoyo financiero extranjero podría permitir que actores distintos de los internos influyesen en la configuración de la política nacional. En Polonia, la prohibición de financiación extranjera es absoluta.

La ley polaca también introduce una regla general según la cual la financiación de los partidos políticos con cargo a fuentes extrapresupuestarias solo puede proceder de personas físicas que tengan la ciudadanía polaca (art. 25.1). Tampoco se permiten donaciones de entidades que no sean personas físicas, independientemente de su naturaleza o forma organizativa.

Los partidos no pueden aceptar fondos de personas que no residan en el territorio de la República de Polonia, con excepción de ciudadanos polacos que residan en el extranjero.

La ley polaca requiere que las donaciones de personas físicas que excedan la remuneración mensual mínima por trabajo en un año se realicen utilizando métodos de pago que permitan la identificación del pagador (cheque, transferencia, tarjeta de pago). Es sumamente importante precisar el concepto de «transferencia». En el contexto del principio de transparencia de la financiación de los partidos políticos, solo puede

considerarse transferencia una forma de pago que permita la identificación del donante; además, es necesario observar al respecto lo establecido en la legislación bancaria.

La forma menos controvertida de financiación privada de los partidos políticos son las cuotas de afiliación. Reciben un tratamiento igual al de otras donaciones por parte de personas físicas: están sujetas a reglas generales, excepto que la cuota máxima de afiliación es anualmente el equivalente al salario mensual más bajo y no tiene que transferirse a la cuenta bancaria del partido, siempre que se utilice para actividades corrientes (art. 26a de la Ley de Partidos). La obligación del partido de depositar los fondos en cuentas bancarias no se aplica a los importes provenientes de las cuotas de afiliación, siempre y cuando se cumplan tres requisitos: primero, que no excedan la remuneración mínima por trabajo en un año, determinado sobre la base de regulaciones separadas, vigentes el día anterior al pago; segundo, que esta cuota se entregue a la unidad local del partido; y tercero, que se destine a cubrir los gastos relacionados con las actividades del partido.

2.3. Supervisión de las finanzas

No existe ningún estudio dedicado a la financiación de los partidos políticos que no subraye la importancia del control estatal de las actividades financieras de los partidos políticos. La mayoría de los autores coinciden en que esta supervisión es eficaz cuando se cumplen varias condiciones: primera, la obligación, sin excepciones, del partido de presentar informes que contengan datos específicos sobre los ingresos y gastos del partido⁵⁹; segunda, la existencia de un organismo estatal especializado que controle dichos informes⁶⁰; tercera, la inclusión de auditores independientes y expertos en el proceso de control financiero de los partidos, para que realicen un análisis imparcial y profesional; cuarta, una valoración de los informes elaborados por el partido; y quinta y última, la previsión de sanciones monetarias y penales para los partidos⁶¹, las personas responsables de administrar sus finanzas e, incluso, los donantes que violen las reglas sobre las formas permitidas de financiación de los partidos⁶². La combinación de los elementos antes mencionados es la que permite garantizar un nivel de control suficiente.

⁵⁹ O. GEDYMIN, «Finansowanie partii politycznych (Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy, Kanada)», Informacja nr 235 Biura Studiów i Ekspertyz z 1994 r., p. 23.

⁶⁰ M. WALECKI, «Money and Politics in Poland», Warszawa, 2005, p. 90.

⁶¹ L. OROSZ, «Financovanie politických strán na Slovensku a ich verejná kontrolovateľnosť (súčasny stav a legislatívne perspektívy)», [w:] Financovanie politických strán, Seminárni bulletin, Bratislava, 2000, p. 44.

⁶² S. NOTOSUSANTO, H. GUMAY, «Political Financing in Indonesia: Prospect for Reform», wykład wygłoszony na konferencji «Political Finance and Democracy in East Asia», 28-30 czerwca 2001 r. w Seulu, Korea Południowa, p. 3.

En Polonia las finanzas de los partidos son controladas por la Comisión Electoral Nacional, cuyas resoluciones pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal Supremo. Se trata de una buena solución ya que garantiza la posibilidad de un doble examen por parte de dos grupos independientes de expertos (la Comisión Electoral Nacional) y jueces (el Tribunal Supremo). Las quejas contra las resoluciones de la Comisión Electoral Nacional son examinadas por este tribunal en una sala de siete magistrados (art. 34b.2, en relación con el art. 38b de la Ley del Partidos), lo que influye significativamente en la unificación de la jurisprudencia en este ámbito. Las autoridades fiscales también tienen ciertos poderes para controlar las finanzas de los partidos, porque los partidos políticos, como personas jurídicas, están sujetos a la obligación de liquidar el impuesto sobre la renta de las sociedades.

Las disposiciones de los arts. 34 y 38 de la Ley de Partidos son de importancia clave para el control de la financiación de los partidos políticos. Estas disposiciones establecen la obligación de presentar informes. Antes del 31 de marzo, el partido está obligado a preparar: 1) un informe financiero anual sobre la recepción de la subvención pública y los gastos incurridos con cargo a dicha subvención, 2) un informe sobre las fuentes de obtención de recursos financieros, incluidos préstamos bancarios, y las condiciones para su obtención, así como sobre los gastos ocasionados con cargo al Fondo Electoral. Ambos documentos se refieren al año anterior a aquel en que se presenta el informe. En relación con ambas obligaciones, el legislador ha determinado numerosos detalles. En primer lugar, la Comisión Electoral Nacional selecciona un auditor que actúa como auditor externo y emite un dictamen y un informe sobre la adecuación del documento elaborado. La tarea del perito es determinar si el partido gastó los fondos del subsidio. Sin embargo, en el caso del informe, el legislador ha reducido injustificadamente el alcance del examen del auditor únicamente a los ingresos del Fondo Electoral. En ambos casos, la Comisión Electoral Nacional publica un anuncio en el Diario Oficial de la República de Polonia *Monitor Polski* dentro de los catorce días siguientes a la fecha de presentación del anuncio o del contenido del informe. Cabe señalar que en ambos casos los dictámenes e informes de los auditores legales no están sujetos a publicación en *Monitor Polski*.

La inspección de los documentos presentados incluye el control de su integridad y corrección. En cuanto a la información financiera, la ley contiene una disposición bastante general conforme a la cual «el informe será rechazado por la Comisión Nacional Electoral si se comprueba que el partido utilizó los fondos de la subvención pública para fines ajenos a sus actividades estatutarias» (art. 34b). Determinar qué fines son ajenos a las actividades estatutarias puede dar lugar a ciertas complicaciones. En cambio, es un poco más fácil establecer cuando se puede rechazar el informe de fuentes de recursos, el segundo que deben entregar los partidos, ya que la ley dispone en este caso una lista cerrada de supuestos

que, de darse, justifican el rechazo del informe, a saber: 1) realizar actividades comerciales o mercantiles, 2) obtener fondos de recaudaciones públicas, 3) acumular fondos fuera de una cuenta bancaria en violación del art. 24.8 de la Ley de Partidos, 4) aceptar las donaciones de personas físicas no permitidas en el art. 25 de la Ley de Partidos u obtener fondos de otras fuentes prohibidas, 5) recaudar o realizar gastos para campañas electorales o de referéndum, eludiendo el Fondo Electoral, y 6) acumular recursos financieros del Fondo Electoral fuera de una cuenta bancaria separada. La sanción financiera en forma de pérdida del derecho a recibir una subvención en los próximos tres años en los que el partido tenga derecho a recibirla se aplica si la Comisión Electoral Nacional rechaza el informe o, en caso de recurso contra tal decisión, si la demanda es desestimada por el Tribunal Supremo.

La sanción prevista puede resultar demasiado severa, especialmente en el caso de que un individuo se exceda en el límite permitido a una donación. El carácter categórico de la normativa actual no permite más que rechazar el informe, ya que «cualquier superación del límite permitido conlleva el rechazo del informe»⁶³. Asimismo, «la falta de culpabilidad en la infracción de la ley o el grado insignificante de su violación no son relevantes a efectos de la obligación de la Comisión Nacional Electoral de rechazar el informe»⁶⁴. Ninguna disposición legal autoriza a la Comisión a evaluar y valorar el alcance de la ley violada, pero podría considerarse una gradación. Hipotéticamente, puede surgir una situación en la que el partido sufra consecuencias financieras por valor de 33 millones PLN por exceder el límite en 200 PLN.

Una solución que elimina en cierta medida esta regulación defectuosa es la prevista en el art. 39a de la Ley de Partidos, que prevé la pérdida de los beneficios (o su equivalente) obtenidos por los partidos en violación de las prohibiciones derivadas del art. 24. 3,6 y 8 y art. 25 de la Ley de Partidos, a menos que el partido se negara a aceptarlos o no los devolviera al donante dentro de los diez días siguientes a la fecha de la donación. No está muy claro por qué un beneficio financiero obtenido de forma contraria al art. 24.4 —por ejemplo, el alquiler procedente del arrendamiento de un local propiedad del partido— no está incluido en esta lista. La aceptación de un beneficio financiero en violación de las disposiciones citadas debe ser confirmada por la Comisión Electoral Nacional en su decisión sobre el informe de fuentes de obtención de recursos financieros. Si es así, el partido político, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de emisión de la decisión de la Comisión Nacional Electoral, podrá pagar voluntariamente el beneficio de que se trate a la cuenta de la oficina tributaria competente según su domicilio social y

⁶³ Resolución del Tribunal Supremo del 3 de octubre de 2002, asunto núm. III SW 16/02.

⁶⁴ Resolución del Tribunal Supremo del 22 de mayo de 2001, asunto núm. III SW 12/01.

deberá presentar a la Comisión Electoral Nacional una prueba de esa transferencia de fondos al Tesoro del Estado. En caso de negativa por parte del partido, el ministro responsable de las finanzas públicas, a petición de la Comisión Electoral Nacional, solicitará al Tribunal de Distrito de Varsovia que ordene la confiscación del mismo beneficio financiero.

2.4. Terminación de las actividades de los partidos políticos

La finalización de la actividad de los partidos políticos puede tener lugar fundamentalmente por dos motivos: porque así lo haya decidido el propio partido o como consecuencia del incumplimiento de determinadas obligaciones legales.

a) En primer lugar, las actividades de los partidos políticos pueden terminar como resultado de decisiones tomadas por el partido. El legislador no ha prestado mucha atención a la disolución de partidos como consecuencia de decisiones propias de estos. Ello se debe a que la libertad de constituir partidos políticos incluye también la libertad de decidir sobre la existencia del partido como tal. Las cuestiones de cese de actividad son de carácter estrictamente político, debiendo el legislador mantenerse al margen de ellas, dejando la regulación de este proceso a lo dispuesto en los estatutos, con la reserva de que la decisión debe tomarla un órgano del partido que este autorizado para ello. Teniendo en cuenta la necesidad de que las estructuras internas del partido tengan una configuración democrática, todas las decisiones relacionadas con la autodisolución, fusión o división del partido deben seguir siendo responsabilidad de los órganos estatutarios superiores del partido. La Ley de Partidos no indica el organismo competente para la autodisolución de los partidos. El art. 45.1 solo establece que la disolución de un partido por un organismo interno requiere una resolución, es decir, un acto que no puede proceder de un órgano unipersonal. Como consecuencia, se ha asumido indirectamente que es el órgano colegiado el que debe decidir sobre este asunto. El órgano del partido correspondiente debe comunicar al Tribunal encargado del Registro de partidos la decisión de autodisolución.

b) El cese de las actividades de los partidos políticos puede ser, en segundo lugar, consecuencia del incumplimiento de determinadas obligaciones legales. Los partidos políticos están obligados legalmente a realizar ciertos trámites (por ejemplo, la notificación del cambio de dirección de la sede del partido) o actividades relacionadas con la financiación. El cumplimiento de estas obligaciones queda garantizado con la previsión de una sanción en caso de que estas no se cumplan. La forma más común de sanción es eliminar al partido del registro. Se trata de una sanción severa, aunque, como veremos, permite un seguimiento continuo relativamente actualizado de las actividades de los partidos políticos: permite a las autoridades estatales obtener información sobre si un partido político continúa realizando sus actividades y, si se determina

que ha cesado sus actividades, brinda la oportunidad de actualizar los registros pertinentes.

De conformidad con el art. 19 de la Ley de Partidos, un partido político debe notificar al tribunal encargado del Registro los cambios realizados en sus estatutos, en la composición personal de los órganos del partido, así como los cambios en la dirección de la sede. La notificación debe realizarse dentro de los catorce días siguientes a la realización de los cambios. Sin embargo, si se producen esos supuestos previstos en el art. 19 y el tribunal no ha sido informado de ello, pedirá al partido que dé explicaciones y le exigirá que le proporcione los datos necesarios dentro de un período de al menos tres meses (art. 20). La falta de respuesta a la solicitud por parte del partido justifica la adopción de una decisión de baja en el registro (art. 21.2).

La falta de presentación de los informes financieros exigidos por la ley también puede ser motivo de baja registral. La sanción prevista por la falta de presentación de los estados financieros tiene dos funciones. En primer lugar, tiene un carácter disciplinario: es una especie de medio que obliga a los partidos a presentar los informes financieros oportunos; en este sentido, además, es un elemento de transparencia en la financiación de los partidos políticos. El segundo propósito es eliminar del registro a los partidos que ya no están activos. Los legisladores checo y polaco ponen el énfasis no tanto en que los partidos seleccionen candidatos para las elecciones (como forma de comprobar que están activos y cumplen la función que se espera de ellos), sino en que los partidos funcionen como tales a través de sus diferentes actividades. La presentación de informes financieros es un medio para verificar (con una periodicidad anual) que el partido desarrolla esas actividades.

2.5. La ilegalización de partidos políticos

2.5.1. Caracterización y supuestos de ilegalización

La prohibición de un partido político, como medida más estricta de control y sanción, puede llevarse a cabo solo como último recurso⁶⁵. «La libertad de configurar los principios de funcionamiento del partido no puede limitarse mientras no amenace el cumplimiento por parte del partido de su papel constitucional o mientras no excluya los métodos democráticos mediante los cuales el partido pretende influir o influye en la configuración de la política estatal». La naturaleza única de la prohibición se ve intensificada además por el hecho de que la libertad de acción de los partidos es «uno de los mayores logros políticos»⁶⁶. También es

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional polaco del 8 de marzo de 2000, asunto núm. Pp 1/99.

⁶⁶ M. GRANAT, «Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej», en A. DOMAŃSKA, K. SKOTNICKI, *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lodz, 2003, p. 186.

indiscutible que en un Estado democrático regido por la ley solo una autoridad judicial puede restringir la libertad de los partidos políticos. La importancia de esta decisión se expresa también en el hecho de que su adopción queda en manos de los órganos superiores del poder judicial: el Tribunal Constitucional, el administrativo o el Tribunal Supremo. En Polonia, la única autoridad judicial autorizada para controlar las actividades de los partidos en términos de cumplimiento de la Constitución es el Tribunal Constitucional (art. 188 CRP).

El control del cumplimiento de los métodos democráticos en el funcionamiento de los partidos políticos se realiza únicamente desde las normas constitucionales⁶⁷. La competencia del Tribunal no es examinar la conformidad de la forma de funcionar de un partido con los acuerdos o tratados internacionales. La constitución y la ley estipulan que el criterio para supervisar el cumplimiento de los objetivos o los principios de funcionamiento del partido lo establece solo la constitución. El Tribunal Constitucional examina si las actividades del partido no violan los principios establecidos en los art. 11 y 13 CRP. Las actividades del partido no pueden consistir en: 1) asociar a miembros del partido de manera que suponga una violación de los principios de voluntariedad e igualdad, 2) influir en la configuración de la política estatal por métodos distintos a los democráticos, 3) utilizar métodos totalitarios o prácticas del nazismo, del fascismo o del comunismo, 4) predicar el odio racial o por razón de nacionalidad), 5) usar la violencia para ganar poder o influir en la política estatal, 6) mantener en secreto las estructuras de los partidos, 7) mantener en secreto la membresía de sus estructuras.

Si bien no cabe duda de que tanto el art. 11 CRP como el art. 13 CRP establecen criterios específicos para evaluar las actividades del partido, cabe preguntarse si esos criterios son los únicos que pueden servir para prohibir partidos⁶⁸. Al respecto, después de un tiempo en el que se habían planteado algunas dudas, el Tribunal Constitucional decidió finalmente que, si bien varias disposiciones de la Constitución pueden servir como parámetro para controlar la constitucionalidad de los objetivos o actividades de los partidos políticos, en el art. 13 CRP el legislador solo formuló una clara prohibición de aquellos partidos que «se refieran en sus programas a los métodos y prácticas totalitarios del nazismo, del fascismo y del comunismo, así como aquellos cuyo programa o actividades asuman o permitan la discriminación racial» y «el odio por nacionalidad, el uso de la violencia con el propósito de ganar poder o influencia en la política estatal o establecer el secreto de las estructuras o la membresía».

⁶⁷ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, p. 179.

⁶⁸ J. SOBCZAK, «Nadzór nad partiami politycznymi sprawowanymi przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji», en, W. SKRZYDŁO, *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin, 2000, p. 275; A. GORGOL, M. GRANAT, J. SOBCZAK, «Ustawa o partiach politycznych. Komentarz», Warszawa, 2003, p. 67.

Así, según el Tribunal, esta es la única disposición de la Constitución que permite la ilegalización de los partidos⁶⁹.

La práctica de las autoridades supervisoras en Polonia es escasa. El procedimiento de este tipo de control sobre un partido ante el Tribunal Constitucional se ha iniciado tres veces.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo es más rica y se ha referido repetidamente a la prohibición de partidos políticos en Turquía⁷⁰, Rumanía⁷¹, Bulgaria⁷² y España⁷³. La jurisprudencia del TEDH proporciona numerosas directrices que determinan la admisibilidad de la prohibición de un partido en determinados casos:

— En primer lugar, esta medida puede utilizarse cuando las actividades del partido sean altamente reprobables. La intensidad de estas actividades debe alcanzar tal grado que vulneren el pluralismo político y la libertad de expresar diversas opiniones en el debate público. «El Estado está obligado (...) a celebrar (...) elecciones libres y secretas en intervalos razonables, asegurando las condiciones que garanticen la libre expresión de las opiniones de los ciudadanos en la elección del órgano legislativo. Tal expresión de la opinión es inalcanzable sin la participación de la pluralidad de partidos políticos (...) que contribuyen insustituiblemente al debate político que se encuentra en el corazón mismo de la idea de una sociedad democrática»⁷⁴.

— En segundo lugar, la propagación de opiniones «que ofenden, escandalizan o causan ansiedad» es una base insuficiente para ilegalizar un partido⁷⁵.

— En tercer lugar, con la finalidad de impedir una actuación que sea incompatible con las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, un Estado puede adoptar otras medidas razonables antes de proceder a la ilegalización de un partido. Solo son perseguibles aquellos que «puedan perturbar la paz interna y el sistema democrático del país»⁷⁶. Sin embargo, la base para la ilegalización debe ser un peligro real para el orden interno del país —como lo expresó el Tribunal

⁶⁹ Resolución del 24 de noviembre de 2010, asunto núm. Pp 1/08.

⁷⁰ Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía.

⁷¹ Sentencia del TEDH del 3 de febrero de 2005, asunto de Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania.

⁷² Sentencia del TEDH del 13 de abril de 2006, asunto de Tsonev v. Bulgaria.

⁷³ Sentencia del TEDH del 30 de junio de 2009, asunto de Herri Batasuna and Batasuna v. Spain.

⁷⁴ Sentencia del TEDH del 30 de enero de 1998, asunto de *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*.

⁷⁵ L. GARLICKI, «Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka», XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r., p. 6.

⁷⁶ Sentencia del TEDH del 13 de febrero de 2003, asunto de Refah Partisi v. Turquía.

Constitucional Federal de Alemania— que constituya una actitud agresiva hacia el orden democrático. La ilegalización de un partido no está justificada, en principio, cuando hay una contradicción (diferencia) formal entre las actividades del partido y los principios políticos recogidos en la Constitución o en las leyes. No basta con afirmar que la actividad del partido no es conforme con una norma determinada contenida en la Constitución. No todas las normas incluidas en las constituciones tienen una eficacia universal. Solo algunas de ellas tienen esta característica. Son ejemplos de este tipo de normas las que excluyen el uso de la violencia, las que garantizan la protección de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos, las que protegen a las minorías, garantizan la igualdad ante la ley, salvaguardan la moral pública, etc. Estas normas pueden clasificarse como las «centrales» de la democracia. Constituyen su elemento inmutable, de ahí que haya que admitir cualquier acción por parte de los partidos políticos, salvo aquellas incompatibles con dicho elemento central. La jurisprudencia del TEDH muestra que los países que han adoptado la democracia más recientemente ejercen el control sobre los partidos con más facilidad. Quizás esto se deba a las condiciones históricas de cada país⁷⁷.

2.5.2. *Procedimiento de ilegalización*

El proceso de ilegalización de los partidos políticos se asemeja a un juicio penal. El proceso es contradictorio y se rige por normas similares a las que recoge el Código de Procedimiento Penal. Al igual que en el procedimiento penal, existe un fiscal. Además, el partido sujeto a supervisión tiene derecho a defenderse. Asimismo, de conformidad con el principio de presunción de inocencia, cualquier duda debe resolverse a favor del partido político. La decisión del Tribunal Constitucional a este respecto puede afectar a otros procedimientos penales paralelos. Por cierto, cabe señalar que, de conformidad con el principio de firmeza de las sentencias del Tribunal Constitucional, sus decisiones, también en la medida en que determinan si los dirigentes de los partidos cumplen con el supuesto de hecho de los actos prohibidos por las leyes penales, son vinculantes para los tribunales del orden penal. Por supuesto, el proceso de ilegalización no tiene como objetivo determinar la culpabilidad (en términos de derecho penal), pero es muy probable que tal cuestión pueda surgir como parte del procedimiento de ilegalización y que el control ejercido por el Tribunal Constitucional pueda condicionar al tribunal penal al que corresponda determinar la citada culpabilidad.

Los procedimientos de ilegalización en Polonia solo pueden iniciarse a instancia de parte. De acuerdo con el art. 191.1 CRP, los sujetos legiti-

⁷⁷ J. JASKIERNIA, «Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy», en A. DOMAŃSKA, K. SKOTNICKI, *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lodz, 2003, p. 66.

mados para iniciar un procedimiento de ilegalización son: el presidente de la República de Polonia, los presidentes del *Sejm* y del Senado, el primer ministro, 50 diputados, 30 senadores, el primer presidente del Tribunal Supremo, el presidente del Tribunal Supremo Administrativo, el fiscal general, el presidente de la Oficina Suprema de Auditoría y el defensor del Pueblo. Cabe destacar que ni el Tribunal de Distrito de Varsovia ni el presidente de la Comisión Electoral Nacional pueden iniciar un procedimiento de prohibición; aunque cabría discutir si el Tribunal de Varsovia, encargado del registro, debería poder presentar tal demanda⁷⁸. A favor de que pueda hacerlo puede argumentarse que este tribunal es el órgano que recoge la mayor cantidad de información y de documentos sobre los partidos, como sus estatutos, programas, etc. El análisis de los expedientes judiciales de cada uno de los partidos proporciona así un cierto conocimiento de las modalidades y métodos de sus actividades.

En los casos relativos a la declaración de conformidad de las actividades de los partidos políticos con la Constitución, el Tribunal Constitucional debe aplicar las disposiciones del Código de Procedimiento Penal; en particular, debe respetar las garantías y las normas procesales fundamentales y debe garantizar la audiencia de testigos y peritos, así como la admisión de otras pruebas. De hecho, los procedimientos relacionados con un partido político se refieren al comportamiento de personas individuales que son miembros de los órganos del partido o cuyas actividades pueden ser tratadas como actividades de todo el partido. Las personas contra las que se inicie un proceso tendrán un estatus similar al del acusado (sospechoso), de ahí que las garantías a las que tienen derecho adquieran especial importancia. En primer lugar, es necesario señalar el principio de presunción de inocencia, *in dubio pro reo*, el derecho a la defensa y el derecho a dar explicaciones y expresar opiniones sobre todos los aspectos del caso. En los casos previstos por el Código de Procedimiento Penal, los acusados tienen la opción de negarse a responder preguntas individuales o dar explicaciones. También se aplica en los procedimientos ante el Tribunal Constitucional el principio por el que el acusado no está obligado a demostrar su inocencia ni a aportar pruebas en su perjuicio. Cabe destacar que, en paralelo a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, se pueden iniciar procedimientos penales ante los órganos competentes, destinados a responsabilizar penalmente a personas determinadas por actos contrarios a la Constitución; en tal caso, el Tribunal Constitucional podrá comparar sus propias conclusiones con el material procesal de las autoridades judiciales.

La carga de la prueba de la no conformidad de las actividades del partido político con la Constitución recae en el solicitante, quien debe presentar una solicitud de prueba adecuada, especificando qué pruebas

⁷⁸ Un partidario de conceder tal competencia al Tribunal fue Z. Czeszejko-Sochacki, vease Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, L. GARLICKI, J. TRZCIŃSKI, «Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym», Warszawa, 1999, pp. 179-189.

se van a proponer (por ejemplo, un testigo), así como la tesis probatoria que quiere demostrar. Cabe destacar que el propio Tribunal Constitucional podrá realizar de oficio cualquier prueba que considere necesaria. El Tribunal también puede encargar al fiscal general que lleve a cabo una investigación específica sobre la conformidad de las actividades de un partido político con la Constitución, con el fin de reunir pruebas, y decidir si las introduce en el proceso. Cabe señalar que el fiscal general debe limitarse a seguir las instrucciones dadas por el Tribunal, sin que pueda emitir conclusiones sobre aspectos no solicitados por el Tribunal, aunque a su juicio puedan ser útiles.

Los procedimientos ante el Tribunal Constitucional requieren la identificación de las personas designadas para representar al partido ante el Tribunal, para lo cual se atenderá a lo establecido en el estatuto del partido y en la ley. Si es imposible identificar a dicha persona, contactar con ella o cambiarla después de que el Tribunal reciba la solicitud, se considerará persona autorizada a aquella que realmente dirige el partido en el momento en que se realizó la actividad cuestionada en la demanda de prohibición. Sobre estos asuntos, el Tribunal falla en pleno.

La legislación polaca establece la responsabilidad penal por hacer propaganda de un sistema estatal fascista u otro sistema estatal totalitario, por la incitación al odio, por discriminación nacional, étnica, racial o religiosa, así como por un acto consistente en insultar públicamente a una persona, grupo de personas por su origen nacional, étnico, racial o religioso. Sin embargo, solo en el segundo caso (insultar públicamente a una persona o grupo) se puede imponer una sanción de privación de derechos y libertades públicas por el agravante de haberse realizado con una motivación que merece una condena especial (insulto por motivo racial, étnico, nacional...). Esto ha recibido numerosas críticas⁷⁹. ¿Cómo podemos explicar racionalmente que el legislador no vea la necesidad de impedir que el autor de un acto de incitación al odio o de promoción de sistemas estatales totalitarios participe en la vida política? Se debería intentar modificar el Código Penal de tal manera que la pérdida de los derechos y las libertades públicas sea obligatoria en caso de cometer un delito descrito en los arts. 256 y 257 del Código Penal, especialmente si el autor es una persona que se mueve en la esfera pública. De esta manera, el legislador otorgaría a los tribunales la capacidad de excluir de la vida política a esas personas.

La responsabilidad penal de los miembros de un partido es una cuestión controvertida, porque no existe una relación simple entre cometer un delito e ilegalizar un partido. Cabe recordar que un partido político es una persona jurídica y como tal no está sujeto a las normas de responsabilidad penal. Por tanto, sus actividades deben juzgarse mediante las acciones de sus dirigentes o de las personas con quienes la opinión pública

⁷⁹ K. SKOTNICKI, «Głos w dyskusji», en S. GRABOWSKA, R. GRABOWSKI, *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów, 2006, p. 58.

asocia al partido. Por este motivo, no todos los actos del líder del partido serán motivo suficiente para prohibir el partido, aunque cada uno de ellos pueda implicar un proceso penal. Para que los actos delictivos se conviertan en base de ilegalización, deben caracterizarse por una cierta intensidad y repetición, que permita vincular las acciones del (los) líder (es) del partido con el funcionamiento de toda la agrupación política.

Pueden surgir algunas complicaciones por el hecho de que la punibilidad de ciertos actos previstos en los códigos penales constituya una forma legal de injerencia en la libertad de expresión. Esta libertad juega un papel clave en una sociedad democrática, condiciona el desarrollo del debate público y, en consecuencia, es la base de los mecanismos políticos democráticos. La prohibición de partidos políticos es una decisión constitutiva y definitiva de la autoridad estatal, cuyo contenido es la declaración de que un partido político actúa de forma incompatible con el orden constitucional. El efecto de tal decisión debe ser la privación de todos los derechos y obligaciones del partido derivados de la ley. Al mismo tiempo, la sentencia debería equivaler al inicio de un procedimiento de liquidación, en lugar de privar al partido de personalidad jurídica (como hace el legislador polaco), porque tal situación puede complicar significativamente el procedimiento de liquidación.

El cese de la actividad, a pesar de las diversas causas por las que el partido deja de funcionar, genera la obligación de iniciar un procedimiento de liquidación. Es una secuencia de acciones fácticas y jurídicas que, en última instancia, conducen al cese de cualquier forma de actividad del partido. Básicamente, la liquidación de un partido político, independientemente de sus motivos, debe proceder según el siguiente esquema: 1) decisión de una entidad competente de poner fin a las actividades del partido, 2) normalización de las cuestiones patrimoniales, 3) terminación de la existencia jurídica del partido (pérdida o retirada de la personalidad jurídica), y 4) toma de acciones técnicas y jurídicas específicas (por ejemplo, informar a la oficina de estadística sobre la liquidación del partido). El orden resulta del hecho de que la finalización de la existencia jurídica debe estar precedida por la terminación de todas las relaciones jurídicas en las que la entidad era parte⁸⁰. Para que un partido sea liquidado, deben satisfacerse todas las deudas que tuviera pendientes por cobrar y todos los pasivos deben cubrirse con los activos del partido liquidado⁸¹.

⁸⁰ La liquidación no puede equipararse a su eliminación del registro, como hacen T. WALLAS y T. KOMOROWSKI; véase T. WALLAS, T. KOMOROWSKI, «Status partii politycznych, stowarzyszeń, fundacji i związków zawodowych w Polsce», Poznań, 1999, p. 42.

⁸¹ Resolución del Tribunal Supremo del 19 de junio de 1996, asunto núm. III CZP 66/96.

2.6. Algunas conclusiones

El desarrollo de normas jurídicas relativas a los partidos políticos ha sido un proceso con una dinámica variable. En su fase inicial, existieron numerosas restricciones al funcionamiento de los partidos, que luego se relajaron, especialmente a medida que los partidos se acercaron a las asociaciones ordinarias. En ese momento, por razones históricas y políticas, en Polonia tuvo lugar una regresión, en el sentido de que las normas legales adoptadas (no muy numerosas) no permitieron que los partidos funcionaran libremente.

El Otoño de las Naciones trajo consigo otro cambio en la forma de pensar sobre los partidos políticos, es decir, una posibilidad jurídica prácticamente ilimitada de que estos pudiesen llevar a cabo sus actividades. Finalmente, a finales del siglo xx se inició el proceso de inclusión de las actividades de los partidos políticos en el marco legal. Esta regulación es esencial en las sociedades democráticas.

La valoración de las normas reguladoras de los partidos nos permite concluir que el régimen jurídico del funcionamiento de los partidos políticos se corresponde con la naturaleza dual de estas organizaciones. Los partidos operan en la esfera pública, pero al mismo tiempo son asociaciones privadas de individuos. Así, se someten a disposiciones de derecho público y a normas de derecho privado, como reflejo de esa naturaleza dual. En todo caso, lo público prevalece, y los legisladores tratan a los partidos políticos como entidades *sui generis* con una doble naturaleza público-privada.

La dinámica cambiante de las normas jurídicas en materia de partidos lleva a suponer que este proceso aún no ha concluido. Las disposiciones que prohíben la doble afiliación se están volviendo obsoletas poco a poco, especialmente debido a la existencia de dos niveles de funcionamiento del partido: el nacional y el de la UE. Pronto, los legisladores también se enfrentarán al dilema que supone prohibir a los extranjeros, especialmente a los ciudadanos de los Estados miembros de la UE, estar afiliados a un partido. Los procesos de integración en Europa pronto podrían forzar nuevos cambios en la legislación nacional sobre partidos.

3. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- CHMAJ, Marek, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn, 2006.
- GAJEWSKI, Sebastian, «Informacja o działalności partii politycznych jako informacja publiczna», en *Przegląd Prawa Publicznego*, núm. 4, 2022, p. 5-18.
- GRZYŃSKA, Monika / OSSOWSKA-SALAMONOWICZ, Dobrochna, «Standardy delegalizacji partii politycznych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału

- Praw Człowieka: zagadnienia wybrane», en *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, vol. 44, núm.3, 2022, p. 31-44.
- GORGOL, Andrzej, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin, 2011.
- JAMRÓZ, Adam, «O orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych», en Krzysztof. Budziło (ed.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa, 2010, p. 227-242.
- JASKIERNIA, Jerzy, «Ewolucja roli partii politycznych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.», en Jarosław Szymanek (ed.), *25 lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2023, p. 37-62.
- KULIG, Andrzej, «Partie polityczne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego», en ZIĘBIE, R. KŁOSOWICZ, B. KOSOWSKA-GĄSTOŁ, G. M. KOWALSKI, *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana prof. Andrzejowi Kraków 2016*, p. 459-477.
- *Z zagadnień prawnej instytucjonalizacji partii politycznych w Polsce (na tle porównawczym)*, Kraków 2013.
- MÜNNICH, Monika, «Subwencja budżetowa dla partii politycznych», en *Państwo i Prawo*, núm. 12, 2013, p. 60-72.
- PIOTROWSKI, Ryszard, «Demokracja a finansowanie partii politycznych w świetle Konstytucji RP», en *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. 22, 2014, p. 279-295.
- ULIASZ, Joanna, «Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce - zagadnienia wybrane», en *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, núm. 2, 2011, p. 99-110.
- UZIĘBŁO, Piotr, «Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji: (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)», en *Państwo i Prawo*, núm. 10, 2022, p. 140-155.

