

DERECHO DE PARTIDOS EN ALEMANIA

Heike MERTEN¹

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

2. INCORPORACIÓN A LAS CONSTITUCIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA

3.1. De los inicios a 1848

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

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

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

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

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

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

3.2. La Constitución de Fráncfort de 1849

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

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

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

¹⁶ Según la categorización de H. Triepel.

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

¹⁸ RGBl. 1849 p. 79 y ss.

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

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

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

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

3.3. La Constitución de Weimar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Reich alemán*

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

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

3.3.2. *Ciencia del derecho del Estado*

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

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

²⁵ *Ibid.*, p. 54.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³² *Ibid.*, p. 11 y ss., p. 26.

³³ *Ibid.*, p. 24.

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

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

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

3.5. La formación de nuevos partidos políticos después de 1945

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El nuevo párrafo 4 reza ahora así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ BVerfGE 20, 56.

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

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

4.2.1. *Funciones de los partidos*

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

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

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

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

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

(3) Las asociaciones políticas no son partidos si:

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

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

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

⁵³ Véase BVerfGE 3, 383 (403).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. *Estructura interna*

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

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

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

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

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

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

4.2.3. *Derechos de los afiliados*

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

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

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

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

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

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

4.2.4. *Selección de candidatos*

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

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

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

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

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Italia en este volumen.

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

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

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

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

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

4.2.5. Financiación de los partidos

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

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

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

⁷¹ BVerfGE 85, 264 y ss.

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

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

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

a) *Financiación pública de los partidos*

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

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

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

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

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

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

⁷⁴ BT-Drs. 20/6684.

b) *Financiación privada de los partidos*

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

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

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

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

c) *Administración, publicidad y ejecución*

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

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

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

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

4.2.6. *Prohibición de partidos*

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

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

4.2.7. *Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.8. Regulaciones complementarias

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

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

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

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

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

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

5. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA

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

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

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

5.1. Jurisprudencia en materia de financiación de partidos políticos

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

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

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

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

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

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

⁸³ BVerfGE 20, 56.

⁸⁴ BVerfGE 24, 300.

⁸⁵ BVerfGE 52, 63.

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

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

⁸⁸ BVerfGE 73, 40.

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

⁹⁰ BVerfGE 85, 264.

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Jurisprudencia en materia de prohibición de partidos políticos

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

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

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

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

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

⁹⁶ BVerfGE 2, 1.

⁹⁷ BVerfGE 5, 85.

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

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

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

⁹⁹ BVerfGE 91, 276.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁴ BVerfGE 107, 339.

¹⁰⁵ BVerfGE 144, 20.

¹⁰⁶ BVerfGE 144, 20.

¹⁰⁷ BVerfGE 107, 339.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁴ BVerfGE 1, 208 (225).

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

¹¹⁶ BVerfGE 1, 208 (225).

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

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

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

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

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

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

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

¹²¹ BVerfGE 20, 56 (142).

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

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

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

¹²⁵ BVerfGE 4, 31 (40 y ss.).

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

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

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

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

¹²⁸ BVerfGE 159, 105.

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

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

6. DEBATES ACTUALES

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

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

¹²⁹ BVerfGE 159, 91.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

BÄCKER, Alexandra y MERTEN, Heike, «Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte», en *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2019, pp.235 y ss., DOI: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019235-246>.

GROTJAHN, Jörn, *Partei oder Verein? Eine historisch-systematische Untersuchung zum Parteibegriff des Grundgesetzes*, Berlín, 2022.

HEINZ, Ursula E., *Organisation innerparteilicher Willensbildung*, Frankfurt am Main, 1987.

HENKE, Wilhelm, «*Das Recht der politischen Parteien*», 3.^a ed., München, 1991.

HESSE, Konrad, «Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien

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

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

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

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

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

