

ESTUDIO CON VISTAS A UNA NUEVA LEY DE LOS PARTI- DOS POLÍTICOS . . . . .	39
Nota previa . . . . .	39
I. Exposición de motivos . . . . .	40
II. Articulado sugerido . . . . .	53

## ESTUDIO CON VISTAS A UNA NUEVA LEY DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### NOTA PREVIA

A raíz de una solicitud del presidente del grupo parlamentario del Partido Social-Demócrata y al amparo del protocolo del Acuerdo y Asistencia celebrado entre la Asamblea de la República y las universidades públicas portuguesas, el presidente de la Asamblea de la República solicitó al consejo de rectores la elaboración de un estudio y la formulación de propuestas de revisión del Decreto-ley 595/74, del 7 de noviembre, que reglamenta los partidos políticos.

La Universidad de Lisboa, a través de su Facultad de Derecho, habiendo sido invitada a dar su colaboración, designó al profesor Jorge Miranda, catedrático del Grupo de Ciencias Jurídico-Políticas para esta tarea.

Aquí se presenta el estudio realizado bajo estas circunstancias.

Lisboa, 12 de octubre de 1998.

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Una de las características más conspicuas de los sistemas políticos del siglo XX consiste en el peso dominante que ocupan en ellos los partidos. Como tantas veces ha sido puesto en evidencia, estos sistemas se dividen en dos categorías: o son sistemas de pluralismo partidario; o, independientemente de la orientación que profesan, son sistemas de partido único (al cual, de una u otra manera, pertenecen también los que se suponen sin partido).<sup>1</sup> Por ello, al contrario de lo que sucedía hace cien años, los partidos no podrían dejar de estar en las Constituciones. Consignadas o no dentro de las normas formalmente constitucionales mientras son aprobadas y decretadas, siempre tienen por lo menos un lugar en la Constitución material, en la medida en que su función (variable de régimen a régimen) es parte de los principios estructurantes que la identifican.

No se trata solamente del reconocimiento de los partidos o de una garantía institucional de su existencia. Se trata también, en muchos países, de su reglamentación, sea ésta externa (requisitos de formación, relevancia en los procedimientos político-constitucionales, acceso a los órganos del Estado), interna (reglas básicas de organización y de financiamiento), o incluso, en ciertos casos, ideológico-programática (requisito unánime de los fines o programas de los partidos cuya naturaleza es afín a la del régimen).

No obstante, aquí importa distinguir: la democracia representativa y plural se traduce en Estado representativo de partidos dentro del cual se inscribe perfectamente tanto la reglamentación externa como (con sus límites) la interna. No así la institucionalización ideológico-programática: pues siendo la democracia plural, por definición, abierta a todas las ideas políticas, no es nece-

1 La bibliografía sobre los partidos políticos, tanto en el plano politológico cuanto en el jurídico, es inmensa y bien conocida. Por ello, y por economía de espacio y tiempo, no se menciona aquí ninguna cita.

Por razones, en parte parecidas, se hace lo mismo con los debates constituyentes y parlamentarios y de las decisiones jurisprudenciales.

sario acreditar a ningún partido en la Constitución; basta solamente hacer que los partidos observen las reglas procedimentales de las leyes penales en general.

2. La más antigua forma de institucionalización constitucional de los partidos en el derecho portugués fue establecida por la Ley 891, del 22 de septiembre de 1919, la cual constituye un Consejo Parlamentario, el cual sería elegido por el Congreso en forma tal que “en él estarán representadas todas las corrientes de opinión”, mismo que el presidente de la República debía consultar en caso de disolución de las Cámaras (artículo 1o., número 10, de § 1o. a § 4o.).

La Constitución de 1933 parecía presuponer el reconocimiento de los partidos políticos cuando estipulaba que los funcionarios públicos estaban al servicio de la colectividad y no de *cualquier partido* u organización con intereses particulares (artículo 22).<sup>2</sup> Pero si ninguna ley los prohibía expresa o taxativamente, el régimen legal de libertad de asociación lo conseguía, en la medida en que, a contrapelo del artículo 8o., número 14, de la Constitución, sometía la formación de cualquier asociación política a autorización;<sup>3</sup> autorización administrativa que nunca se concedía. Podría hablarse de una verdadera costumbre constitucional *contra legem* (o, por lo menos, *praeter legem*), fundada en la convicción jurídica y política ligada a la ideología del régimen y manifestada en una persistente práctica legal, jurisprudencial y administrativa.<sup>4</sup>

El Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas sólo aludía a las asociaciones políticas, “posibles embriones de futuros partidos políticos” [B.5, b)], y la Ley número 3/74, del 14 de

2 Cuyo antecedente habrá sido el artículo 130 de la Constitución de Weimar, por lo demás, considerado habitualmente (al igual que el artículo 124. 2a. parte) como uno de los primeros preceptos constitucionales que procederán a la institucionalización de los partidos políticos.

3 Véase, señaladamente, el Decreto de ley núm. 39 660, del 20 de mayo de 1954.

4 Casi hacia el final de la vigencia de la Constitución de 1933 hubo un tímido intento de reconocimiento del pluralismo con el Decreto de ley núm. 49 229, del 10 de septiembre de 1969, el cual permitía la existencia de comisiones electorales o comisiones de apoyo a las candidaturas a diputados a la Asamblea Nacional, mismas que deberían disolverse una vez concluido el proceso electoral.

mayo, a “grupos y corrientes políticas” (artículo 7o., número 3). Sin embargo, no tardarían en ser objeto de un decreto específico: el Decreto-ley 595/74, del 7 de noviembre, que vendría a ocupar un papel preeminente en la legislación electoral para la Asamblea Constituyente (Decretos-leyes 621-A y 621-C/74, del 14 de noviembre).

3. El Decreto-ley 595/74 fue, sin lugar a duda, de extrema importancia, porque dio un marco estabilizador y clarificador a los partidos políticos (que habían surgido en gran número después del 25 de abril, y a algunos otros sin fundamento alguno). Sin éste, difícilmente habría sido posible organizar, en términos plurales, las elecciones para la Asamblea Constituyente, a las cuales — como no podía haber sido de otro modo— sólo podían concurrir los partidos políticos (artículo 23, número 1, del Decreto-ley 621-C/74).

Más allá de las normas definitorias y clasificatorias, sus puntos más sobresalientes eran los siguientes:

- La no dependencia de autorización para la constitución de cualquier partido político (artículo 5o., número 1), ni para su filiación internacional (artículo 14o.);
- La creación de un registro correspondiente a los partidos (artículo 5o., número 2);
- La exigencia de un número mínimo de 5,000 ciudadanos electores como requisito para solicitud de registro (artículo 5o., número 2);
- La consignación, aunque en términos muy genéricos, del principio de organización democrática interna (artículo 7o.);
- La consignación, asimismo, del principio de publicidad (artículo 8o.);
- La concesión de beneficios fiscales por parte del Estado (artículo 9o.);
- En lo tocante a los miembros, el doble principio de asociación directa y de filiación única (artículos 15 y 16);

- La extinción, cuando el número de miembros se tornara inferior a los 4,000 [artículo 21, inciso a)];
- Como régimen suplementario, el de las asociaciones en general (Decreto-ley 594/74, de la misma fecha).

Este decreto sufriría algunas complementaciones y alteraciones de poca monta a través de los Decretos-leyes 692/74, del 5 de diciembre 126/75, del 13 de marzo, y 195/76, del 16 de marzo.

4. La radicalización y las desviaciones del proceso revolucionario conducirían a algunas tentativas de minimización o reducción del abanico partidario.

El artículo 1o. de la Ley 4/75, del 13 de marzo, preveía la suspensión de actividades de aquellos partidos cuyo programa fuera contrario al Programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas, o cuyo comportamiento se caracterizara por la incitación a la violencia o perturbara la disciplina de las fuerzas armadas. Y si la Plataforma del Acuerdo Constitucional del 13 de abril de 1975 parecía apuntalar a los partidos como interlocutores válidos del MFA, ésta misma hablaba de “partidos auténticamente democráticos y comprometidos en el cumplimiento del programa del MFA” (A. 3), y las cláusulas que se referían al tema eran principalmente restrictivas (C.2, C.6, D.4.1 y D.4.2).

No era suficientemente tranquilizador el artículo 4o., número 2, de la Ley 6/75, del 26 de marzo, que instituía un Consejo de ministros al que pertenecerían ministros sin cartera “representativos de cada uno de los partidos de la coalición gubernamental”.

Es para responder a estas tentativas, y también como reacción contra las concepciones salazaristas del “Estado sin partidos”, que el Consejo de la Asamblea Constituyente,<sup>5</sup> primero, y la Constitución de 1976, después, vendrían a otorgar tanta atención al papel de los partidos.

5. Así, en el texto constitucional, la pluralidad de expresiones y organizaciones político-democráticas del artículo 2o. se refleja

5 Véanse, artículos 12, núm. 1, inciso c), 31, 32 y 68.

inmediatamente en el reconocimiento de la contribución de los partidos (y no de cualquier otro grupo o asociación) en la organización y expresión de la voluntad popular (artículo 3o., número 3, actualmente 10, número 2) y se declara como límite material de revisión constitucional [artículo 290, actualmente 288, inciso *i*].

A la luz de las dos perspectivas evidenciadas por la comparación, se suscita de inmediato la discusión de los partidos, ya sea en torno a los derechos, libertades y garantías, o bien a nivel de la organización del Estado. “La libertad de asociación comprende el derecho de constituir o participar en asociaciones y partidos políticos y, a través de ellos, de contribuir, democráticamente, en la formación de la voluntad popular y la organización del poder político”, reza, por un lado, el artículo 47, número 1 (actualmente, artículo 51, número 1). “Los partidos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad democrática” —prescribe, por otro lado, el artículo 117 número 1 (actualmente, representatividad electoral, en artículo número 114, número 1).

6. En tanto que asociaciones (asociaciones especiales de derecho constitucional), los partidos se constituyen libremente y sin dependencia de ninguna autorización (artículo 46, número 1, 1a. parte), con el solo límite derivado de la prohibición de la violencia y de otros fines contrarios a las leyes penales (artículo 46, número 1, 2a. parte).

No se permiten los partidos armados, ni de tipo militar, militarizado o paramilitar, ni partidos que perfilen una ideología fascista (artículo 46, número 4), y sólo en este punto (a semejanza de lo que ocurrió en Italia y en Alemania después de 1945) se encuentra algún resabio de institucionalización ideológico-programática.

Nadie puede ser obligado a formar parte de un partido ni ser coaccionado por cualquier medio a permanecer en él (artículo 46, número 3), ni ser privado del ejercicio de un derecho por estar o dejar de estar inscrito en un partido legalmente constituido (artículos 47, número 2, actualmente, 51, número 2, 2a. parte; 53, actualmente 59, número 1; y 270, número 2, actualmente 269,

número 2), pero nadie puede estar inscrito, simultáneamente, en más de un partido político (artículo 47, actualmente, 51, número 2, 1a. parte).

Los partidos persiguen libremente sus fines, sin interferencia de las autoridades públicas, y no pueden ser disueltos ni suspender sus actividades sino en los casos previstos por la ley y mediante decisión judicial (artículo 46, número 2).

Los partidos no pueden, sin menoscabo de la filosofía o ideología inspiradora de su programa, usar denominaciones que contengan expresiones directamente relacionadas con alguna religión o Iglesia, ni tampoco emblemas que puedan confundirse con símbolos nacionales o religiosos (artículos 47, número 3, actualmente, 51, número 3; y 311, actualmente 295). No pueden constituirse partidos que, por su designación o por sus objetivos programáticos, sean de índole o ámbito regional (artículo 311, número 2, actualmente 51, número 4).

Las garantías de libertad de filiación partidaria son dos: que la informática no puede ser utilizada para el tratamiento de datos relativos a convicciones políticas o filiación partidaria (artículo 35, número 2, actualmente 35, número 3) y que nadie puede ser despedido por motivos políticos o ideológicos [artículo 52, inciso *b*), actualmente 53, 2a. parte]. Y también se estipulan garantías de excepción y, por lo tanto, límites a la intervención de los partidos: que el Estado no puede atribuirse el derecho de programar la educación y la cultura de acuerdo con cualesquier directriz política e ideológica (artículo 43, número 2), y que las fuerzas armadas son rigurosamente apatidistas (artículo 275, número 4).

A su vez, se estipula como derecho institucional de los partidos el acceso a espacios en radio y televisión (artículo 40).

7. Desde la perspectiva de la organización del poder político, los partidos aparecen en la Constitución dentro del ámbito de las elecciones, de la acción parlamentaria y de ciertos poderes calificados para la intervención política.

En lo tocante a las elecciones, resaltan las normas sobre la presentación de candidaturas y subsistencia del mandato. De acuer-



do con el artículo 117, número 1 (actualmente 114, número 1) los partidos tienen derecho a presentar candidatos a todas las elecciones por sufragio directo, salvo cuando la Constitución disponga lo contrario, como sucede con la elección de presidente de la República (artículo 127, actualmente 124); ese derecho les está reservado con respecto a la Asamblea de la República, lo que no impide que las listas se integren con ciudadanos no inscritos (artículo 154, actualmente 151, número 1).

Pierde su representación aquel diputado que se inscriba en un partido distinto de aquel que lo postuló, pero no así si permanece como “independiente” [artículo 163, número 1, inciso c)]; esta regla parece ser válida para las demás elecciones a nivel regional y local.

Los diputados a la Asamblea de la República elegidos por cada partido o coalición de partidos pueden constituirse en grupo parlamentario dotado de amplios poderes (artículo 183, actualmente 180).

Son, sin embargo, los partidos representados en la Asamblea, y no específicamente los grupos parlamentarios, los que deben ser escuchados por el presidente de la República en lo que respecta a la nominación de primer ministro (artículo 190, número 1, actualmente 187, número 1).

8. Las revisiones constitucionales (salvo la tercera, promovida por el Tratado de Maastricht) vendrían a aumentar y reforzar la posición de los partidos políticos.

En la de 1982, se trasladaría la norma del artículo 3o. al nuevo artículo 10 que (no poco significativamente), en vez de vigilar el proceso revolucionario, pasaría a ocuparse en conjunto —a causa de su inseparable conexión— del sufragio universal y de los partidos. Se especificarían los derechos de espacio en los medios de telecomunicación de los partidos de oposición (artículo 40, número 2, 1a. parte) y se le atribuiría el derecho de respuesta a declaraciones políticas del gobierno (artículo 40, número 2), así como el de ser informados regular y directamente sobre el progreso de los principales asuntos de interés público (artículo 117,

actualmente 114, número 3). Los grupos parlamentarios obtendrían poder para realizar iniciativas legislativas (artículo 170, actualmente 167), pero tendrían que ser los partidos como tales, los que serían escuchados por el presidente de la República con respecto a la disolución del Parlamento [artículo 136, actualmente 133, inciso *d*]]. Por otro lado, el asunto de los partidos políticos estaría incluido dentro del marco de la absoluta competencia legislativa de la Asamblea de la República [artículo 167, inciso *d*], actualmente 164, inciso *h*]].

La revisión de 1989 procuraría perfeccionar los derechos de los partidos de oposición y extendería algunos a los partidos representados en cualesquier asamblea designada por elección directa relativa a los correspondientes ejecutivos de los que no formarían parte (artículos 40 y 117, ya citados). Trasladaría la norma sobre partidos regionales de las “disposiciones finales y transitorias” a la parte I. Constitucionalizaría la competencia del Tribunal Constitucional en la verificación de la legalidad de la formación de partidos políticos y coaliciones, así como de sus denominaciones, siglas y símbolos, atribuyéndole también el poder de ordenar la correspondiente extinción en los términos de la Constitución y de la ley [artículo 225, actualmente 223, número 2, inciso *e*] .

Finalmente, la revisión de 1997 prohibiría las organizaciones racistas (artículo 46, número 4). Prescribiría que los partidos tendrían que regirse por los principios de transparencia en la organización, gestión democrática y participación de todos sus miembros (artículo 51, número 5); que la ley establecería las reglas para el financiamiento público, particularmente en lo relativo a los requisitos y límites del financiamiento público, así como en las exigencias de hacer públicos su patrimonio y sus cuentas (artículo 51, número 6); y que el Tribunal Constitucional juzgaría los actos de impugnación de las elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos que en los términos de la ley fueran presentadas [artículo 223, número 2, inciso *h*]]. Y sometería la ley de los partidos políticos al régimen procedimental de apelación, propio de las leyes orgánicas (artículo 166, número 2).

9. Curiosamente, el Decreto-ley 595/74, del 7 de noviembre, surgido del periodo revolucionario y preconstituyente, continúa todavía en vigor, veinticuatro años después de su publicación. Es flagrante el contraste con la volatilidad de tantas otras leyes y la multiplicidad de las revisiones constitucionales.

Pero este decreto debe ser integrado con la ley del Tribunal Constitucional (Ley 28/82, del 15 de noviembre, con sus sucesivos agregados y modificaciones, principalmente las últimas, objeto de la ley 13-A/98, del 26 de febrero). Y también, en forma directa o indirecta, con las leyes electorales y del referendo y con el estatuto de la oposición (actualmente Ley 24/98, del 26 de mayo).

En decreto separado quedaría invariablemente el régimen de financiamiento, del cual ahora se ocupa la recientísima Ley 56/98, del 18 de agosto.

10. ¿Se justifica en este momento elaborar una nueva ley de partidos? ¿Se justifica, en nombre de algún perfeccionismo jurídico o político, sustituir uno de los textos fundadores de la democracia portuguesa por un nuevo texto, acaso menos consensual de lo que fue aquél?

Nuestra respuesta es positiva, por diversas razones, a pesar de estar conscientes de las balizas a respetar y de las dificultades a enfrentar.

En primer lugar, no sólo hay preceptos del Decreto-ley 595/74 desactualizados o superados (v. g. los relativos a la formación y al régimen financiero de los partidos), sino que, sobre todo, hay preceptos que carecen de profundidad o de concreción, incluso teniendo en cuenta las normas introducidas en 1997 (v. g. las correspondientes al principio democrático o a los derechos de los miembros).

En segundo lugar, si los legisladores tuvieron el cuidado de introducir en la ley del Tribunal Constitucional (artículos 103-C, 103-D y 103-E) los mecanismos procesales adecuados a las nuevas reglas consignadas en la Constitución, no pueden dejar de formular las normas sustantivas que le corresponden (y que, lógicamente, las deberían haber precedido)

En tercer lugar, existe en el país (justa o injustamente) un sentimiento generalizado de alienación, y asimismo, se escuchan en diversos círculos voces críticas a la actuación de los partidos dentro y fuera de las instancias parlamentarias, electorales o referendarias. Hay que ir, por consiguiente, al encuentro de ese sentimiento o de esas voces a través del refuerzo de la democratización interna y de la participación, porque (nunca sobra insistir), si bien los partidos no deben invadir todos los espacios públicos, también es cierto que no puede existir una democracia representativa sin partidos; y toca a la ley intervenir en esto, adoptando, en términos razonables, las medidas necesarias de contención y estímulo.

Habiéndose hablado tanto de la reforma del sistema político — como se ha hablado en los últimos años — con la idea de acercar a los ciudadanos al poder y revitalizar las instituciones, difícilmente podría dejarse de enfrentar también la reforma de los partidos a través de la reforma de la ley respectiva.

11. De las razones arriba expuestas se derivan los objetivos del texto que se presenta más adelante.

Éstos son: la actualización y racionalización legislativa, conferir la ejecutabilidad a varias normas constitucionales, profundización y mejoramiento de las estructuras democráticas de los partidos como sujetos o protagonistas centrales del conflicto político (y, por consiguiente, de las condiciones generales del ejercicio de la ciudadanía). En suma, la consolidación del pluralismo, la participación y de las garantías del Estado de derecho democrático.

12. Un terreno particularmente sensible que merece ser señalado con cierta osadía en la nueva ley — pero en estrecha sintonía con los nuevos preceptos de los artículos 51, números 5, y 223, número 3, inciso *h*), de la Constitución y con todos los principios que le dan forma— es el de las elecciones partidistas.

En aras de la coherencia del ordenamiento jurídico democrático, parece evidente que el derecho electoral político no puede ser solamente un derecho en el nivel de los órganos del Estado; tiene que ser también un derecho electoral en el nivel de los partidos.

Esto no implica la mera y simple extensión de la legislación electoral del Estado a los partidos políticos. Lo que se requiere es proyectar los principios constitucionales en la ley de los partidos, de tal forma que no haya lugar a duda alguna sobre su obligatoriedad y, por lo tanto, sobre la necesidad de que los estatutos los consagren y concreten. Lo que se pretende es que, sin que los partidos pierdan su autonomía de organización y la variedad de sus soluciones, se acojan a tales principios.

13. En tanto ley materialmente constitucional, sería deseable que la ley de los partidos fuera dotada de amplitud y absorbiera las disposiciones dispersas y las leyes que, de un modo u otro, versan sobre ellos. Pero tal deseo no puede ser alcanzado en la presente etapa.

Dado que hace muy poco tiempo que se hizo una ley de financiamiento, sería interesante conocer la experiencia de su aplicación y esperar los resultados del debate que sobre cuestiones conexas se lleva a cabo en la sociedad portuguesa. También sería inconveniente incorporarla, pura y simplemente, al bando que ahora se está preparando (por lo demás, como ya se sabe, la Ley 56/98, al igual que la Ley 72/93, del 30 de noviembre, revocada por ésta, inciden también sobre el financiamiento de las campañas electorales).

Algo semejante puede decirse con respecto a las normas de carácter procesal de la ley del Tribunal Constitucional, revisada también este año (aunque ésta siempre se podrá considerar preferible, que por su objeto, quedarán allí junto con las otras normas de proceso ante este Tribunal).

No menos evidente sería la inviabilidad de aglutinar en un texto grande y único, de tipo codificador, las normas sobre los partidos, la oposición, las elecciones o los referendos.

A pesar de que todas tienen que ver con la dinámica democrática, con el ejercicio del poder político de los ciudadanos organizados, ni siquiera coinciden en las materias o las circunscripciones de los destinatarios.

No por ello queda un campo menos importante y vasto de problemas a equilibrar para el anteproyecto elaborado a solicitud de la Asamblea de la República.

14. Con 55 artículos, el articulado que se reúne se antoja riguroso tanto en su sistemática como en la redacción de sus preceptos.

Comprende nueve capítulos:

- I. Principios fundamentales
- II. Eventualidades, con dos secciones
  - a) Constitución
  - b) Extinción
- III. Militantes
- IV. Organización interna, con dos secciones
  - a) Órganos de los partidos
  - b) Elecciones
- V. Actividades y formas de organización
- VI. Relaciones de trabajo
- VII. Financiamiento
- VIII. Controles
- IX. Disposiciones finales

15. En general, no se considera adecuado repetir o reproducir preceptos constitucionales en las leyes ordinarias, toda vez que éstas no precisan de la mediación del legislador para hacerse valer y se aplican en el orden jurídico.

Sin embargo, en ciertos casos, por razones de unidad institucional y de claridad del régimen jurídico, esto se vuelve conveniente o necesario. Eso es lo que sucede en el presente estudio legislativo.

16. Como principales innovaciones sustantivas con respecto al Decreto-ley 595/74 y demás legislación actualmente vigente, se sugiere:

- La mención expresa del papel de los partidos políticos en las elecciones y referendos (artículo 60.);

- La admisión de la participación de extranjeros, aunque sin capacidad electoral, en las organizaciones especializadas de los partidos (artículo 11, número 3);
- El aumento del número requerido de 5,000 a 15,000 ciudadanos electores inscritos en cualquier partido (artículo 15);
- La publicación obligatoria de los estatutos y del programa permanente de los partidos en el *Diário da República* y en dos diarios de circulación corriente (artículo 17);
- La extinción de los partidos por decisión (declaratoria) del Tribunal Constitucional a petición del Ministerio Público en caso de que el número de militantes baje a menos de 10,000 (actualmente 4,000) y en caso de que no se presenten candidaturas a más de la mitad de los puestos de representación para diputados a la Asamblea de la República (artículo 19);
- El establecimiento de formas de verificación del número de militantes, con las garantías indispensables de confidencialidad (artículo 20);
- La posibilidad de transformar los partidos políticos en asociaciones políticas (artículo 21);
- La explicitación de restricciones de filiación partidista, en nombre de un principio de excepción, a ciudadanos de determinadas categorías (artículo 23);
- La prohibición del ejercicio representativo de los derechos de los militantes (artículo 25);
- Un mayor rigor en el tratamiento de las sanciones disciplinarias (artículo 28);
- La previsión de la existencia obligada, en todo partido, de un congreso, un consejo permanente de dirección política y un consejo de jurisdicción (artículos 29 y ss.);
- La consagración del principio de representación proporcional en la elección del congreso (artículo 30);
- La consagración del principio de representación equitativa de hombres y mujeres en las instancias partidistas (artículo 33);

- La consagración del principio de renovación (artículo 34);
- Reglas sobre la destitución de los titulares de los órganos (artículo 35);
- Una regla sobre referendo interno (artículo 36);
- Una directiva sobre la participación de los militantes en la selección de los candidatos para las elecciones (artículo 37);
- El principio de sufragio individual y secreto (artículo 39);
- Reglas generales sobre procedimientos electorales (artículo 40);
- Reglas sobre la colaboración con entidades ajenas a los partidos (artículos 41 y ss.);
- Reglas sobre las relaciones de trabajo (artículo 45);
- El control de la legalidad de las normas estatutarias por el Tribunal Constitucional a petición del Ministerio Público (artículo 48);
- La reconsideración del sistema de control jurisdiccional de los cuadernos electorales, de las prácticas de procedimiento electoral y de las prácticas de los órganos de los partidos consignados en la ley orgánica del Tribunal Constitucional en la Ley 13-A/98, del 26 de febrero.

17. A continuación se expone el articulado sugerido para una nueva ley de los partidos, junto con una breve nota explicativa para cada artículo.

## II. ARTICULADO SUGERIDO

### LEY DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### CAPÍTULO I

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

##### Artículo 1o.

##### *(Función político-constitucional)*

Los partidos políticos contribuyen en la organización y expresión de la voluntad popular, dentro de los principios de independencia nacional, unidad del Estado y democracia política.



Nota:

Parece preferible esta fórmula —que es la del artículo 10, número 2, de la Constitución, y se muestra bastante precisa— a una definición como la que consta, de manera muy imperfecta, en el artículo 1o. del Decreto-ley 595/74, del 7 de noviembre.

Artículo 2o.

*(Principio de libertad)*

1. La constitución de cualquier partido es libre, y no depende de autorización.
2. Los partidos persiguen libremente la consecución de sus fines sin interferencia de las autoridades públicas, salvo en el caso de los controles jurisdiccionales previstos en la Constitución y en las leyes.

Nota:

Corresponde a los artículos 46, números 1 y 2, y al 51, número 1, de la Constitución y al artículo 5o. del Decreto-ley 595/74.

Artículo 3o.

*(Salvaguarda del orden constitucional democrático)*

No se permiten los partidos armados, ni de tipo militar, militarizados o paramilitares, así como tampoco los partidos racistas o que perfilen una ideología fascista.

Nota:

1. Es una adaptación del artículo 46, número 4, de la Constitución, al cual está adscrito el legislador ordinario.
2. La ley relativa a las organizaciones de ideología fascista, Ley 64/78, del 6 de octubre, necesita también ser revisada, a causa de su contenido impreciso, fluctuante y desactualizado.

Artículo 4o.

*(Principio de ciudadanía)*

Sólo los ciudadanos portugueses pueden integrar los partidos políticos.

Nota:

1. El principio es indivisible de la función político-constitucional de los partidos y aparece en los artículos 2o. y 15 del Decreto-ley 595/74 (cuando habla de los ciudadanos).
2. El artículo 15, número 3, de la Constitución, no postula que a los ciudadanos de los países de lengua portuguesa con calidad de igualdad les sean atribuidos todos los derechos políticos más allá de las excepciones de la parte final. Ninguna ciudadanía europea incluye el derecho de filiación en partidos políticos de un Estado del cual no se es ciudadano.
3. De cualquier forma, el principio no es totalmente rígido, dado que el artículo 11, número 3, admite cierto grado de participación en organizaciones especializadas constituidas al interior de los partidos.

Artículo 5o.

*(Carácter nacional)*

1. Todos los partidos tienen carácter nacional.
2. No pueden constituirse partidos que, bien por su designación o por sus objetivos, sean de índole o ámbito regional.

Nota:

En el número 1 se define, mediante una fórmula positiva, el principio subyacente al artículo 51, número 4, de la Constitución (el cual se reproduce en el número 2).

Artículo 6o.

*(Fines)*

Son fines obligatorios de los partidos políticos:

- a) Estudiar y debatir los problemas de la vida política, económica, social y cultural, a nivel interno e internacional;
- b) Contribuir al esclarecimiento y ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos;
- c) Preparar programas de gobierno y administración;

- d) Presentar candidatos a elecciones para los órganos del Estado, de las regiones autónomas y de las autarquías locales, así como para el Parlamento Europeo;
- e) Tomar posición respecto de las cuestiones sometidas a referendo nacional, regional o local;
- f) Realizar acción crítica, especialmente de oposición, frente a los actos de los órganos del Estado, de las regiones autónomas y de las autarquías locales;
- g) En general, contribuir al desarrollo de las instituciones democráticas, a la luz del interés general.

Nota:

1. Corresponde, perfeccionado y actualizado, al artículo 2o. del Decreto-ley 595/74.
2. La reglamentación de las actividades conducentes a la persecución de los fines aquí enumerados no tiene cabida en la ley de los partidos, sino en las leyes respectivas de las diversas materias (leyes electorales, de referendo, del derecho a la oposición, de derecho de antena, etcétera).

Artículo 7o.

*(Coaliciones y frentes)*

1. Son libres las coaliciones y los frentes partidistas.
2. Una coalición o un frente no constituye una personalidad distinta de la de los partidos que lo integran.
3. La constitución de coaliciones y frentes debe ser comunicada al Tribunal Constitucional para efecto de registro.
4. Para fines electorales, las coaliciones y los frentes se rigen por lo dispuesto en la ley electoral.

Nota:

Corresponde al artículo 17 del Decreto-ley 595/74, con alteraciones formales y sustituyendo la referencia al Supremo Tribunal de Justicia por el Tribunal Constitucional.

## Artículo 8o.

### *(Denominación, siglas y símbolos)*

1. Cada partido tiene una denominación, unas siglas y un símbolo, los cuales no pueden ser idénticos a los de otro partido ya constituido.
2. La denominación no puede estar basada en el nombre de una persona ni contener expresiones directamente relacionadas con religión alguna ni con ninguna institución nacional.
3. El símbolo no puede confundirse, o tener relación gráfica o fonética, con símbolos o emblemas nacionales o con imágenes o símbolos religiosos.
4. Los símbolos y siglas de las coaliciones y de los frentes reproducen rigurosamente el conjunto de los símbolos y de las siglas de los partidos integrantes.

#### Nota:

1. El número 1 se justifica por sí solo.
2. El número 2 y el número 3 corresponden, con un ligero avance, al artículo 51, número 3, de la Constitución. Nuevamente (tal vez en forma innecesaria pero, a pesar de todo, conveniente por cautela) existe la prohibición de usar el nombre de alguna persona.
3. El número 4 reproduce el artículo 1o. de la Ley 5/89, del 17 de marzo.

## Artículo 9o.

### *(Duración)*

1. Cualquier partido se constituye por tiempo indeterminado.
2. Las coaliciones o frentes tienen la duración establecida en el momento de su constitución, la cual puede ser prorrogada.

#### Nota:

1. El número 1 representa una especialidad del régimen de partidos, teniendo en cuenta los fines que persiguen. Las asociaciones en general sólo pueden ser constituidas tempo-

ralmente [artículo 5o., número 2, inciso *b*) del Decreto-ley 594/74, del 7 de noviembre]. Pero, obviamente, esto no impide que, en la práctica, no pueda surgir un partido a propósito de cierta situación o cuestión bien localizada en el tiempo.

2. El número 2 — el fijar, por el contrario, una duración determinada a las coaliciones y frentes— es una garantía de personalidad de cada partido.

#### Artículo 10

##### *(Principio democrático)*

Los partidos políticos se rigen por los principios de transparencia en su organización, gestión democrática y participación de todos sus militantes.

Nota:

1. Reproduce el artículo 51, número 5, de la Constitución, sólo que sustituyendo el término “miembro” por el de “militante”. Lo dispuesto en el artículo 7o. del Decreto-ley 595/74 pasa a ser objeto de diferentes preceptos.
2. La designación de “militante” (ya adoptada en los artículos 103-C y 103-D de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, añadidos por la Ley 13-A/98, del 26 de febrero) parece más apropiada en función del sentido activo de asociación político-partidista.

#### Artículo 11

##### *(Organizaciones internas)*

1. Los partidos pueden crear organizaciones internas correspondientes a determinadas categorías de militantes, según criterios definidos en los estatutos y sujetos a los mismos principios de la presente ley.
2. Los ciudadanos mayores de dieciséis años pueden pertenecer a las organizaciones juveniles.
3. En organizaciones especializadas pueden participar extranjeros o apátridas residentes en territorio portugués, aunque sin capacidad electoral activa o pasiva.

Nota:

1. El número 1 consagra un principio de autoorganización, sin perjuicio del principio democrático y de los demás principios de la presente ley.
2. El número 2 reproduce el artículo 15, número 2, del Decreto-ley 595/74.
3. El número 3 traduce un principio de apertura a los extranjeros y apátridas residentes en territorio portugués.

Artículo 12

*(Personalidad jurídica)*

Los partidos políticos gozan de personalidad jurídica y tienen la capacidad conducente a la persecución de sus fines.

Nota:

Reúne el artículo 1o., número 2, y el artículo 6o., número 1, del Decreto-ley 595/74.

Artículo 13

*(Difusión)*

1. Los partidos políticos persiguen públicamente sus fines.
2. El conocimiento público de las actividades de los partidos abarca:
  - a) Los estatutos;
  - b) La identidad de los titulares de los órganos;
  - c) Los programas permanentes;
  - d) La proveniencia y utilización de los fondos;
  - e) Las actividades generales del partido a nivel interno e internacional.
3. Cada partido comunica al Tribunal Constitucional, para mero efecto de registro, los nombres de los titulares de sus órganos nacionales, después de haber realizado los respectivos actos electorales, así como los estatutos y el programa permanente una vez establecidos o modificados.

Nota:

Corresponde al artículo 8o. del Decreto-ley 595/74, con alteraciones formales, a excepción del número 4, el cual ha sido eliminado porque no hay razón para que la ley defina el contenido de los programas partidarios.

## CAPÍTULO II CONTINGENCIAS

### *Sección I* CONSTITUCIÓN

#### Artículo 14

##### *(Inscripción en el Tribunal Constitucional)*

El reconocimiento, con la atribución de la personalidad jurídica, y el inicio de las actividades de los partidos políticos, dependen de su inscripción en el registro existente en el Tribunal Constitucional.

Nota:

Corresponde al artículo 5o. del Decreto-ley 595/74, con las necesarias actualizaciones y perfeccionamiento indispensable.

#### Artículo 15

##### *(Solicitantes)*

Para la inscripción de un partido se requiere de, por lo menos, quince mil ciudadanos electores.

Nota:

1. Corresponde, parcialmente, al artículo 5o., número 3, del Decreto-ley 595/74.
2. Se exige el mínimo de 15,000 ciudadanos electores, en vez del de más de 5,000, por una doble razón: 1o.) de credibilidad en la constitución de cualquier partido; 2o.) de congruencia con el número de propuestas de candidaturas a la Presidencia de la República (entre 7,500 y 15,000, de acuer-

do con el artículo 124, número 1, de la Constitución), y siendo estas candidaturas sometidas a un procedimiento único, con tiempos marcados, al contrario de los partidos.

3. Ya fue puesta en causa la exigencia de un número mínimo de ciudadanos solicitantes, y el Tribunal Constitucional decidió por su no inconstitucionalidad (acuerdos números 367/91 y 368/91, del 28 de agosto y del 18 de septiembre, en el *Diário da República*, 2a. serie, número 218, del 21 de septiembre de 1991, y número 230, del 17 de octubre de 1991, respectivamente).

Ciertamente, no hay allí una restricción a la libertad, pero sí un condicionamiento admisible y totalmente justificable.

## Artículo 16

### *(Forma)*

1. La solicitud es formulada en papel de veinticinco líneas y acompañada por los certificados de inscripción de los solicitantes en el padrón electoral, así como por la declaración, por ellos suscrita, de que no solicitarán su inscripción en otro partido electoral en por lo menos un año.
2. Los trámites de certificación y reconocimiento de declaraciones son gratuitos.

## Artículo 17

### *(Divulgación de los estatutos y programas)*

Los estatutos y el programa permanente de cada partido se publican en el *Diário da República* junto con la decisión del Tribunal Constitucional y además, en dos periódicos de circulación diaria en el ámbito nacional.

### Nota.

Se basa, con algunas adaptaciones, en el artículo 4o. del Decreto-ley 594/74, del 7 de noviembre, sobre asociaciones en general.



## Sección II EXTINCIÓN

### Artículo 18

#### *(Disolución y fusión)*

1. La disolución de cualquier partido o su fusión con otro u otros depende de la deliberación de sus órganos, con la observancia de las reglas estatutarias pertinentes.
2. La deliberación de disolución determina el destino de los bienes, no pudiendo éstos, en ningún caso, ser repartidos entre los militantes.
3. La disolución o la fusión son comunicadas al Tribunal Constitucional, para efecto de cancelación del registro.

#### Nota:

1. Corresponde, en lo esencial, al artículo 10 y, en parte, al artículo 11 del Decreto-ley 595/74.
2. El artículo 11 de este bando prevé también la escisión; pero la escisión partidista no se parece en nada a la de una sociedad comercial. Parece preferible dejarla en los foros políticos, debiendo la ley ocuparse sólo de la posible aparición de uno o más partidos nuevos como consecuencia de ésta.

### Artículo 19

#### *(Extinción judicial)*

El Ministerio Público solicita ante el Tribunal Constitucional la extinción de un partido en los siguientes casos:

- a) Si califica como partido armado o de tipo militar, militarizado o paramilitar o como partido racista o que perfila la ideología fascista;
- b) Si el número de militantes cae por debajo de 10,000;
- c) Si no se envía la lista actualizada de militantes, que complete el número de 10,000, hasta seis meses después de los plazos previstos en el artículo 20;
- d) Si en un periodo superior a seis años no se envía la lista actualizada de los titulares de los órganos nacionales;

- e) Si no se presentan candidaturas para la elección general a la Asamblea de la República en más de la mitad de los puestos a diputados;
- f) Si en tres años consecutivos no se hace la presentación de cuentas.

Nota:

1. El inciso *a)* deriva del artículo 46, número 4, de la Constitución.
2. El inciso *b)* corresponde al inciso *a)* del artículo 21 del Decreto-ley 595/74, en el cual se prevé la extinción de un partido cuando el número de sus afiliados se torne inferior a 4,000. Ahora bien, en conexión con el artículo 14 propuesto, este número se eleva a 10,000: no es necesario que todos los solicitantes de inscripción de un partido sean o permanezcan como militantes, pero no es razonable que un partido continúe existiendo legalmente (como ha venido sucediendo con varios desde 1974, por falta de mecanismos de ejecución de dicho artículo 21) cuando el número de militantes cae por debajo de cierto límite.

No se diga que la regla es innecesaria a la luz de otros incisos, en tanto se ha visto que la experiencia muestra que es relativamente fácil satisfacer los requisitos propuestos en ellos.

3. El inciso *c)* se relaciona justamente con la efectividad del inciso *b)*.
4. Los incisos *d)* y *f)* son los incisos *h)* y *o)* del artículo 103-F de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, adoptado por la Ley 23-A/98.
5. El inciso *e)* se asienta en la función político-constitucional de los partidos: si un partido no presenta candidaturas en número suficiente, en la elección en la que por excelencia se manifiestan el pluralismo y la competencia partidista, no hay razón para que siga existiendo. El funcionamiento normal de las instituciones democráticas así lo impone.
6. No se consideran causas de extinción las consignadas en los incisos *h)*, *c)* y *d)* del artículo 21 del Decreto-ley 595/74, y

el inciso *c*) del artículo 103-F de la ley orgánica del Tribunal Constitucional:

- la insolvencia, dado que la situación económica de un partido no debe ser relevante en este plano;
  - la ilicitud del fin y la persecución del fin por medios ilícitos, dado que eso ya cabe en el inciso *a*);
  - la imposibilidad de citación o notificación a los titulares de los órganos centrales, por parecer sanción excesiva o si no por estar ya contenida, en la práctica, en los incisos *c*), *d*) y *f*).
7. La competencia del Tribunal Constitucional para ordenar la extinción de los partidos políticos está contemplada en el artículo 223, número 2, inciso *e*), 2a. parte, y la forma de proceso está reglamentada por su ley orgánica. Es de naturaleza declarativa.

## Artículo 20

### *(Verificación del número de militantes)*

1. Cinco años después de su inscripción en el registro existente en el Tribunal Constitucional, y de manera consecutiva cada cinco años, todo partido enviará al Tribunal Constitucional la lista actualizada de sus militantes en pleno uso de sus derechos partidistas.
2. Hecha la verificación, las listas quedan en poder del Tribunal Constitucional, y sólo podrán tener acceso a ellas los propios militantes para la eventual certificación de que sus nombres figuren en ellas.
3. Se prohíbe el manejo informático de los datos que constan en las listas de militantes partidistas.

### Nota:

1. No se vislumbra otra forma de verificación del número de militantes diferente a la que aquí se preconiza.
2. Se reconoce, no obstante, las suspicacias y riesgos del precepto y, por ello, se establece la regla de confidencialidad

(número 2) y, en cumplimiento del artículo 35, número 3, de la Constitución, la prohibición del manejo informático (número 3).

#### Artículo 21

##### *(Conversión a asociación política)*

1. En los casos comprendidos por los incisos *b*) y *e*) del artículo 19, el órgano del partido estatutariamente competente puede solicitar la conversión del partido en asociación política, hasta diez días después de haberse abierto el proceso.
2. Con la decisión de extinción se considera automáticamente constituida la asociación política, la cual sucede al partido en todos los derechos y obligaciones que no sean inherentes a la función partidista.

##### Nota:

En nombre del pluralismo democrático y por razones de economía jurídica, se abre aquí la posibilidad de la conversión de los partidos políticos en asociaciones políticas, cuando se comprueben causas objetivas de extinción, pero no en situaciones de incumplimiento de la Constitución o de la ley.

Naturalmente, las asociaciones políticas así constituidas quedan sujetas al régimen general de asociaciones.

### CAPÍTULO III

#### MILITANTES

#### Artículo 22

##### *(Libertad de filiación)*

1. Se garantiza a todos los ciudadanos electores el derecho de afiliarse a cualquier partido.
2. Nadie puede ser obligado a afiliarse, o dejar de hacerlo, en algún partido o a participar, o dejar de participar, en sus actividades.
3. Nadie puede ser privilegiado, beneficiado, perjudicado, privado de cualquier derecho o exento de cualquier deber, en razón de su filiación partidista.

Nota:

1. El número 1 corresponde al artículo 51, número 1, de la Constitución.
2. El número 2 adapta el artículo 46, número 3.
3. El número 3 concretiza el artículo 13, número 1: la igualdad es aquí una garantía de libertad.
4. En este artículo, como en el artículo 4o., los artículos 23 y ss. y el artículo 39, está presupuesto un principio: el de la asociación directa (*cf.* artículo 15, número 1, del Decreto-ley 595/74), es decir, que los partidos se constituyan por personas particulares, por ciudadanos, y en ningún caso por personas colectivas u organizaciones. Así lo impone la democracia representativa, indivisible del sufragio individual y contraria al sufragio orgánico.

Artículo 23

*(Restricciones)*

1. No pueden solicitar registro, estar afiliados en partidos políticos o participar en actividades partidistas, los ciudadanos de las siguientes categorías:
  - a. Jueces en activo;
  - b. Magistrados del Ministerio Público en activo;
  - c. Diplomáticos de carrera en activo;
  - d. Militares y agentes militarizados de los cuadros permanentes de servicio activo;
  - e. Agentes de los servicios y de las fuerzas de seguridad en servicio activo;
  - f. Directores generales o sus equivalentes;
  - g. Presidentes de institutos públicos y otras personas colectivas de la administración indirecta del Estado, de las regiones autónomas y del poder local.
2. Lo dispuesto en este precepto se aplica también a las asociaciones políticas y fundaciones conexas a los partidos políticos.

Nota:

1. Todas estas restricciones tienen su fundamento en el principio de excepción inherente al Estado democrático.
2. En los incisos *a*) a *e*), es la propia naturaleza de las carreras las que las excluye, y ya están prescritas en el artículo 11 del Estatuto de Magistrados judiciales (Ley 21/85, del 30 de julio), el artículo 28 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 28/82, del 15 de noviembre), el artículo 31 de la ley de defensa nacional (Ley 20/8, del 11 de diciembre), el artículo 82 del estatuto del Ministerio Público (Ley 60/98, del 27 de agosto).
3. En cuanto a los incisos *f*) y *g*), de ser aceptados se daría un paso muy importante en el camino de la neutralidad política de la administración, condición tanto para su imparcialidad como para la plena eficacia de su actuación.  
El inciso *f*), por lo menos, parece indispensable ante la conocida experiencia portuguesa.
4. Evidentemente, los incisos *f*) y *g*), dado que no se trata de carreras, sino de cargos, en nada impide que, después de su ejercicio, pueda darse (o volver a darse) la filiación partidista.

## Artículo 24

### *(Filiación única)*

Nadie puede estar afiliado simultáneamente a más de un partido, ni puede solicitar, dentro del periodo de un año, la inscripción de registro a más de un partido.

Nota:

1. La primera parte reproduce el artículo 51, número 2, 1a. parte, de la Constitución (sólo sustituyendo, como en otros preceptos, “inscrito” por “afiliado”).
2. La segunda parte es un corolario, por idénticas razones de honestidad política y como una ponderación temporal razonable.

## Artículo 25

### *(Principio de personalidad)*

1. La calidad de miembro de un partido es personal e intransferible, y no entraña derecho alguno de naturaleza patrimonial.
2. El ejercicio de los derechos de participación partidista es personal, no admitiéndose forma alguna de representación.

#### Nota:

1. La primera parte del número 1 es una aplicación del artículo 180 del Código Civil, y la segunda parte reproduce, en forma simplificada, el artículo 17, número 1, del Decreto-ley 595/74.
2. El número 2 proviene del mismo principio en que se asienta el carácter personal del ejercicio del sufragio, de acuerdo con el artículo 49, número 2, de la Constitución.

## Artículo 26

### *(Principio de igualdad)*

1. A nadie le podrá ser negada la filiación a cualquier partido, o decidida su expulsión, por razón de ascendencia, sexo, raza, lengua, territorio de origen, religión, instrucción, situación económica o condición social.
2. Todos los militantes son iguales ante la ley y los estatutos.

#### Nota:

1. Es una aplicación del principio general de igualdad del artículo 13 de la Constitución, con la reserva — obvia— de las convicciones políticas o ideológicas.
2. La primera parte consta ya en el artículo 7o., inciso c), del Decreto-ley 595/74.

## Artículo 27

### *(Disciplina interna)*

1. La disciplina interna de los partidos no puede afectar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes prescritos por la Constitución y la ley.

2. Cualquier juramento o compromiso de fidelidad de los militantes a sus dirigentes está prohibido.

Nota:

1. El número 1 reproduce casi totalmente el artículo 19 del Decreto-ley 595/74.
2. El número 2 reproduce el artículo número 18.

## Artículo 28

*(Sanciones)*

1. Las sanciones disciplinarias son sólo las previstas en los estatutos o en el reglamento interno del partido.
2. Compete a los órganos propios de cada partido la aplicación de las sanciones disciplinarias, siempre con las garantías de audiencia y defensa, y de reclamación y recurso ante un consejo de justicia.

Nota:

1. Se trata de reglas elementales del Estado de derecho conjugadas con el principio de autoorganización.
2. Las garantías de reclamación y recurso constan ya en el artículo 17, número 2, del Decreto-ley 595/74.

## CAPÍTULO IV ORGANIZACIÓN INTERNA

### *Sección I* ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS

## Artículo 29

*(Órganos obligatorios en el ámbito nacional)*

Existen en cada partido, con ámbito nacional y con las competencias y composición definidas en los estatutos:

- a) Un congreso;
- b) Un consejo permanente de dirección política;
- c) Un consejo de jurisdicción.



Nota:

1. Este precepto, al igual que los siguientes, no hace más que conferir un mínimo de profundidad a la regla constitucional de organización y gestión democráticas. La estructura prevista se encuentra, de una u otra manera, en todos, o en casi todos, los partidos.
2. Particularmente importante es la discreción de los estatutos: sólo las normas estatutarias, y ninguna otra, pueden disponer sobre los órganos de los partidos, sus competencias y composición.

Artículo 30

*(Congreso)*

1. El congreso es elegido por todos los militantes, siendo el número de representantes de cada estructura de base, proporcional al número de militantes en ella inscritos.
2. El congreso se elige en armonía con el principio de representación proporcional o con otro que asegure la representación de las minorías.
3. Al congreso compete, obligadamente:
  - a) Aprobar los estatutos y los programas permanentes del partido;
  - b) Deliberar sobre la formación de organizaciones correspondientes a determinadas categorías de militantes;
  - c) Deliberar sobre la disolución, o fusión, eventual con otro u otros partidos.

Nota:

1. Se trasladan al congreso las reglas relativas a la elección de Asamblea de la República (artículo 149, números 1 y 2).
2. El número 3, inciso a), corresponde al artículo 7o., inciso b), del Decreto-ley 595/74.

Artículo 31

*(Consejo Permanente de Dirección Política)*

El Consejo Permanente de Dirección Política es elegido por el congreso o por sufragio directo de todos los militantes.

Nota:

La primera parte corresponde al artículo 7o., inciso *c*), del Decreto-ley 595/74. La segunda es una apertura, como alternativa, a la elección directa.

### Artículo 32

*(Consejo de Jurisdicción)*

Los miembros del Consejo de Jurisdicción gozan de las garantías de independencia e imparcialidad.

Nota:

No se trata sino de una manifestación del Estado de derecho.

### Artículo 33

*(Participación equilibrada de hombres y mujeres)*

Los estatutos aseguran, en formas adecuadas, la participación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos partidistas.

Nota:

Teniendo en cuenta la función de los partidos y su proyección inmediata en los órganos constitucionales, esta norma debe tenerse por mera aplicación de los artículos 9o., inciso *h*), y 109, de la Constitución. Su concreción queda, sin embargo, dentro de los estatutos.

### Artículo 34

*(Principio de renovación)*

1. Nadie puede ejercer a título vitalicio ningún cargo partidista.
2. Los mandatos de los titulares de los órganos partidistas tienen una duración prevista en los estatutos, pudiendo éstos fijar restricciones para la designación en el periodo inmediato.

Nota:

El número 1 corresponde al artículo 118 de la Constitución.

## Artículo 35

### *(Destitución)*

1. Son causa de destitución de los titulares de los órganos partidistas:
  - a) La sentencia judicial condenatoria por crimen de responsabilidad en el ejercicio de funciones dentro de órganos del Estado o de las regiones autónomas;
  - b) La sentencia judicial condenatoria por participación en asociaciones armadas o de tipo militar, militarizadas o paramilitares, en organizaciones racistas o en organizaciones que perfilen la ideología fascista.
2. Fuera de los casos enunciados en el número anterior, la destitución de los titulares de los órganos de cualquier partido sólo puede ocurrir en las condiciones y formas previstas en sus respectivos estatutos.
3. La destitución no conlleva ninguna consecuencia para la subsistencia del partido.

#### Nota:

1. Las hipótesis enunciadas en el número 1 se basan, por coherencia sistemática, en los artículos 160, número 1, inciso *d*), y 46, número 4, de la Constitución y en la función de los partidos.
2. Los números 2 y 3 son normas de garantía.

## Artículo 36

### *(Referendo interno)*

1. Los estatutos pueden prever la realización de referendos con respecto a cuestiones políticas relevantes para el partido.
2. Cuando se trate de cuestiones de competencia del congreso, sólo éste podrá deliberar sobre su realización.

#### Nota:

Es una apertura a la democracia semidirecta, no totalmente inédita, al menos en Portugal.

## Artículo 37

### *(Designación de candidatos para las elecciones)*

Los estatutos aseguran las formas de designación de los candidatos de las elecciones para los órganos del Estado, las regiones autónomas, y las autarquías locales, con la participación adecuada de los militantes de los correspondientes ámbitos territoriales.

#### Nota:

Es apenas una señal, una norma de principio, pero no exenta de significado bajo la óptica del refortalecimiento de la democracia, ya que la decisión de candidaturas condiciona políticamente no sólo la elección, sino también la actuación de los posibles futuros representantes electos.

## *Sección II* ELECCIONES

## Artículo 38

### *(Capacidad electoral)*

En todo partido tienen capacidad electoral todos sus militantes, con las salvedades de carácter general previstas en las normas estatutarias pertinentes.

#### Nota:

Es una aplicación del principio consignado en el artículo 49, número 1, de la Constitución.

## Artículo 39

### *(Sufragio)*

Todas las elecciones y todos los referendos se realizan por sufragio individual y secreto.

#### Nota:

1. El sufragio individual es el único compatible con la ya mencionada regla de asociación directa (que, a pesar de todo, no ha impedido hasta ahora la atribución de cuotas, dentro de algunos partidos, en las organizaciones de la juventud, de las

mujeres, de los trabajadores, etcétera, propiciadoras de tendencias corporativas, oligárquicas o fraccionistas).

2. El sufragio secreto es una imposición constitucional [artículos 10, número 1; 48, 113; número 1, y 288, inciso *b*]).

#### Artículo 40

##### *(Procedimientos electorales)*

Las elecciones para cualquier órgano partidista se conforman con las siguientes reglas:

- a) Elaboración y divulgación de los cuadernos electorales en un plazo razonable de antecedencia relativa a cada acto electoral;
- b) Igualdad de oportunidades y manejo de las diversas candidaturas;
- c) Apreciación jurisdiccionalizada de la regularidad y validez de los actos de procedimiento electoral.

##### Nota:

La unidad de convicciones y objetivos políticos impedirá, en condiciones normales, que las contradicciones al interior de cada partido asuman niveles elevados de conflicto y radicalización. Pero estas reglas —inspiradas en las del artículo 113 de la Constitución— no por eso deben dejar de estar inscritas en la ley.

### CAPÍTULO V

#### ACTIVIDADES Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN

#### Artículo 41

##### *(Fundaciones)*

Los partidos pueden constituir fundaciones para fines específicos o asociar sus actividades a fundaciones ya existentes.

##### Nota:

1. Es un precepto con antecedentes en el artículo 4o. del Decreto-ley 595/74.

2. En el mismo orden de lo que se escribió a propósito del artículo 6o., sólo se consideran en este capítulo las actividades que no sean ya objeto de otras leyes.

#### Artículo 42

##### *(Colaboración con entidades privadas)*

Los partidos pueden establecer formas de colaboración con entidades privadas, sin perjuicio de las respectivas independencias.

Nota:

1. Corresponde al artículo 13 del Decreto-ley 595/74, con alteraciones.
2. En caso particular de respeto a la independencia de entidades privadas es el que se refiere a las asociaciones sindicales (artículo 55, número 4, de la Constitución).

#### Artículo 43

##### *(Colaboración con entidades públicas)*

1. La colaboración entre partidos y entidades públicas sólo puede llevarse a cabo para efectos específicos y circunscritos en el tiempo.
2. Las entidades públicas están obligadas a dar un trato no discriminatorio a todos los partidos.

Nota:

No cuesta probar ni el régimen muy restrictivo de colaboración entre partidos y entidades públicas ni la regla de no discriminación.

#### Artículo 44

##### *(Filiación internacional)*

1. Los partidos pueden asociarse libremente a partidos extranjeros o integrar federaciones internacionales de partidos semejantes.
2. La asociación o federación internacional no puede afectar la plena libertad de los partidos portugueses para determinar sus programas, estatutos y actos de intervención política, sin la obediencia a directrices u órdenes externas.

Nota:

1. Reproduce, procurando una mejor formulación, el artículo 14 del Decreto-ley 595/74.
2. La norma del número 2 se compagina con el postulado de independencia nacional del artículo 10, número 7, de la Constitución.

## CAPÍTULO VI RELACIONES DE TRABAJO

Artículo 45

*(Relaciones de trabajo)*

1. En lo que respecta a las relaciones con sus trabajadores, los partidos están sujetos a las reglas generales del derecho del trabajo.
2. Se considera causa justificada de despido el hecho de que un trabajador se afilie a un partido diferente del que lo emplea o hacer propaganda contra éste o a favor de otro partido.

Nota:

1. No se contempla razón alguna para impedir a los partidos la capacidad de negociar contratos colectivos de trabajo, al contrario de lo que actualmente se deriva del artículo 60., número 2, 1a. parte, del Decreto-ley 595/74. De allí el número 1.
2. En contrapartida, se justifica enteramente la regla sobre la justa causa de despido. No existe aquí ningún desvío del artículo 53 de la Constitución, dada la naturaleza esencialmente política, con específica relación de confianza, del trabajo prestado dentro de los partidos políticos.

## CAPÍTULO VII FINANCIAMIENTO

Artículo 46

*(Remisión)*

1. Ley especial que regula:

- a) Los beneficios tributarios a los que tienen derecho los partidos;
  - b) Las subvenciones concedidas por el Estado;
  - c) Las demás formas admitidas de financiamiento.
2. A las asociaciones políticas y fundaciones conexas a cualquier partido se les aplica el régimen financiero de los partidos.

Nota:

1. En rigor, el régimen de financiamiento de los partidos debería inscribirse en esta ley, pero ya se explicó por qué; por ahora, esto no parece conveniente.
2. De todos modos, el principio debe ser que sólo sean lícitas las formas de financiamiento admitidas por la ley, y no las prohibidas.
3. El número 2 deriva de los imperativos evidentes de transparencia y seriedad política.

## CAPÍTULO VIII CONTROLES

### Artículo 47

*(Constitución de los partidos y de las coaliciones y frentes)*

El Tribunal Constitucional verifica la legalidad de la Constitución de los partidos políticos y de sus coaliciones y frentes, así como estima la legalidad de sus denominaciones, sus siglas y símbolos.

Nota:

Reproduce, con alteraciones formales, el artículo 223, número 2, inciso e), de la Constitución.

### Artículo 48

*(Normas estatutarias)*

El Tribunal Constitucional estima y declara con carácter general obligatorio, por iniciativa del Ministerio Público, la ilegalidad de cualquier norma de los estatutos de cualquier partido político.



Nota:

1. La función político-constitucional de los partidos explica que el control de la legalidad de las normas estatutarias recaiga en el Tribunal Constitucional — tribunal al que, por otra parte, le confiere la Constitución otras competencias con relación a los partidos — y no en el tribunal con sede en la comarca, como sucede para las asociaciones en general.
2. Sin embargo, tal como sucede con éstas (artículo 4o. del Decreto-ley 594/74), la iniciativa compete exclusivamente al Ministerio Público.
3. El proceso, regulado por la ley del Tribunal Constitucional, será el de la fiscalización abstracta sucesiva de la legalidad y de la constitucionalidad de las normas jurídicas, con adaptaciones.

Artículo 49

*(Cuadernos electorales)*

1. Se le confiere a cualquier militante:
  - a) El derecho a impugnar los cuadernos electorales, cuando su inscripción sea omitida;
  - b) El derecho a impugnar los cuadernos electorales cuando en éste conste alguna persona sin derecho de sufragio.
2. La impugnación se hace ante el consejo de jurisdicción, interponiendo un recurso ante el tribunal administrativo de circuito territorialmente competente.

Nota:

1. Parece excesivo el artículo 103-C de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que admite el recurso para este Tribunal en caso de impugnación de los cuadernos electorales.
2. Pero, por el contrario, no sólo se corrigen las omisiones; también las inscripciones indebidas.

Artículo 50

*(Actos de procedimiento electoral)*

1. Las elecciones, o cualquier acto de procedimiento electoral relativo a algún órgano partidista, son impugnables con fun-

damento en la infracción de las normas estatutarias o de las normas legales, ante el Consejo de Jurisdicción del partido.

2. De la decisión, cabe el recurso ante el tribunal administrativo de circuito o, cuando se trate de elección relativa al órgano nacional del partido y la impugnación sea por ilegalidad, ante el Tribunal Constitucional.
3. El derecho de impugnación se le otorga, con respecto a cada elección, a cualquier elector o candidato.

Nota:

Se adopta una solución parecida a la que se explica con respecto a la impugnación de actos partidarios, en el artículo 1o. Las razones son las mismas.

#### Artículo 51

*(Actos de los órganos partidistas)*

1. Los actos de cualquier órgano partidista son impugnables, con fundamento en la infracción de normas estatutarias o de normas legales, ante el órgano de jurisdicción del partido correspondiente.
2. De la decisión del órgano de jurisdicción cabe la interposición de recurso ante el tribunal administrativo de circuito territorialmente competente o, cuando se trate de un acto del órgano nacional del partido impugnado por ilegalidad, ante el Tribunal Constitucional.
3. El derecho de impugnación se atribuye a:
  - a) Cualquier militante, en el caso de decisión punitiva tomada en proceso disciplinario en el que sea acusado, o asimismo, en el caso de que el acto afecte, directa o personalmente, sus derechos de participación político-partidista;
  - b) Los órganos o al número de militantes que los estatutos prevean.

Nota:

1. Parece más correcto decir “actos” y no “deliberaciones”, puesto que los partidos pueden no tener únicamente órganos colegiados.

2. Se preconiza una solución simultáneamente más amplia y más prudente de la que se consigna en el artículo 103-D de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Más amplia, porque se incluye cualquier acto de los órganos partidistas, así sea que la impugnación se funde en la infracción de normas estatutarias o de normas legales.

Más prudente, porque el recurso ante el Tribunal Constitucional sólo se abre en la hipótesis de que el acto del órgano nacional de partido sea impugnado por ilegalidad. En los casos restantes, el recurso se presenta ante el tribunal administrativo de circuito (más adecuado para el efecto que el tribunal judicial). No se puede decir que esta restricción sea contraria al artículo 223, número 2, inciso *h*), de la Constitución, porque este precepto, lejos de prever una recurribilidad genérica ante el Tribunal Constitucional (de todo punto inconveniente y poco armónica con la función de este alto tribunal), sólo habla de las “deliberaciones” que, en los términos de la ley, sean recurribles.

Peligroso, por estar formulado con conceptos indeterminados y susceptibles de propiciar la politización del Tribunal Constitucional, se revela, por lo demás, el número 2 del mencionado artículo 103-D, cuando admite la impugnación con base en “grave violación de las reglas esenciales relativas a la competencia o al funcionamiento democrático del partido”.

3. Naturalmente, se justifica el derecho de cualquier militante a impugnar actos de partido que afecten sus derechos; aquí se sigue el precepto de la ley orgánica.

Ya si esto no ocurre, se deja a los estatutos de cada partido la elección del sistema más adecuado, pero deberá estar siempre consagrada la impugnabilidad.

4. La intervención del órgano de jurisdicción del partido, previa a cualquier tribunal, traduce dos principios complementarios: un principio de garantía a nivel interno y un principio racionalizador de agotamiento de los medios internos.

## Artículo 52

### *(Anulabilidad)*

Los actos partidistas que infrinjan normas estatutarias o normas legales son anulables.

Nota:

Fuente: artículo 177 del Código Civil (en asociaciones).

## CAPÍTULO IX DISPOSICIONES FINALES

## Artículo 53

### *(Aplicación a los partidos existentes)*

La presente ley se aplicará a los partidos existentes desde la fecha de su entrada en vigor, observando lo siguiente:

- a) El plazo previsto en el número 1 del artículo 20 se cuenta a partir de esa fecha;
- b) Los estatutos sufrirán las adaptaciones necesarias hasta seis meses después de que la ley entre en vigor.

Nota:

1. La ley no puede ser retroactiva, pero es perfectamente justo que cinco años después de su entrada en vigor los partidos ahora existentes posean el número de militantes en ella requeridos para poder subsistir.
2. También parece razonable establecer la necesidad de adaptación de los estatutos en un plazo relativamente largo.

## Artículo 54

### *(Revocación)*

Se revocan:

- a) El Decreto-ley 595/74, del 7 de noviembre, y las alteraciones introducidas por el Decreto-ley 126/75, del 13 de marzo, y por el Decreto-ley 195/76, del 16 de marzo;
- b) El Decreto-ley 692/74, del 5 de diciembre;
- c) La Ley 5/89, del 17 de marzo;

d) Los números 1 y 2 del artículo 103-D y del artículo 103-F de la Ley 28/82, del 15 de noviembre, añadidos por la Ley 13-A/98, del 26 de febrero.

Nota:

Ninguna duda cabe con respecto al inciso d). Como la materia de los partidos políticos es, desde 1997, materia sujeta a los procedimientos de las leyes orgánicas, bien puede la ley de los partidos revocar disposiciones de otra ley orgánica, la del Tribunal Constitucional [artículos 164, incisos a) y h), y 166, número 2, de la Constitución].

## Artículo 55

*(Entrada en vigor)*

La presente ley entra en vigor treinta días después de su publicación.