

MARTIN MORLOK, *Escritos de derecho de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

La recesión económica ha agudizado las contradicciones del sistema político, sumiendo a los partidos en una acusada crisis de legitimidad. Las prácticas clientelares de los partidos, su falta de democracia interna, su financiación irregular y el uso sectario de las instituciones suscitan preocupación y rechazo crecientes. Y, en los últimos años, han emergido otras vías de participación política y líderes *outsiders* que han desestabilizado los consolidados sistemas de partidos europeos. Ante esta situación, no resulta extraño que Peter Mair afirmara que «la era de la democracia de partidos ha pasado» y que estos «ya no parecen ser el soporte de la democracia en su forma presente» (*Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 21), ni que Damiano Palano se haya planteado la posibilidad de una democracia sin partidos o, al menos, sin los partidos tal y como vienen funcionando (*La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015).

Pese a sus defectos y su acreditada crisis, no creemos, sin embargo, que los partidos políticos hayan dejado de ser los principales instrumentos de autoorganización de la democracia de masas, en la que, hoy por hoy, no exis-

te alternativa a su protagonismo en la tarea de reducir complejidad y articular políticamente a la sociedad. Los partidos sintetizan e integran intereses sectoriales y opiniones diversas en programas de acción política e inducen nuevas expectativas y demandas. Los partidos seleccionan de entre sus filas a la clase política dirigente y colaboran en su implantación y renovación; proporcionan las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales y legitiman el sistema político, dotando de representatividad a los diversos órganos de expresión formalizada de la voluntad colectiva.

Sin partidos no hay propiamente parlamento, ni representación política ni democracia. De ellos depende la realización del principio democrático, de los demás principios estructurales del Estado y del propio proyecto constitucional, del que son sus principales actores. «La esencia de la democracia — afirmó con acierto Von Wieser — consiste en poner en manos de los partidos políticos la responsabilidad del Estado [...]. Por ello, la constitución de los partidos es parte integrante y esencial de la Constitución del propio Estado» (citado por H. Triepel, *La Constitución y los partidos políticos*, Tecnos, Madrid,

2015, p. 36.). De ahí su importancia para el Derecho Constitucional y la necesidad de una teoría y una dogmática jurídico-constitucionales que sirvan de guía al legislador del derecho de partidos y de marco para el correcto funcionamiento de los propios partidos.

Consciente de la centralidad constitucional de estos actores, la República Federal de Alemania es, desde hace décadas, un modelo de referencia en la regulación de los partidos políticos, cuyos pilares son el ejemplar artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn y la *Parteiengesetz* de 1967, reformada en varias ocasiones. Posiblemente por ello, allí se han desarrollado, asimismo, una brillante reflexión académica y una dogmática constitucional sobre los partidos que han permitido avanzar significativamente en la comprensión de su función y posición en el sistema democrático. Lo más destacable, con todo, como ha señalado la profesora María Salvador, directora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED, es la conciencia del importante papel práctico que desempeña en Alemania esta dogmática y la responsabilidad que la doctrina y la justicia constitucional alemanas han asumido en su elaboración y desarrollo como garantía de la función que a los partidos corresponde en el Estado constitucional («Derecho Constitucional y derecho de partidos», *Revista de Estudios Políticos*, 117, 2017, p. 262).

En ejercicio de esta responsabilidad, pocos autores han destacado tanto como Martin Morlok, catedrático emérito de Derecho Público en la Universidad «Heinrich Heine» de Düsseldorf y, hasta hace poco, director del Institu-

to Alemán e Internacional de Investigación sobre Partidos y Derecho de Partidos de esa misma Universidad, quien ha dedicado su trayectoria académica al estudio del derecho de partidos, desde el clásico *Parteienrecht: eine verfassungsrechtliche Einführung* (1982), escrito junto con Tsatsos, hasta su obra recopilatoria *Politik als rechtlich geordneter Prozess. Ausgewählte Schriften von Martin Morlok* y el último *Parteienrecht*, publicado junto con la profesora Merten, ambos editados en 2018. Pese a la importancia de sus contribuciones científicas al estudio del derecho de partidos, sólo dos trabajos habían sido publicados en español, ambos en *Teoría y realidad constitucional*, en sendos números monográficos dedicados a los partidos políticos, por lo que constituye todo un acierto la iniciativa del Centro de Estudios de Partidos de la UNED de traducir al español y editar en forma de libro tres de sus más representativos trabajos. Dicha tarea, además, ha sido realizada cuidadosamente por los profesores María Salvador, Jorge Alguacil, Mónica Arenas y José Ángel Camisón, lo que va a permitir a los especialistas de habla hispana conocer estas aportaciones de Morlok a la teoría constitucional de los partidos sin la menor merma de calidad en su traducción lingüística.

Bajo el título *Escritos de Derecho de Partidos*, el libro comienza con un magnífico prólogo en el que el profesor Oscar Alzaga subraya el alcance de la contribución científica de Morlok al estudio jurídico-constitucional de los partidos y en el que, justificando sus méritos, presenta los tres estudios del autor alemán seleccionados por el Cen-

tro de Estudios de Partidos. El primero de los trabajos que contiene la obra, y el más extenso, es el magno «Comentario al artículo 21 de la Ley Fundamental (partidos políticos)» en su versión publicada en la tercera edición del *Grundgesetz Kommentar* de Horst Dreier (2015), en el que, tras una brillante introducción sobre el origen, el concepto y las funciones de los partidos, el autor sistematiza los elementos que identifican y determinan la posición y el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos en el derecho público alemán. En el segundo estudio, titulado «El derecho de partidos como derecho de la competencia» y publicado originariamente en el libro homenaje a Dimitri Tsatsos (2003), Morlok establece paralelismos entre ambos derechos, obteniendo de la noción de competencia importantes consecuencias dogmáticas para el desarrollo y la interpretación del derecho de partidos. El tercer trabajo incluido en el libro es el comentario titulado «El Tribunal Constitucional Federal alemán como defensor de la competencia entre partidos», publicado en la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 2, 2005, en el que Morlok glosa la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* de 26 de octubre de 2004 sobre la nueva redacción del § 8.IV.3 de la Ley de Partidos, un precepto que dificultaba el acceso a la financiación de los pequeños partidos y que fue declarado inconstitucional al implicar, a juicio del Tribunal, una limitación injustificada del principio de igualdad de oportunidades entre partidos.

En su «Comentario al artículo 21 de la Ley Fundamental», Martin Mor-

lok describe brillantemente la aparición de los partidos bajo el paradigma legitimador del principio de soberanía nacional, cuando nuevos grupos políticos alcanzaron las instituciones y los antiguos poderes, en disputa, asumieron su lógica para ejercer influencia. El cambio de la representación de intereses concretos a la representación de la totalidad «exigió otras unidades políticas, de convicciones, de intereses y de lucha electoral, que no estuvieran ancladas a las estructuras corporativas anteriores» (p. 25). Al permitirse la participación de la sociedad en la toma de decisiones estatales, los partidos desempeñaron el papel de mediación entre la diversidad de intereses y la unidad de acción estatal. Y la participación en elecciones se convirtió en el criterio delimitador de los partidos políticos frente a otras asociaciones. Desde entonces, la historia de los partidos, como el autor subraya, ha sido la sucesión de intentos por negar de forma activa su anclaje en el poder hasta su plena constitucionalización, particularmente en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn (LF), que en el Derecho comparado representa el máximo exponente de reconocimiento e incorporación de los partidos en el Estado.

Para Morlok, es la oscilación (*Schwebelage*) de los partidos entre el Estado y la sociedad lo que determina su capacidad de mediación y define su naturaleza. A través de los partidos, los ciudadanos pueden participar en la formación de la voluntad popular, especialmente a través de las estructuras de *input* democráticas propias de la representación parlamentaria, pero su fun-

ción se desarrolla en un ámbito multipolar, «entre la movilización para lograr el respaldo social mediante las elecciones y el ejercicio de influencia, a partir de dicho respaldo, en los diversos espacios de asesoramiento y de toma de decisiones de las instituciones estatales» (p. 37). Los partidos políticos participan en las instituciones e introducen a sus miembros en la organización del Estado, pero no por ello «cambian de lado», porque, para desempeñar la función competitiva que los define, deben seguir siendo asociaciones de ciudadanos ancladas en el ámbito social.

Sobre estos presupuestos, Morlok define a los partidos y analiza sistemáticamente los principios fundamentales de su *status* que la doctrina alemana había identificado: la libertad en sus relaciones con el Estado, la igualdad de oportunidades entre partidos, la obligación de transparencia y la democracia interna.

El principio de libertad de los partidos debe garantizar que el proceso de formación de la voluntad de los partidos y de prestación de apoyo político de los ciudadanos funcione libre de la intromisión del Estado, de suerte que los partidos puedan transmitir los diferentes intereses y convicciones existentes en la sociedad, operen como agentes de influencia y contribuyan a la legitimación del poder estatal. Los titulares de esta libertad son los individuos que los integran y los partidos en tanto que organizaciones. Y su ámbito material se protege a través de los correspondientes derechos fundamentales a los que el artículo 21 LF ha dotado de una específica configuración: la libertad de creación, disolución y fusión de

partidos, los derechos de expresión e información, de reunión y manifestación, la libertad de tendencia y la libertad de competir y hacer campaña electoral, entre otras libertades que Morlok analiza junto con el «efecto de irradiación» que la garantía institucional del artículo 21 LF produce en otros ámbitos. Así, ocurre, especialmente, en el ámbito de la financiación pública de los partidos, que, como el autor subraya, ha de estar regida por varios postulados consecuencia del principio de libertad: el primero, que el Estado no debe ejercer influencia sobre la actividad de los partidos a través de la financiación pública; el segundo, que esta financiación ha de estar limitada a satisfacer las necesidades básicas del funcionamiento partidista; y el tercero, que la financiación ha de ser parcial, a fin de mantener la dependencia y conexión financiera de los partidos con los ciudadanos que les apoyan, quienes pueden legítimamente expresar su compromiso político a través de donaciones y cuotas (pp. 64-66).

La igualdad de los partidos, por su parte, es una máxima constitutiva de la competencia política y tiene la función de garantizar jurídicamente una confrontación partidista funcionalmente productiva. Los titulares del derecho a la igualdad son los partidos como organizaciones, pero la interpretación adecuada de la igualdad de los partidos implica también, a juicio de Morlok, el reconocimiento de su vertiente individual. Y es la interacción de ambos planos, el jurídico-objetivo y el jurídico-subjetivo, lo que garantiza la apertura del proceso democrático de formación de la voluntad colectiva y un mis-

mo grado de influencia y autodeterminación política de los ciudadanos en dicho proceso (p. 71).

El estudio de la vertiente individual del derecho a la participación partidista en igualdad de condiciones tiene un gran interés en el derecho de partidos, en la medida en que puede justificar diferencias de trato atendiendo al distinto respaldo que prestan los ciudadanos a cada uno de los partidos. En este marco cabe interpretar a juicio de Morlok las barreras electorales, como la del 5 por 100 de votos que deben superar los partidos para poder acceder al reparto de escaños en el *Bundestag*; una barrera que en el siguiente trabajo critica por desproporcionada. O las limitaciones de tiempo en los espacios de publicidad electoral en los medios públicos, a fin de no otorgar una repercusión mayor a los partidos pequeños que la que les correspondería por su limitada implantación social. O la barrera para acceder a la financiación pública fijada para los partidos que no hayan obtenido una representación mínima del 0,5 por 100 en las elecciones al *Bundestag* y del 1 por 100 en las elecciones al parlamento de un *Land*. Y también sirve para fundamentar las reglas de adjudicación de las subvenciones directas de la financiación pública entre los partidos que hayan superado dichas barreras a partir del diferente apoyo o respaldo social obtenido en votos por cada uno de ellos en las últimas elecciones.

El principio de publicidad que el autor analiza en tercer lugar está orientado hacia los ciudadanos y genera obligaciones en los partidos, especialmente en el ámbito de la financiación,

donde el artículo 21 LF les impone transparencia financiera sobre sus fuentes, sus recursos y el uso que dan a los mismos, a fin de que los ciudadanos puedan conocer los compromisos y las relaciones de dependencia de los partidos. Además de la obligación de publicar las cuentas, existe para los partidos políticos la obligación de publicidad en el ámbito de su organización hacia sus militantes, y *ad extra*, de su organización y funcionamiento hacia los ciudadanos, lo que requiere que sean públicos los principios y objetivos fundamentales de los partidos, los aspectos de organización y de procedimiento que determinan su funcionamiento y la composición de sus órganos directivos.

Los partidos políticos no pueden representar adecuadamente las preferencias de sus electores si internamente son incapaces de organizarse democráticamente. Ni pueden actualizar la democracia sin funcionar democráticamente. El problema reside en que, dejados a su arbitrio, los partidos tienden invariablemente a organizarse y funcionar de modo oligárquico. Y no sólo por la inexorable ley de hierro a que se ve impelida toda organización política, sino por la propia naturaleza de los partidos como instrumentos que pretenden la consecución efectiva del poder a través del éxito electoral. Enfrentados al dilema entre eficacia competitiva y democracia interna, los partidos suelen optar por la primera. Y la autorregulación no frena esta tendencia. De ahí el acierto del constituyente alemán al establecer en el artículo 21 LF la obligación jurídico-objetiva de que el orden interno de los partidos responda a principios democráticos. Dicha obli-

gación no anula la libertad de autoorganización, derivada del *status* de libertad frente al Estado, pero impone unas reglas mínimas a respetar por los partidos: que el proceso de formación de su voluntad interna esté legitimado por las bases y controlados por ellas; que la adopción de decisiones se rija por el principio de la mayoría y se protejan las opciones de las minorías de convertirse en mayoritarias; que los estatutos de los partidos definan la estructura organizativa, el funcionamiento y los derechos de los afiliados de modo que su cumplimiento pueda ser controlado; y que, entre otras reglas que Morlok detalla con rigor, los puestos directivos de los partidos y sus candidaturas a órganos del Estado se decidan mediante elecciones internas. Si la decisión sobre los candidatos que se van a presentar a unas elecciones periódicas se adopta incumpliendo los principios democráticos, los órganos electorales deben poder censurar este hecho y rechazar la propuesta electoral. Y si el incumplimiento en el proceso de elaboración de las listas de candidatos resulta grave, las elecciones al parlamento u órgano representativo deben declararse nulas judicialmente, como así decidió el Tribunal Constitucional de Hamburgo en 1993, al vulnerar la Unión Cristiano Demócrata (CDU) el principio democrático en la confección de sus candidaturas electorales al parlamento del *Land* (HambVerfG, DVBl. 1993, 1072).

Pero el principio de democracia interna también tiene un contenido jurídico-subjetivo, que se concreta en el estatuto de los militantes del partido, de forma que el derecho interno del

partido debe ser «un derecho de organización que promueva los derechos fundamentales», en expresión de Häberle, entre ellos, el derecho a afiliarse a un partido o derecho *prima facie* de adhesión al partido con el que se tenga afinidad, el derecho a abandonar el partido, el derecho a permanecer en el partido, diversos derechos de participación en su vida interna, el régimen de competencia entre distintos grupos o corrientes, el derecho a la oposición interna, el diseño del sistema electoral interno, la configuración de un procedimiento para decidir sobre expulsiones y sanciones, la creación de órganos arbitrales o de justicia interior del partido y la previsión de un control judicial de intensidad diferenciada al que sólo pueda recurrirse cuando se hayan agotado previamente los recursos internos del partido.

El análisis del artículo 21 LF concluye con la previsión expresa de prohibición de partidos contrarios a la Constitución, que halla su justificación en el principio de democracia militante, según el cual no hay libertad para los enemigos de la libertad, y que conecta con otros preceptos que son asimismo garantía de la Constitución, como el artículo 9.II LF, relativo a la prohibición de cierto tipo de asociaciones, y el artículo 18 LF, que prevé la privación de derechos por abuso de su ejercicio. Morlok analiza los gravosos efectos que derivan de la prohibición de partidos y alerta del peligro de que con este instrumento se produzca finalmente una restricción de la libertad que se pretende proteger y de que un uso indebido de la prohibición lleve a combatir a oponentes políticos. Para

neutralizar dichos riesgos, el maestro alemán postula una interpretación restrictiva de los presupuestos que justifican su uso y una aplicación rigurosamente garantista del procedimiento para prohibir un partido, reservado en exclusiva al Tribunal Constitucional Federal, en el que se exija no sólo intenciones o declaraciones que amenacen el orden fundamental democrático libre o la existencia de la República Federal, sino una actividad preparatoria cualificada dirigida a producir esa perturbación constitucional. A este respecto, debe tenerse muy en cuenta la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para revisar las decisiones relativas a la prohibición de partidos políticos, puesto, que debido a ella, la interpretación que hasta ahora se había hecho de los presupuestos que justifican la prohibición, e incluso de sus efectos sobre los parlamentarios de los partidos prohibidos, debe revisarse a la luz de su jurisprudencia. Por ejemplo, en el caso del partido turco Refah, el TEDH exigió una amenaza inminente que implicara un riesgo para la democracia, esto es, un peligro concreto para los bienes jurídicamente protegidos. Y en la Sentencia del TEDH de 11 de junio de 2002, dictada en el proceso incoado por Selim Sadak y otros, el TEDH consideró que la pérdida de la condición de diputado como consecuencia de la prohibición de partidos vulnera el artículo 3 del Protocolo Adicional Primero del Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que obligaría a revisar la regulación alemana al respecto.

El trabajo publicado en segundo lugar, titulado «El derecho de partidos

como un derecho de la competencia», constituye una de las más brillantes aportaciones del profesor Morlok, en la que se sirve de la noción de competencia para los objetivos de la teoría y la dogmática jurídico-constitucional de los partidos políticos. El carácter competitivo de la democracia de partidos había sido destacado por la ciencia política, pero no había sido analizado sistemáticamente desde el punto de vista constitucional y, por lo tanto, no se habían extraído todas sus consecuencias. Y lo cierto es que «del hecho de ser los partidos organizaciones que mantienen entre sí una intensa competencia por ganar la atención, el favor y finalmente el voto de los ciudadanos se derivan peculiaridades jurídicamente relevantes» (p. 137), algunas de las cuales están positivizadas y otras reclaman una regulación específica y una interpretación que garantice la influencia de todos los ciudadanos en el proceso político.

Al igual que ocurre en las relaciones económicas, el Estado no puede esperar que las condiciones necesarias para lograr la competencia política vengan histórica, social y culturalmente dadas, sino que ha de intervenir activamente para provocar y garantizar dichas condiciones en diversos ámbitos del derecho de partidos: la financiación, la organización y el funcionamiento internos y la apertura del proceso político.

En el ámbito de la financiación de los partidos, la garantía de la competencia exige limitar la influencia de los sectores o grupos sociales económicamente más fuertes, lo que justifica la limitación de las donaciones privadas,

la prohibición de donaciones por parte de las personas jurídicas y la exclusión de las desgravaciones fiscales ilimitadas o porcentuales de las contribuciones privadas a los partidos, por lesionar tanto la igualdad de oportunidades de los partidos como, especialmente, la de cada uno de los ciudadanos, cuya influencia en el proceso político quedaría mermada. Debido a las limitaciones en la financiación privada, el Estado está obligado a garantizar la suficiencia financiera de los partidos, pero el principio de competencia también rige en este ámbito e impone a la financiación pública un «techo máximo relativo» que no debería rebasarse a fin de asegurar la conexión de los partidos con la sociedad y evitar la confusión con el Estado. La distribución o reparto de fondos públicos entre los competidores ha de ser neutral. Y, a tal efecto, el criterio más neutral a adoptar es, como subraya Morlok, «el que tiene en cuenta los votos obtenidos por un partido en las últimas elecciones», en la medida en que «refleja de forma directa y no susceptible de falseamiento el apoyo relativo otorgado por los ciudadanos a cada partido» (p. 145). En cambio, el criterio que tiene en cuenta el número de escaños obtenidos introduce una distorsión en favor de los grupos con mejor resultado, ya sea a causa de una barrera electoral o por la aplicación de la fórmula electoral. Y también distorsiona el principio de igualdad el criterio de reparto basado en sumar el conjunto de donaciones y las cuotas de los afiliados. La garantía de la competencia en materia financiera recomienda, en fin, otorgar cierto trato de favor a los partidos pequeños en concepto de

ayuda para acceder al mercado político. Este sentido tiene la regulación contenida en el § 18.III.2 de la Ley de Partidos, que fija lo que el Estado subvenciona a los partidos por cada voto obtenido, pero asignando una cantidad algo mayor a los primeros cuatro millones de votos.

Como organizaciones con tendencia o sesgo (*Tendenzorganisationen*) que compiten entre sí, los partidos necesitan garantizar en su ámbito interno una determinada capacidad resolutoria y de acción o actuación, así como unidad y coherencia entre sus representantes públicos que eviten las voces discordantes que puedan dañar la imagen pública del partido. A tal efecto, la Ley de Partidos autoriza el establecimiento en los estatutos de medidas de disciplina interna y de obligaciones de los afiliados, cuyo incumplimiento puede conllevar su expulsión. Pero, como en el ámbito interno de los partidos la democracia también precisa competencia, en este caso entre corrientes y opciones ideológicas, los estatutos también han de garantizar la pluralidad interna, la existencia de agrupaciones estables y la institucionalización de la discrepancia en su seno. Y ello ha de traducirse en un conjunto de derechos subjetivos y de facultades de los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control de la organización.

Para mantener su fuerza innovadora, la competencia en el proceso político ha de permanecer abierta a nuevos participantes. La receptividad y la representatividad del sistema político dependen en gran medida de ello. Y,

consecuentemente, el derecho de partidos debe permitir que los nuevos partidos o los partidos minoritarios tengan oportunidad real de participar en la competición. Desde este punto de vista, sin embargo, Morlok cuestiona algunas previsiones del derecho alemán de partidos. Así ocurre con la barrera del 5 por 100 de votos para acceder al *Bundestag*. Justificada por el Tribunal Constitucional Federal en la necesidad de «evitar la fragmentación del abanico de los partidos, asegurando con ello la funcionalidad de la representación del pueblo», dicha barrera lesiona el principio de igualdad en el valor del voto y la igualdad de influencia de los ciudadanos cuando la lista electoral a la que han votado, al no superar la barrera, no logra representación. La experiencia de los *Länder* que no han establecido barreras electorales muestra, además, que las instituciones locales elegidas en ningún caso han resultado ingobernables, lo que ha llevado a los tribunales constitucionales estatales a considerar que las barreras no quedan suficientemente justificadas sólo con argumentaciones teóricas, sino que deben aducirse «hechos y datos que demuestren que la sospecha de que el funcionamiento normal de las instituciones representativas se vería imposibilitado pueda hacerse realidad con una muy alta probabilidad» (p. 165).

Por idénticas razones competitivas, Morlok critica que a los partidos sin representación que quieren presentarse a una convocatoria electoral se les exija presentar un número de firmas de apoyo a su candidatura; y cuestiona el privilegio de elaborar y presentar las

listas de candidatos en las circunscripciones de los *Länder* en las elecciones al *Bundestag* (*Listenprivileg*), del que sólo gozan los partidos al amparo de § 27.I.1 de la *Parteiengesetz*. De ahí que, en aras de la apertura de la competencia, Morlok abogue por valorar que las agrupaciones electorales puedan elaborar listas electorales en los *Länder*, la posibilidad de presentar candidaturas individuales y la introducción de nuevos elementos de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política, aun siendo consciente de que «cada una de las decisiones que se toman sobre la forma de institucionalizar la influencia política supone una elección, y toda elección obliga a dejar algo fuera y produce cierto efecto distorsionador» (p. 167).

«El Tribunal Constitucional Federal como defensor de la competencia entre partidos», último trabajo seleccionado para este libro, es un breve comentario de la sentencia de 26 de octubre de 2004 (BVerfGE 111, 382) que tiene el valor de mostrar, en un caso concreto, la proyección práctica que puede tener la construcción teórica del derecho de partidos como un derecho de la competencia y el extraordinario papel de guardián de la competencia entre partidos que está llamado a desempeñar el Tribunal Constitucional Federal.

La noción de competencia había sido usada por el Tribunal Constitucional Federal con anterioridad en relación con diferentes cuestiones del derecho de partidos, pero lo relevante en esta ocasión es que, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la nueva redacción dada al § 18.IV.3 de la Ley de Partidos, el Tribunal sistematiza de

tal modo el concepto de competencia que le confiere, a juicio de Morlok, «unos claros perfiles dogmáticos» (p. 185). Dicho artículo establecía que los partidos que en las últimas elecciones al Parlamento Europeo o al *Bundestag* hubiesen obtenido menos del 0,5 por 100 de los votos válidamente emitidos no tendrían acceso a los medios de financiación pública salvo que cumplieren uno de estos dos requisitos: que hubieran obtenido el 0.1 por 100 de los votos válidamente emitidos en tres de las últimas elecciones a un parlamento de un *Land* o que hubieran obtenido el 0,5 por 100 de los votos en una de las tres últimas elecciones al parlamento de un *Land*. De acuerdo con el principio de apertura del proceso político, el Tribunal subraya que las normas sobre financiación no deben entorpecer el surgimiento de nuevos partidos y su acceso a la competencia política. «La igualdad de oportunidades de todos los competidores —afirma el Tribunal— ha de comprenderse de forma estricta y extenderse también a los efectos indirectos que produce la regulación jurídica», como era el caso del referido § 18.IV.3 de la Ley de Partidos. De dicho precepto, iban a derivarse para los partidos con peores resultados «una considerable situación de desventaja financiera frente al resto» que no hallaría justificación razonable en ninguna de las razones argüidas por el legislador en su reforma: ni en el objetivo de combatir a los pequeños partidos radicales, ni en la apuesta por favorecer la gobernabilidad, ni en la intención de que los fondos públicos sólo beneficien a los partidos con significación política en la Federación. El

Tribunal Constitucional Federal protegió de este modo a los competidores más débiles y, otorgando valor dogmático a la consideración del derecho de partidos como derecho de la competencia, impidió la modificación de las condiciones de la competición entre partidos.

Concluyo. El derecho de partidos debe asegurar el acceso a la competencia, garantizando los principios de libertad de los partidos frente al Estado, la igualdad entre los contendientes, la transparencia y la democracia interna que los define como actores privilegiados en el Estado democrático. El derecho de partidos posee, sin embargo, la extraordinaria singularidad de que la garantía de todos estos principios y la apertura a la competencia depende de los propios partidos, a través de sus representantes en el parlamento. Los partidos son los autores de su propia ley y, en palabras de Morlok, «toman las decisiones sobre sus propios asuntos» (p. 175), lo que les permite, llegado el caso, modificar las condiciones de la competencia. El marco constitucional debe ser, por ello, especialmente vinculante para el legislador. Para lograrlo, las principales garantías jurídicas deben residir en la Constitución, pero ésta, por minuciosa que sea en la fijación de esas garantías, necesita ser actualizada y completada a través de una teoría y una interpretación constitucionales que definan la función y posición de los partidos y desarrollen el alcance de los principios que deben regir su disciplina jurídica. A esta tarea contribuyen significativamente los excelentes trabajos de Martin Morlok repro-

ducidos en esta obra de imprescindible lectura, con la que disfrutarán los estudiosos del derecho de partidos. Su selección, traducción y publicación por el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED ha sido un gran

acuerdo que los constitucionalistas debemos agradecer.

CARLOS GARRIDO LÓPEZ
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza