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

DERECHO DE PARTIDOS EN ESPAÑA

María Salvador Martínez[1]

1. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En España, el origen y evolución histórica de los partidos y de su relación con el Estado y el derecho coincide, en rasgos generales, con las etapas definidas por Triepel: oposición, desconocimiento y legalización[2]. Esa evolución ha culminado con la incorporación de los partidos a la Constitución de 1978, lo que ha significado que la propia norma suprema determina el estatuto constitucional de estas organizaciones políticas, a partir del reconocimiento de la función que desempeñan en el orden democrático.

---

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

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

1.1. La constitucionalización de los partidos en España

1.1.1. *Antecedentes históricos*

La primera constitución española, la de 1812, representa la fase histórica de oposición a los partidos. Esta constitución, en consonancia con el primer constitucionalismo liberal, no reconoció a los partidos políticos ni recogió el derecho de asociación; las normas infraconstitucionales, por su parte, limitaron las asociaciones políticas y llegaron a prohibirlas en algún momento concreto. Las constituciones siguientes corresponden a la etapa de desconocimiento formal de los partidos políticos. Por fin, las constituciones de 1869 y de 1876 marcaron el inicio de la fase de reconocimiento del derecho de asociación en los textos constitucionales y de los partidos políticos en algunas normas legales. Ese reconocimiento, sin embargo, se proyectó en la existencia de dos únicos partidos que se alternaban en el poder; el pluripartidismo se consideraba entonces un factor de desestabilización y de defensa de intereses parciales, y se entendía que el sistema representativo requería, para funcionar, dos partidos que alternaran su posición pacíficamente en el Gobierno. La Constitución de la Segunda República de 1931 constituye un punto de inflexión en la historia de los partidos políticos, marcado por la cuasi-constitucionalización[3] de estas organizaciones y por un pluralismo político hasta entonces desconocido. En los debates constituyentes se discutió sobre la conveniencia de incorporar los partidos a la constitución, en el mismo sentido en el que se hacía entonces en otros lugares en Europa, especialmente en Alemania, aunque finalmente el texto constitucional aprobado se limitó a reconocer la libertad asociativa y sindical en su art. 39, y a mencionar a las «facciones políticas» al regular la organización interna del parlamento.

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

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

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

democrática y tuvo que ser modificada por el Decreto ley 12/1977[4]. Por otro lado, el Decreto ley 20/1977 sobre normas electorales, reconoció a los partidos como actores fundamentales del proceso electoral[5].

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

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

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

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

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

---

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

[5] Analiza las normas sobre partidos en este periodo E. Linde Paniagua, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en R. Morodo Leoncio (ed.), *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979, pp. 76-155.

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

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

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

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

1.2. Función y naturaleza jurídica de los partidos

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

---

[6] Sobre los debates constituyentes en torno al art. 6 CE, entre otros: R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001; y E. Linde Paniagua, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», *op. cit*.

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

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

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

En relación con ello, la constitucionalización de los partidos produjo en un primer momento un cierto debate sobre la naturaleza jurídica de estas organizaciones que, no obstante, quedó pronto zanjado[9]. El Tribunal Constitucional afirmó ya en sus primeras sentencias que los partidos no son, desde luego, órganos del Estado, ni sus actos son los de un poder público (STC 10/1983), y que no ejercen funciones públicas, aunque proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales (STC 48/2003). Los partidos son asociaciones privadas, pero una forma particular de asociación: «asociaciones cualificadas por la relevancia

---

[7] Sobre la función de los partidos, J.J. González Encinar, «Democracia de partidos vs. Estado de partidos», en del mismo (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 12-32; M. Salvador Martínez, *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 53 a 68; y «Actualidad de la función representativa de los partidos políticos», en A. Chamarro de la Iglesia (coord.), *El parlamento a debate en un tiempo nuevo*, FMGA, Zaragoza, 2023, pp. 77-110.

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

[9] Sobre ese debate, entre otros, J. Jiménez Campo, «Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español», en M. Ramírez y J. Jiménez Campo *et al.*, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEC, Madrid, 1994, pp. 33-48; o F.J. Bastida Freijedo, «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en J.J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 67-91.

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

1.3. El estatuto constitucional de los partidos

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

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

Los principios que integran el estatuto constitucional de los partidos en España coinciden con los identificados en otros países europeos y con los reconocidos por instancias supranacionales: la libertad, la exigencia de democracia interna, la igualdad de oportunidades, y la publicidad/transparencia y rendición de cuentas[10].

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

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

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

1.3.1. *La libertad*

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

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

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

---

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

[12] M. Salvador Martínez, «La especial configuración de la libertad de asociación política», en F. Balaguer, J. F. López Aguilar, Mª L. Balaguer (coords.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de derecho. Liber amicorum Gregorio Cámara Villar*, vol. II, CEPC, Madrid, 2024, pp. 977-1006.

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

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

a) La obligación de inscripción registral de asociaciones y partidos que existe en nuestro país ha sido, sin duda, uno de los temas que más debate ha generado en la doctrina, especialmente en los primeros años de régimen democrático, por la prevención que existía frente a cualquier forma de control previo de los partidos políticos, pero también después, debido al régimen establecido por el legislador[13]. Al respecto el Tribunal Constitucional ha mantenido desde el primer momento una interpretación clara que resultó además decisiva en los primeros años del nuevo régimen democrático: la libertad de asociación excluye cualquier tipo de control administrativo sobre la creación de un partido que suponga un sistema de autorización previa; la obligación general de inscripción en un registro solo tiene como objetivo la publicidad; y los responsables del registro en el que se inscriban los partidos no pueden decidir discrecionalmente sobre una solicitud de inscripción, ya que su única función es la «verificación reglada», es decir, comprobar si los documentos cumplen los requisitos formales necesarios (STC 3/1981 y 85/1986).

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

[13] Entre otros, J. Jiménez Campo, «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 171-184; I. de Otto y Pardo, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

deducir la existencia de un modelo de democracia militante en nuestro país[14] y así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional (STC 48/2003).

Sin embargo, la cuestión que se planteó en un determinado momento (con el objetivo de hacer frente a la violencia terrorista)[15] fue la de si el legislador podía decidir ampliar los supuestos de ilegalización de partidos más allá de los que prevé el art. 22 CE para todas las asociaciones, y más allá de lo que pueda decidir el legislador penal al definir los supuestos de asociación ilícita. En la doctrina no existía una posición unánime al respecto[16]. El Tribunal Constitucional, por su parte, respondió afirmativamente, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la libertad de asociación reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. A su juicio, el legislador puede establecer límites específicos para los partidos, siempre que estén justificados por la condición especial de esas organizaciones y las funciones que desempeñan, y eso incluye la posibilidad de prever la disolución de partidos por causas no penales. Esas causas no podrán referirse a los fines que persigan los partidos, sino solo a actividades que sean contrarias a la constitución y las leyes; es decir, los partidos son libres para fijarse cualesquiera fines (aquí su libertad es absoluta), pero su actividad debe respetar lo establecido en la constitución y la ley. En todo caso, la disolución debe reservarse para el caso de supuestos excepcionales en los que las actividades de un partido realmente pongan en peligro grave el orden pluralista democrático y, además, el régimen que establezca el

---

[14] Esta postura la defendió en primer lugar J. Jiménez Campo, «La intervención estatal del pluralismo», *op. cit.*, p. 174; y la cerró poco después I. de Otto, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, pp. 42-48. En el mismo sentido, después R. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 138; J. J. Solozábal Echevarría, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español», *en Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 1985, p. 159, entre otros.

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

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

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

1.3.2. *La exigencia de democracia interna*

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

a) En primer lugar, se entiende que la exigencia de democracia interna es un límite a la libertad de autoorganización de los partidos[17], que estos deben respetar al aprobar sus normas internas; pero es también un mandato dirigido al legislador, que tendrá que cumplir al regular el régimen de los partidos, estableciendo exigencias democráticas concretas de organización y funcionamiento internos de los partidos. Sobre el alcance que debe tener esa intervención del legislador se ha desarrollado un interesante debate doctrinal, en el que, con el paso del tiempo, y ante la escasísima regulación y la demanda de una mayor democracia interna, se ha evolucionado hacia una postura favorable a una mayor intervención[18]. En todo caso, se entiende que el legislador ha de aprobar solo una legislación mínima, que asegure únicamente los elementos básicos que en todo caso debe tener una organización democrática y que, al mismo tiempo, respete la suficiente libertad de autoorganización de los partidos.

Respecto al contenido de la exigencia de democracia interna, el Tribunal Constitucional afirmó en la STC 56/1995 que esta se concreta en dos elementos: un principio de organización y funcionamiento interno democrático (el elemento objetivo), y unos derechos de participación democrática de los afiliados en la formación de la voluntad del partido (el elemento subjetivo) que actúan como complemento y garantía del principio anterior y que el Tribunal considera «de configuración legal», es decir, que deberán ser precisados por el legislador[19]. Lo más relevante

---

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

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

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

de la aportación del Tribunal Constitucional es que considera que estos derechos, que derivan de la exigencia de democracia interna, forman parte del contenido del derecho fundamental de asociación política de los afiliados, son un nuevo contenido de esa libertad de asociación. Así, cuando los afiliados consideren que no se han respetado esos derechos, podrán acudir a las vías jurisdiccionales, incluyendo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional[20].

La doctrina, por su parte, a partir de la STC 56/1995 y en respuesta a las demandas sociales, ha realizado importantes contribuciones dirigidas a especificar cómo debería el legislador concretar los dos elementos antes citados[21]. Así, con diferencias de grado o de matiz entre unos autores y otros, se entiende que el principio de organización y funcionamiento democráticos debe proyectarse en ciertos elementos formales dirigidos: de un lado, a permitir un grado razonable de participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones (sobre todo en la determinación de la orientación de la actividad del partido y la elección del personal que llevará a cabo esa actividad) y, de otro, a garantizar un cierto grado de control de los afiliados sobre las decisiones tomadas por los dirigentes, incluyendo algún mecanismo interno de exigencia de responsabilidad. En cuanto a los derechos de los afiliados, la doctrina considera que estos deben incluir en todo caso: sufragio activo y pasivo, derecho a presentar iniciativas, a participar en la formación de la voluntad del partido, a acceder a los cargos del partido y a las listas electorales en condiciones de igualdad, libertad de expresión y derecho a la información.

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

---

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

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

[21] J.I. Navarro Méndez, *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999; F. Flores Giménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; D. Bautista Plaza, *La función constitucional de los partidos*, Comares, Granada, 2006; E. Vírgala Foruria, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 225-280; M. Contreras y C. Garrido (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

En primer lugar, la doctrina entiende que, para garantizar los derechos de los afiliados, son precisas ciertas exigencias relativas a los procedimientos internos disciplinarios y de defensa de los derechos de los afiliados en los que se resuelven los conflictos internos: de un lado, la existencia de órganos internos imparciales e independientes encargados de resolver ese tipo de conflictos; de otro, que el sistema disciplinario interno cumpla las reglas mínimas de la legalidad sancionadora y del juicio justo[22].

En segundo lugar, dada la relevancia de los conflictos internos, que se plantean en muchas ocasiones como conflictos entre posiciones de derecho fundamental y en conexión con la exigencia de democracia interna, el Tribunal Constitucional ha entendido (STC 226/2016) que las decisiones internas de los partidos (específicamente los acuerdos sancionadores internos) admiten un control judicial más intenso que el de las asociaciones generales. En concreto, el Tribunal entiende que puede extenderse al análisis material de la decisión interna (normalmente una decisión sancionadora de expulsión) y específicamente a la valoración de si la decisión del partido es, desde el punto de vista de la ponderación de los bienes en conflicto, conforme con la constitución[23]. Así pues, desde 2016 los tribunales están realizando este control más intenso de los conflictos internos, ponderando en cada caso los derechos y bienes en conflicto y determinando cuál debe prevalecer por ser el que mejor está sirviendo a la función y funcionalidad de los partidos[24].

1.3.3. *Igualdad de oportunidades*

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

---

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

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

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

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

La construcción del principio de igualdad de oportunidades ha sido obra, sobre todo, de la jurisprudencia, la administración electoral y la doctrina[25]. Este principio se ha entendido como una igualdad de condiciones en el inicio y desarrollo de la competición política, del que derivan ciertas obligaciones para los poderes públicos: mostrarse neutrales y respetar el equilibrio de fuerzas entre los distintos partidos, compensar ciertas desigualdades fácticas (democráticamente no relevantes) para asegurar condiciones reales iguales para todos; e introducir tratos diferentes solo si están justificados. Así entendido, este principio se ha proyectado en el derecho electoral, en materia de financiación y de acceso a los medios de comunicación social[26].

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

1.3.4. *Publicidad y rendición de cuentas*

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

---

[25] Y. Fernández Vivas, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007; y O. Sánchez Muñoz, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.

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

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

2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS

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

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

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

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

En cuanto a la valoración del contenido de la ley, en un primer momento la doctrina criticó el procedimiento de registro, que presentaba similitudes con el establecido en el régimen franquista, porque pensó que podría coartar la libertad de creación de partidos[27]; no obstante, esta

[27] J. Jiménez Campo, «La intervención estatal del pluralismo», *op. cit.,* p. 171-184; I. de Otto y Pardo, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, *op. cit.,* p. 105; R. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 184.

posibilidad quedó claramente descartada desde un principio por el Tribunal Constitucional, que dejó claro que el sistema de registro previo no podía suponer ningún tipo de control material o ideológico de los partidos políticos (SSTC 3/1981 y 85/1986). El resto de las críticas doctrinales se centraron en la insuficiencia de la regulación en temas absolutamente centrales como la financiación, el control y la democracia interna. Es cierto que esta ley resultaba comprensible en el contexto histórico en que se aprobó, porque fue fruto de un proceso de transición en el que el principal objetivo era garantizar la libertad y evitar las interferencias del Estado, como reacción a la realidad política que se había vivido en el régimen inmediatamente anterior. Sin embargo, a medida que transcurrían los años se fueron acumulando razones y argumentos a favor de una regulación más intensa[28].

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

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

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

---

[28] Entre otros: M. Satrústegui Gil-Delgado, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, p. 81 y ss.; R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, *op. cit.*, a lo largo del trabajo; M. Ramírez y J. Jiménez Campo y otros, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEPC, Madrid, 1994; R. Blanco Valdés, «Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación», en Trujillo, López Guerra y González Trevijano (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000, pp. 97-125.

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

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

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

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

En materia económico-financiera se aprobó la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, que derogó a la anterior LO 3/1987. A pesar de la generosa financiación pública que recibían, los partidos experimentaron un crecimiento exponencial de sus gastos y terminaron recurriendo a fuentes irregulares de financiación privada; esto unido a la presión de la opinión pública ante un sistema de fiscalización y control de los partidos prácticamente ineficaz provocó la aprobación de una nueva ley en la materia[29].

---

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

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

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

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

3. EL ACTUAL RÉGIMEN LEGAL

3.1. Creación

Conforme al principio de libertad de los partidos, la ley reconoce la creación libre de partidos, la afiliación a un partido libre y voluntaria, y establece que nadie pueda ser obligado a crear un partido, a ingresar o a permanecer en el mismo (art. 1 LOPP)[30]. Esta libertad, no obstante, está limitada para ciertas personas: los menores no pueden afiliarse a partidos, pero sí a las organizaciones juveniles de estos (art. 2.2 LOPP); varias leyes han recogido las previsiones constitucionales que limitan el derecho de asociación política de ciertos cargos y funciones públicas (los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, del Tribunal de Cuentas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional); y, por último, la ley impide ser promotores a quienes hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita o por alguno de los delitos graves previstos en los títulos XXI a XXIV del Código Penal (delitos contra la constitución, el orden público, delitos de traición y contra la comunidad internacional), salvo que hayan sido judicialmente rehabilitados, para impedir, con ello, la promoción de partidos políticos por parte de personas condenadas por delitos terroristas[31].

---

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

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

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

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

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

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

El sistema de registro no ha resultado problemático en la práctica, pero su regulación sí ha sido objeto de ciertas críticas. El aspecto más discutido ha sido la posibilidad de que se pueda suspender la inscripción en caso de que se inicie un proceso judicial por indicios de ilicitud, porque, efectivamente, eso supone impedir *de facto* la libre creación[32]. Los

---

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

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

otros aspectos que han sido objeto de discusión están relacionados con ciertas deficiencias técnicas de la regulación, pero también con la ubicación del Registro en el Ministerio del Interior[33].

3.2. Organización y funcionamiento internos

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

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

3.2.1. *La organización interna del partido*

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

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

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

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

— Los órganos directivos de los partidos deben proveerse mediante sufragio libre y secreto (art. 7.3 LOPP). Los estatutos deben recoger el procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto (art. 3.2.j LOPP) y establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido (art. 7.1 LOPP).

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

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

Ante esta regulación legal, la doctrina ha señalado otros elementos que, a su juicio, deberían quedar también fijados en la ley, entre ellos: unos requisitos mínimos que garanticen la participación de los afiliados en el sistema de elección de los candidatos electorales; una periodicidad mínima de los congresos, así como un procedimiento para solicitar la convocatoria, si no se hace en tiempo, y la convocatoria de congresos extraordinarios; limitaciones a la permanencia en los cargos orgánicos; fórmulas para vincular la posición de los compromisarios; la obligación de presentar informes de rendición de cuentas; medidas sobre la organización territorial de los partidos, cuando exista, para asegurar su autonomía y la forma de integrar su voluntad democráticamente[34].

---

[34] Entre otros, J. Tajadura Tejada, *Partidos políticos y constitución*, *op. cit.*, pp. 67-79; M. Presno Linera, «Teoría y práctica de los congresos generales de los partidos políticos», en M. Contreras y C. Garrido (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, *op. cit.*, p. 113-158; E.

3.2.2. *Los derechos de los afiliados*

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

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

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

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

— La ley exige que los estatutos del partido regulen el régimen de infracciones y sanciones de los afiliados y el procedimiento para su imposición, que deberá instruirse de forma contradictoria y en el que deberá garantizarse el derecho del afiliado a ser informado de los hechos que dan lugar a su incoación, a ser oído con carácter previo a la imposición de sanciones y a que el eventual acuerdo sancionatorio sea motivado (art. 3.2.s LOPP)[35]. Aunque no se recoge expresamente el derecho a recurrir la decisión sancionadora en el ámbito interno, se entiende implícita-

---

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

[35] El régimen de infracciones y sanciones de los afiliados queda a la libre disposición del partido, salvo dos supuestos que la propia ley exige que se tipifiquen y sancionen: con suspensión cautelar automática, los afiliados incursos en un proceso penal respecto de los cuales se haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción; y con expulsión, aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos (art. 3.2.s LOPP).

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

En relación con los derechos de los afiliados la doctrina también se ha ocupado de señalar otros elementos que, a su juicio, deberían incluirse en la ley, entre ellos: el reconocimiento del derecho a presentarse como candidato electoral y la libertad de expresión entre los derechos de los afiliados; los derechos procesales a aportar medios de prueba, la presunción de inocencia y la prohibición de indefensión; y la exigencia de imparcialidad del órgano de garantía de los derechos [36].

3.2.3. *La selección y presentación de candidatos electorales*

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

Los partidos gozan de un margen de maniobra muy amplio a la hora de decidir el sistema de elección interna de los candidatos electorales, pues la ley no contiene ninguna disposición específica sobre ello. En un principio, la regla general fue la elección a través de los correspondientes órganos internos; sin embargo, a partir de mediados de los años dos mil se comenzaron a utilizar las elecciones primarias y hoy en día prácticamente todos los partidos de ámbito nacional las han utilizado en alguna ocasión. En un primer momento las elecciones primarias generaron muchas expectativas y se vieron como un elemento que podía democratizar más los partidos y resolver el problema de desafección política. Estos objetivos, sin embargo, no se han conseguido en el grado en que se pensó que se podrían lograr y, además, se han verificado notables desventajas (hiperliderazgos, divisiones internas…). La doctrina, por su parte, las considera positivas, pero entiende que la ley debería incluir los elementos mínimos imprescindibles para asegurar que los procesos de primarias se celebran con las garantías democráticas básicas, algo que no ha sido la regla general hasta ahora [37].

---

[36] Entre otros, J. Tajadura Tejada, *Partidos políticos y constitución*, *op. cit.*, pp. 67-79; M. Salvador Martínez, «La libertad de expresión del afiliado a un partido político y sus límites», *op. cit.*, p. 391 y ss.

[37] La bibliografía sobre este tema es muy amplia, porque ha generado mucho debate en los últimos años. La obra inicial de referencia es M. Pérez-Moneo, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012; sobre las primarias en España: C. Garrido López, «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017; D. Giménez Glück, «El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014; E. Pajares Montolio, «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», en J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega, (coords.), *Participación, representación y democracia, Valencia*, Tirant lo blanch, 2016; y M. Salvador Martínez,

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

3.3. Financiación y control económico-financiero

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

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

---

«Primarias, partidos políticos y tecnología», en A. J. Sánchez Navarro y R. Fernández Riveira (dirs.), *Reflexiones para una Democracia de calidad en una era tecnológica*, Aranzadi, 2021, pp. 175-196.

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

de oportunidades, porque favorecen a los partidos mayoritarios y parlamentarios; esto podía justificarse en un principio con el objetivo de fortalecer el incipiente sistema democrático de partidos, pero cuarenta años después resultan distorsionadores y perjudiciales para los partidos pequeños o nuevos. En general, la financiación privada se ha regulado con desconfianza y los mecanismos para controlarla apenas han sido suficiente hasta hace unos años. Por último, también se ha criticado la actitud del legislador, que no ha mostrado intención de modificar el modelo y ha intervenido solo para reformarlo puntualmente como respuesta a la corrupción o a situaciones de crisis política y económica[39].

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

3.3.1. *Las fuentes de financiación*

El sistema de financiación de los partidos se compone de ingresos de origen público y privado[40].

a) Las fuentes de financiación pública son las siguientes:

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

[39] Entre los autores que se han ocupado del tema: M. Iglesias Bárez, «La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo», en C. Garrido y E. Sáenz Royo (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 87-107; E. Pajares Montolío, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; A. C. Santano, *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid, 2016; O. Sánchez Muñoz, «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, pp. 161-200; del mismo, «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp. 49-82; M. Holgado González, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

[40] Una buena explicación de estas en E. Pajares Montolío, «La financiación de los partidos políticos», *Eunomia,* núm. 11, 2016.

prevén las cantidades que corresponderán a cada partido (por ejemplo, 21 167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados) y disponen que dicha cantidad no podrá ser superior a la cifra de gastos electorales que hayan declarado cada uno de ellos[41].

— La subvención pública para el funcionamiento de los partidos. Se trata de una ayuda anual dirigida a sufragar las actividades ordinarias de los partidos con representación en el Congreso y se adjudica en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones; para esta ayuda la ley no establece un máximo ni un mínimo, sino que la cantidad global a distribuir se fija en la ley de presupuestos generales. Junto a esta subvención, vinculada a la representación obtenida en el Congreso, la ley prevé que las comunidades autónomas establezcan subvenciones del mismo tipo vinculadas a la representación obtenida en las correspondientes asambleas autonómicas[42].

— La subvención pública a los grupos parlamentarios o políticos existentes en las Cortes Generales, las asambleas de las comunidades autónomas y en las instituciones locales. Su finalidad es contribuir a los gastos derivados de la actividad de estos grupos, pero se considera también una fuente de ingresos de los partidos. Consiste en una cantidad fija igual para todos los grupos y otra variable en función del número de miembros de cada uno.

— La financiación pública indirecta: concesión de espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios de comunicación públicos; subvenciones para el envío a los electores de sobres, papeletas, propaganda; cesión de espacios para colocación de carteles y otras formas de publicidad electoral, etcétera.

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

---

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

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

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

3.3.2. *Control financiero*

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

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

Actualmente el Tribunal de Cuentas fiscaliza la financiación ordinaria de los partidos a partir de la documentación que estos están obligados a enviarle anualmente. Recoge los resultados de dicha fiscalización en un informe en el que hace constar las infracciones o irregularidades detectadas, y que envía a las Cortes Generales. Respecto a las infracciones o irregularidades que haya detectado, el Tribunal inicia el correspondiente expediente sancionador que él mismo tramita y concluye[43].

3.4. Disolución

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

---

[43] Sobre el control económico-financiero de los partidos: L. Delgado del Rincón, «Hacia un modelo idóneo de control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas», en J. Matia Portilla (dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016, pp. 423-492; E. Pajares Montolío, «Financiación de partidos y transparencia», en M. Salvador (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, 2022, p. 315-349.

partidos que servían de apoyo a la violencia terrorista. En concreto, la disolución de un partido es posible en tres supuestos[44]:

a) Disolución por causas penales: es el supuesto establecido con carácter general para todo tipo de asociaciones, incluidos los partidos, que incurran en los supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (art. 515[45]). En estos casos, se ha de iniciar un proceso penal que, si finaliza con la decisión de ilicitud de un partido, conlleva su disolución. Sin embargo, la disolución de partidos por causa penal resulta muy complicada en la práctica; así, solo se ha utilizado una vez, para disolver al Partido Comunista de España Reconstituido, vinculado al grupo terrorista GRAPO[46].

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

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

— «Cuando de forma reiterada y grave la actividad de un partido vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el art. 9» de la ley. En este caso la ley precisa con mucho detalle los elementos, conductas y hechos que permitirían determinar cuándo un partido incurre en tal supuesto[47], de

---

[44] Sobre el tema: M. Iglesias Bárez, *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008; J. A. Montilla Martos (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 2004; M. Pérez-Moneo, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007; E. Vírgala Foruria, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *op. cit.,* p. 203-262; del mismo, «La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España», *op. cit.,* p. 31-79; y J. Corcuera, J. Tajadura y E. Vírgala, *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008.

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

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

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

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

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

La introducción del tercer supuesto de disolución generó en su momento un intenso debate jurídico y político. La mayoría de la doctrina entendió que el establecimiento de causas de disolución no penales era conforme con la constitución, aunque se criticaron algunos aspectos de la forma concreta en que la ley había definido ese tercer supuesto no penal[48]. Es cierto que el diseño técnico-jurídico de la ley es mejorable en numerosos aspectos, pero también lo es que la mayoría de los defectos pueden salvarse con una interpretación absolutamente restrictiva y garantista a favor de la libertad, que es la que finalmente se le ha dado.

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

---

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

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

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

Como cabía esperar, después de aprobarse la ley se inició el primer proceso de ilegalización de los partidos HB, EH y Batasuna, que se cerró con la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003, en la que se consideró probada la participación de ETA en esas formaciones y la actuación de estas como complemento político, consciente y reiterado, a la actividad terrorista. Esta decisión fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional y mediante las SSTC 5/2004 y 6/2004 el Alto Tribunal ratificó la conclusión a la que había llegado el Tribunal Supremo. Posteriormente, tales decisiones fueron recurridas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en su STEDH de 30 de junio de 2009 afirmó, por unanimidad y de forma contundente, que la decisión del Tribunal Constitucional cumplía los requisitos exigidos para entender que la disolución no lesionaba las libertades de asociación y de expresión[49].

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

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

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

4. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Alguacil González-Aurioles, Jorge, *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

Aragón, Bastida y Bilbao Ubillos *et al.*, «Encuesta sobre los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 13-119.

BASTIDA, GARCÍA SANTESMASES y LUCAS MURILLO *et al.*, «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 15-42.

BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

— *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001.

CONTRERAS, Manuel y GARRIDO, Carlos (eds.), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio, *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

GARRIDO, Carlos y SÁENZ ROYO, Eva (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2017.

HOLGADO GONZÁLEZ, María, *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008.

MARTÍNEZ CUEVAS, M.ª Dolores, *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2016.

MONTILLA MARTOS, José Antonio (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería Servicio de Publicaciones, Almería, 2004.

MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, Miguel, *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

RAMÍREZ, Manuel/ JIMÉNEZ CAMPO, Javier *et al.*, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución*, CEPC, Madrid, 1994.

RODRÍGUEZ DIAZ, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989.

SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

— (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, p. 161-200.

— *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.

SANTANO, Ana Claudia, *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid, 2016.

TAJADURA TEJADA, Javier, *Partidos políticos y constitución*, Civitas, Madrid, 2004.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2003, p. 203-262.

— «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 225-280.