

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ
(Dir.^a)

PENÉLOPE OLIVA BOZA
LLUÍS SUBIELA
(Eds.)

DERECHO DE PARTIDOS EN EUROPA

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

Centro de Estudios de Partidos UNED

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

ÍNDICE

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

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

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

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

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

EL DERECHO DE PARTIDOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

María SALVADOR MARTÍNEZ

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

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

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

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

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

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

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

2. UNA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

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

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

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

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

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

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

3. LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS

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

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

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

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