

Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad

Konrad Hesse
Michael Stolleis

Edición, introducción y traducción
de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez

Derecho de Partidos



Colección

Derecho de Partidos

Óscar Alzaga Villaamil
María Salvador Martínez
Jorge Alguacil González-Aurioles
(dirs.)

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN
ALEMANA: NORMA Y REALIDAD

AUTORES

Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ

Konrad HESSE

Michael STOLLEIS

KONRAD HESSE
MICHAEL STOLLEIS

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN LA CONSTITUCIÓN ALEMANA:
NORMA Y REALIDAD**

Edición, introducción y traducción de
Ignacio Gutiérrez Gutiérrez

Centro de Estudios de Partidos UNED
Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades - Agencia Estatal de Investigación/Proyecto: DER2017-84733-R, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional».

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Konrad Hesse y Michael Stolleis
© Edición, introducción y traducción de Ignacio Gutiérrez
© Centro de Estudios de Partidos UNED
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-541-1
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

ÍNDICE

	Pág.
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS CONGRESOS DE LA ACADEMIA ALEMANA, por Ignacio Gutiérrez Gutiérrez	9
I. PRESENTACIÓN	9
II. VIENA, 1958: LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE LA CONSTITUCIÓN	12
III. FRIBURGO (SUIZA), 1985: EL ESTADO DE PARTIDOS.	19
IV. LOS PARTIDOS EN CIENTO AÑOS DE ACADEMIA	28
LA POSICIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO MODERNO, por Konrad Hesse	37
I.	37
II.	43
III.	55
TESIS	76
ESTADO DE PARTIDOS - ¿SÍNTOMA DE CRISIS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO?, por Michael Stolleis	83
I. «ESTADO DE PARTIDOS» DESDE LOS AÑOS SESENTA	83
1. Normalidad del Estado de partidos.....	83
2. Balance del desarrollo	85
3. Síntomas de inquietud; planteamiento	88

	Pág.
4. Puntos de partida para un «diagnóstico de crisis».....	89
<i>a)</i> La posición de los partidos en el proceso de formación de voluntad.....	89
<i>b)</i> Fundamentos jurídico-constitucionales	91
II. ¿«SÍNTOMAS DE CRISIS»?.....	94
1. Crisis de confianza - rechazo a los partidos.....	94
2. Movimientos ciudadanos.....	97
3. Asociaciones	98
4. Pérdida de terreno.....	100
III. AMPLIACIÓN DEL PODER DE LOS «PARTIDOS EN EL ESTADO»	101
1. Ocupación y reparto de puestos	101
<i>a)</i> Los hechos	102
<i>b)</i> La situación jurídico-constitucional	103
2. Debilitamiento del principio de competencia	106
<i>a)</i> El nivel local	106
<i>b)</i> Nuevos partidos	107
3. Dietas y financiación de los partidos	110
<i>a)</i> El modelo del parlamentario y las dietas.....	111
<i>b)</i> La Ley de reforma de la financiación de los partidos del 23 de diciembre de 1983.....	112
IV. MODELO DE PARTIDOS Y PROPUESTAS	115
1. Compromiso ciudadano y opinión pública crítica	115
2. Trabajo parlamentario, autocontrol del parlamento	116
3. Correcciones en el proceso de formación de voluntad; en particular, acoplamientos entre formas representativas y plebiscitarias en el ejercicio del poder del Estado.....	117
4. Criterios para una futura financiación	121
5. Conclusión	122
TESIS.....	123

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS CONGRESOS DE LA ACADEMIA ALEMANA*

Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ
UNED

I. PRESENTACIÓN

Este volumen recoge las ponencias sobre partidos políticos presentadas por Konrad Hesse¹ y Michael Stolleis² en sendos congresos de la *Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, la célebre Asociación de profesores alemanes de Derecho público. No es necesario

* Tanto esta introducción como el volumen en su conjunto se insertan en el Proyecto de I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, convocatoria 2017, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional» (DER2017-84733-R, 2017-2020).

¹ K. HESSE, «Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 17 (Berlín, Walter de Gruyter, 1959, pp. 10-52). La contraponencia del mismo título, a cargo de G. E. KAFKA, en pp. 53-102; el extracto de los debates (en lenguaje indirecto) y las intervenciones finales de los ponentes, en pp. 103-117. Esta serie de publicaciones, libremente accesibles en la web de la editorial después de un breve periodo de carencia (<https://www.degruyter.com/view/serial/16640>), será citada en adelante como *VVDStRL*, con referencia al año de publicación del volumen, que ordinariamente es el que sigue al congreso.

² M. STOLLEIS, «Parteienstaatlichkeit - Krisensysteme des demokratischen Verfassungsstaats?», *VVDStRL*, 44, 1986, pp. 7-45. Las contraponencias del mismo título, a cargo de H. SCHÄFFER y R. RHINOW, en pp. 46-82 y 83-113 respectivamente; la transcripción de los debates y las intervenciones finales de los ponentes, en pp. 114-168.

recordar aquí la relevancia de la Asociación, cuya reunión constitutiva se celebró en Berlín hace cien años, en octubre de 1922, y la trascendencia de los debates que se suscitan en sus congresos anuales³; determinando temática y ponentes, la presidencia de la Asociación (de tres miembros y elegida por dos años) asume un papel decisivo a la hora de identificar cuestiones que se consideran de interés académico y profesores cuya valía se pone a prueba públicamente⁴. Tampoco es necesario, en este último sentido, insistir en la figura de ambos autores; tanto Hesse⁵ como Stolleis⁶ resultan bien conocidos para los iuspublicistas de lengua castellana. Esta introducción solo trata de contextualizar sus intervenciones en el marco inmediato de los congresos que las acogieron y también en el más amplio de la trayectoria de la Asociación.

³ Para esto cfr. sobre todo M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Dritter Band. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur, 1914-1945*, München, C. H. Beck, 1999, pp. 186 y ss. y 311 y ss., así como *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Vierter Band. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost, 1945-1990*, München, C. H. Beck, 2012, pp. 82 y ss., *passim*.

⁴ Cfr. aquí H. SCHULZE-FIELITZ, «Das Staatsrechtslehrerreferat», en su libro *Staatsrechtslehre als Mikrokosmos*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, pp. 145 y ss.

⁵ Sobre todo a través de sus *Escritos de Derecho Constitucional*, primero en Madrid, CEC, 1983, con «Introducción» y traducción de P. CRUZ VILLALÓN (2.ª ed. de 1992, donde se actualizan los dos primeros textos, que se corresponden con capítulos de su célebre manual, conforme a su edición más reciente, entonces la decimoctava), luego muy ampliados en Madrid, FCJE-CEPC, 2011 (reimpreso en 2012), selección y traducción de P. CRUZ VILLALÓN y M. AZPITARTE, «Introducción» de P. CRUZ VILLALÓN y «Epílogo» de M. AZPITARTE SÁNCHEZ. Cfr. también K. HESSE, *Derecho constitucional y Derecho privado*, Madrid, Civitas, 1995. Sobre la obra de Hesse, su recepción en España y su proyección de futuro, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «Gestación, recepción y vigencia: la teoría de la Constitución y el Derecho constitucional de Konrad Hesse», *REDC*, 100, 2014, pp. 403 y ss.

⁶ También en el caso de M. STOLLEIS cabe limitarse a las publicaciones en forma de libro: *La Historia del Derecho como obra de arte*, Granada, Comares, 2009; *El ojo de la ley. Historia de una metáfora*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2010; *La textura histórica de las formas políticas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2011; *Estado, Europa, globalización: Constitución y utopía*, Santiago (Chile), Olejnik, 2017; *Introducción al Derecho público alemán (siglos XVI-XXI)*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2018. Cfr. asimismo I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «El Derecho como gremio, la Historia como artesanía, la ciencia como literatura: Michael Stolleis, 1941-2021», *e-Legal History Review*, 34, 2021, y «Michael Stolleis (1941-2021). La Historia del Derecho como filantropía», *Seminarios Complutenses de Derecho Romano*, XXXIV, 2021, pp. 535 y ss.

Tradicionalmente, las ponencias de sus congresos se articulaban por pares en torno a dos temas de debate; desde 2002, tras dos décadas de experimentos con la estructura⁷, se ha estabilizado la fórmula de proponer cuatro temas, con dos ponencias en cada uno⁸. De los respectivos ponentes se esperaba y se espera, conforme a la costumbre, que proporcionen un *status quaestionis* completo y sistemático; pero también que, procedentes de contextos académicos distintos, ofrezcan enfoques diferentes orientados hacia conclusiones también dispares, susceptibles de estimular el diálogo posterior⁹.

Las intervenciones de Hesse y Stolleis tienen como rasgo común la peculiaridad de sus contraponencias, quizá en parte determinada por el lugar de celebración de las Jornadas. En ambos casos, en efecto, estas se convocaron fuera de Alemania, en Austria (Viena, 1958) y Suiza (Friburgo, 1985) respectivamente¹⁰. Las ponencias de los profesores alemanes que aquí recogemos fueron complementa-

⁷ Como excepción, el segundo tema del segundo congreso (1925) había sido abordado por tres ponentes. Pero la experiencia no se había vuelto a repetir hasta los años ochenta del siglo pasado, cuando se hizo casi habitual: 1980, 1981 y, desde 1985, ya todos los años en al menos uno de los temas. Desde el año 1992 se pasó incluso a cuatro ponentes por tema, alternando ocasionalmente con tres o dos; en el año 2000 se propusieron tres temas.

⁸ A veces el congreso se convoca bajo un epígrafe general, en otras se agrupan los cuatro temas en dos bloques. En 2016 o en 2021 el epígrafe general se ha desglosado de modos diversos, de forma que no siempre hay dos ponencias que se contrapongan, sino que a veces se complementan.

⁹ En la publicación oficial, el contenido de las ponencias va seguido de su correspondiente resumen en forma de tesis fundamentales (*Leitsätze*), que es el documento que se entrega a los asistentes en la entrada de las respectivas sesiones y que por ello condiciona también los debates. La publicación recoge asimismo las discusiones ulteriores, en lenguaje directo o más o menos extractadas en lenguaje indirecto, que son cerradas por una intervención final de los ponentes.

¹⁰ No resulta, en sí mismo, demasiado excepcional. Desde un principio, la Asociación consideró que lo decisivo no era la nacionalidad de sus miembros o el ordenamiento jurídico de referencia, sino la cultura alemana en la que se desenvolvía su trabajo científico, determinada por la lengua y la adscripción universitaria. Incluyó, así, a profesores de Universidades de lengua alemana en el Reich, en Austria y en Suiza, así como en la Universidad alemana de Praga. El congreso anual ya se había celebrado en Viena en 1928, y volvió allí treinta años después; el primero en Suiza tuvo lugar en Berna en 1969, y en 1985 se celebra en la Universidad de Friburgo, la única bilingüe del país (esta ciudad tiene oficialmente la consideración de francófona, aunque se reconoce la existencia de una significativa minoría de lengua alemana; pero encabeza el Cantón del mismo nombre, reconocido como bilingüe, al igual que la Universidad, la primera que se fundó en la Suiza de religión católica).

das, como ha ocurrido en algunas otras ocasiones, mediante enfoques diferenciados no por la perspectiva teórica o metodológica, sino fundamentalmente por el ordenamiento jurídico y el sistema político que servían de referencia a las exposiciones: Austria en el primer caso (Gustav E. Kafka)¹¹, Austria y Suiza en el segundo (Heinz Schäffer¹² y René A. Rhinow¹³). La consiguiente heterogeneidad de los desarrollos hace que tales ponencias, sin duda interesantes para un análisis comparado, resulten de limitada utilidad para comprender el desenvolvimiento de la doctrina alemana sobre el Derecho de partidos. Pero hemos considerado oportuno resumirlas aquí, junto con los debates que se produjeron en las respectivas sesiones; del mismo modo que ofreceremos, al final de esta introducción, una visión panorámica sobre la presencia de los partidos políticos como tema de debate en los cien años de historia de la *Vereinigung*.

II. VIENA, 1958: LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE LA CONSTITUCIÓN

1. Cuando Hesse defiende su ponencia sobre «La posición jurídico-constitucional de los partidos políticos en el Estado moderno»¹⁴

¹¹ Gustav Eduard Kafka (1907-1974), nacido en Múnich de familia austriaca, había estudiado Derecho en Alemania. Su origen judío le llevó al exilio en 1938; encarcelado en Holanda en 1940, pasó por numerosas prisiones, hasta que se fugó en 1945. Instalado en la ciudad de Graz, se habilitó en su Universidad en 1955; accedió a la cátedra de forma interina en Viena (1961) y luego, ya de modo estable, en Graz (1965). R. MÜLLER, «Biografie Gustav E. Kafka», *Archiv für die Geschichte der Soziologie in Österreich* (<http://agso.uni-graz.at/webarchiv/agsoe02/home.html>).

¹² Heinz Schäffer (1941-2008), catedrático de Derecho público en la Universidad de Salzburgo desde 1976, cofundador de la *Societas Iuris Publici Europaei*, que presidió desde 2007. H. STOLZLECHNER, «In memoriam Heinz Schäffer», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 64, 2009, pp. 1-5.

¹³ René Rhinow (1942), catedrático de Derecho político y administrativo en la Universidad de Basilea desde 1982 (emérito desde 2006), ha sido también presidente del Tribunal Contencioso-Administrativo del Cantón Basel-Landschaft entre 1978 y 1981, miembro (1979-1984) y presidente (1983-1984) del Consejo constitucional del Cantón y, como miembro del partido liberal (Freisinnig-Demokratische Partei), representante del Cantón en el *Ständerat* (Cámara de los Estados) de la Federación Suiza (1987-1999, presidente de la Cámara en este último año) (<https://ius.unibas.ch/de/personen/rene-rhinow/>, <http://wp.rene-rhinow.ch/>).

¹⁴ *Op. cit.*, n. 1. El siguiente resumen puede ser contrastado con la versión castellana recogida en este mismo volumen.