

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ

PARTIDOS POLÍTICOS

**El estatuto constitucional
de los partidos y su desarrollo legal**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	15
CAPÍTULO I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS	19
1. LOS INICIOS DE UNA RELACIÓN COMPLICADA	19
1.1. Del rechazo a los partidos a su reconocimiento indirecto	20
1.1.1. La oposición	20
1.1.2. El desconocimiento	23
1.1.3. La legalización	25
1.2. En España: de la Constitución de Cádiz a la de 1931	31
2. LA INCORPORACIÓN DE LOS PARTIDOS A LA CONSTITUCIÓN	33
2.1. Rasgos generales de la fase histórica de constitucionalización	34
2.2. La incorporación formal a la constitución.....	36
2.3. El art. 6 de la Constitución de 1978.....	41
2.4. Significado de la constitucionalización de los partidos	46

	Pág.
2.5. La realidad de los partidos y las posibilidades del Derecho	50
CAPÍTULO II. LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS.....	53
1. ENTENDER LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS	53
1.1. El principio democrático: titularidad y ejercicio del poder.....	54
1.2. ¿Qué hacen los partidos?.....	56
1.3. El partido como mediador	58
1.4. Concurrir a la formación de la voluntad democrática del Estado	60
2. LA FUNCIÓN COMO ELEMENTO DETERMINANTE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS	62
2.1. La constitucionalización de la función y sus consecuencias	62
2.2. El debate sobre la naturaleza jurídica de los partidos	66
CAPÍTULO III. EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS	69
1. LA LIBERTAD DE LOS PARTIDOS.....	71
1.1. Fundamento, contenido y manifestaciones	72
1.2. La especial configuración de la libertad de asociación política.....	75
1.2.1. Titulares.....	77
1.2.2. Ámbito protegido.....	78
1.2.3. Obligaciones de los poderes públicos.....	84
1.2.4. Límites.....	86
1.2.5. La prohibición de partidos.....	88
1.3. Otras libertades fundamentales	96
2. LA DEMOCRACIA INTERNA.....	98
2.1. El fundamento de la exigencia constitucional.....	98
2.2. Significado y alcance	101

	Pág.
2.3. Contenido	103
2.3.1. El principio de organización y funciona- miento interno democrático.....	104
2.3.2. Los derechos democráticos de los afi- liados	106
2.4. El problema del control.....	112
3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	114
3.1. Fundamento.....	114
3.2. Significado y ámbitos de aplicación	118
4. LA PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	123
CAPÍTULO IV. EL LEGISLADOR DE LOS PARTIDOS.	127
1. LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS	127
1.1. Rasgos generales de su evolución.....	127
1.2. La tarea del legislador y sus condicionamientos...	130
2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS PARTI- DOS EN ESPAÑA	134
2.1. Las primeras leyes de mínimos (1978-2002).....	134
2.2. Una regulación diferente a partir de 2002	137
CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PAR- TIDOS	143
1. CREACIÓN	143
1.1. La garantía de las libertades individuales de aso- ciación política.....	144
1.2. La inscripción registral	146
2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS.	152
2.1. La insuficiencia de la primera regulación	152
2.2. Los avances posteriores.....	154
2.3. El margen de libertad de los partidos (las prima- rias).....	161
3. FINANCIACIÓN	163

	<u>Pág.</u>
3.1. Los principios constitucionales de la financiación de los partidos.....	163
3.2. La evolución del sistema de financiación.....	167
4. DISOLUCIÓN	172
4.1. Las decisiones del legislador	172
4.2. Causas, procedimiento y efectos.....	174
4.2.1. Disolución por causas penales	174
4.2.2. Disolución por causas no penales.....	176
4.3. Debate doctrinal y juicio de constitucionalidad...	180
4.4. Aplicación práctica	184
5. CONTROLES.....	186
5.1. Los controles judiciales	187
5.2. El control económico-financiero	192
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA (Y CITADA).....	197

PRESENTACIÓN

Los sistemas democráticos actuales viven tiempos complicados. La crisis económica que se inició en 2008 produjo la correspondiente crisis política que les ha afectado en mayor o menor medida a todos y en la que se han cuestionado muchos de los elementos definitorios de las democracias representativas y, entre ellos, el papel y régimen jurídico de los partidos políticos. Sin haber superado aún los retos que la citada crisis planteaba, la pandemia por el coronavirus y la situación excepcional que esta ha generado están poniendo a prueba a los sistemas democráticos y no es fácil determinar las consecuencias que de ello se podrán finalmente derivar.

En este contexto concreto se ha redactado este libro, por eso su enfoque y contenido responden en buena medida a la situación actual de preocupación por la calidad de nuestro sistema democrático, por la desilusión y desafección política que manifiestan los ciudadanos, y por la capacidad de los partidos políticos de seguir haciendo realidad los postulados democráticos.

A pesar de las dificultades que se acaban de señalar, no deja de ser cierto que el modelo democrático es el mejor que hemos sabido crear para organizarnos, o el menos malo, según se quiera ver, y que no hay democracia sin partidos. Así nos lo han demostrado la experiencia históri-

ca y la realidad. Los partidos políticos son elementos imprescindibles y, de momento, insustituibles en los Estados democráticos.

Por eso, en este trabajo hemos optado por ofrecer una visión panorámica y lo más completa posible que ofrezca al lector la perspectiva necesaria para valorar la posición de los partidos políticos y su régimen jurídico. Podríamos habernos centrado en algunos de los principales problemas jurídicos que estos plantean hoy en día, pero nos pareció más oportuno actuar de modo que «los árboles no nos impidiesen ver el bosque». Los partidos políticos son, como se dice en la cita que abre este libro, una realidad compleja y contradictoria, que plantea retos y problemas para los que no siempre existe una solución jurídica sencilla y concreta, y cuya correcta valoración, en todo caso, exige perspectiva histórica y una visión de conjunto de todos los elementos jurídicos y políticos que, en esta materia, están especialmente interconectados.

También es importante señalar aquí que este libro está escrito desde el Derecho y, en concreto, desde el Derecho constitucional. Por ello el lector encontrará en estas páginas un análisis estrictamente jurídico, aunque con apoyo en los elementos que nos ofrecen la historia o la ciencia política, porque los partidos políticos no son solo una realidad jurídica; de hecho, son mucho más que eso, y este es precisamente uno de los motivos por los que la labor del Derecho en esta materia resulta tan complicada.

El primer capítulo del libro tiene carácter introductorio y busca situarnos en la fase histórica en la que nos encontramos actualmente, la de la constitucionalización de los partidos, en la que el Derecho ha asumido el reto de incorporar los partidos al orden constitucional y tratar de dotarles del régimen jurídico necesario para garantizar su funcionalidad en el sistema democrático. Así, el desarrollo del régimen jurídico de los partidos políticos debe entenderse como los esfuerzos realizados desde el Derecho para alcanzar ese objetivo, haciendo frente a una realidad tan compleja y extraña en parte a él como son estas asociaciones políticas.

A partir de la constitucionalización, el desarrollo del régimen jurídico de los partidos se ha producido en dos niveles cualitativamente distintos, el constitucional y el legal, que es preciso diferenciar, y así se ha hecho en este trabajo.

Al análisis del régimen jurídico constitucional de los partidos se dedican dos capítulos: uno relativo a la función de los partidos, ya que es esta la que justifica su constitucionalización y la que determina el régimen jurídico al que estos habrán de someterse; y el otro centrado en el estatuto jurídico constitucional de los partidos, el conjunto de derechos y obligaciones definido por la propia constitución que son la suma de las condiciones jurídicas necesarias para que estos puedan cumplir adecuadamente su función.

Dicho estatuto constitucional, sin embargo, necesita la intervención posterior del legislador, que tendrá que concretar y desarrollar los elementos definidos por la constitución. A esa regulación legal se dedican los dos últimos capítulos, en los que se analizan la tarea del legislador y sus condicionamientos, la evolución general seguida por las leyes de partidos, tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno, y los principales elementos del régimen legal actual de los partidos políticos, valorando hasta qué punto son conformes o no con los presupuestos constitucionales.

Para garantizar que los partidos políticos podrán cumplir correctamente la función que les corresponde en un Estado democrático son necesarias, sin duda, ciertas normas jurídicas que debe aprobar el legislador, pero estas solas no son suficientes. Para alcanzar dicho objetivo hacen falta también otros elementos: una sólida teoría constitucional sobre los partidos políticos que pueda vincular efectivamente al legislador, especialmente cuando este se resista a adoptar normas que no deseen los partidos políticos, y una imprescindible cultura política y constitucional sobre nuestra forma de organización democrática y el papel que corresponde en ella a los partidos políticos, pero

también a los distintos actores jurídicos y, especialmente, a los ciudadanos.

Acabo aquí esta presentación y para concluir quiero agradecer sinceramente a los directores de la colección Debates Constitucionales la confianza depositada en mí y en este libro. También deseo expresar mi agradecimiento a mi familia y compañeros; su apoyo, y la conciencia de tenerlo, han sido muy importantes durante el tiempo en que se han redactado estas páginas. Y, por último, quiero destacar que este libro forma parte de un proyecto ilusionante iniciado hace ya unos años, con el que un grupo de profesores buscamos contribuir al desarrollo de un Derecho de partidos constitucionalmente adecuado y al fomento de esa imprescindible cultura constitucional democrática a la que antes se ha hecho referencia¹. Ojalá este libro contribuya a ello. Ese es su objetivo.

¹ En concreto, este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2017-84733-R «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional».

CAPÍTULO I

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

1. LOS INICIOS DE UNA RELACIÓN COMPLICADA

Hoy en día los partidos políticos están en las constituciones de los Estados democráticos, casi siempre de forma explícita en disposiciones concretas dedicadas a ellos. Pero no ha sido siempre así. Es más, a lo largo de la historia del constitucionalismo ha sido mayor el tiempo en el que se ha rechazado o ignorado a los partidos que aquel en el que se han reconocido constitucionalmente su existencia y la función que realizan. Con carácter general puede decirse que tanto la doctrina científica como el Derecho han tenido una relación complicada e incluso contradictoria con los partidos, que solo con el paso del tiempo se ha ido ajustando.

Por ello es oportuno comenzar volviendo la vista a la historia para entender cómo hemos llegado hasta aquí, saber dónde estamos y por qué. Para ello recordaremos brevemente cómo aparecen las primeras asociaciones políticas y cómo se van transformando, al tiempo que lo hacen también el Estado constitucional, la doctrina que las analiza (la opinión y el pensamiento sobre ellas) y el De-

recho que las regula, tanto desde una perspectiva general como desde el punto de vista concreto español.

1.1. Del rechazo a los partidos a su reconocimiento indirecto

Cuando los juristas explican el origen y desarrollo de los partidos lo hacen en relación con la evolución que paralelamente también sufrieron el Estado y el Derecho constitucional, prestando especial atención a la actitud que estos mantuvieron hacia los partidos. Por eso es norma general apoyarse en la obra de TRIEPEL (1930), que divide esa evolución en cuatro etapas: de oposición a los partidos, desconocimiento, legalización e incorporación. Aunque esta propuesta se formuló para explicar la evolución seguida en Alemania, ha sido ampliamente aceptada, porque, salvando las peculiaridades de cada país, y con diferencias temporales de unos lugares a otros, las cuatro etapas que él señala pueden reconocerse en la mayoría de los Estados democráticos y especialmente de los europeos. Además, las fases que señala Triepel coinciden con las distintas etapas por las que fue atravesando el primer Estado constitucional, con cambios significativos en las características de los partidos y también con diferencias en el tratamiento que la doctrina les daba.

1.1.1. La oposición

La primera fase histórica es la que corresponde al momento de la revolución liberal burguesa, en la que aparecen las primeras agrupaciones políticas; en la doctrina científica la postura general es el rechazo a la idea de partido y en el plano jurídico se produce la prohibición legal de los mismos.

Los partidos políticos tienen su origen en un contexto muy concreto, el de la lucha por la superación del Antiguo Régimen y el establecimiento del Estado constitucional liberal tras las revoluciones burguesas, que podemos si-