

1092

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Trabajo final de investigación
Dirigido por el Dr. Marc Carrillo
Doctorado en Derecho Público 1994-96
Universitat Pompeu Fabra

Rosa M^a Lucas Bizarro
Barcelona, Setembre de 1998

INDICE

INTRODUCCIÓN	pág. 1
PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN A LOS PARTIDOS POLITICOS	
I. Planteamiento	pág. 7
II. Origen	pág. 9
III. Evolución	pág. 18
1.- Regulación jurídica	
2.- Modelo de partido	
IV. Funciones	pág. 27
1.- Representación política	
2.- Otras funciones	
V. Naturaleza jurídica	pág. 47
1.- Características normativas básicas	
1. 1. Libertad de creación	
1. 2. Democracia interna	
2.- La posición de la doctrina	
2. 1. Tesis privatista	
2. 2. Tesis publicista	
2. 3. Tesis mixta	
3.- La posición de la jurisprudencia constitucional	
VI. Financiación	pág. 73
1.- Modelos de financiación	
2.- Un sistema alternativo	
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
I. Introducción	pág. 88
II. Financiación pública	
1.- Sujetos financiados por el Estado	pág. 94
1. 1. Partidos políticos	
1. 2. Partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores	

1. 3. Grupos parlamentarios	
2.- Objeto de la financiación pública	pág. 97
2. 1. Funcionamiento ordinario	
A) Partidos políticos	
B) Grupos parlamentarios	
2. 2. Reembolso de gastos electorales	
3.- Procedimiento	pág. 104
3. 1. Gastos ordinarios	
A) Partidos políticos	
B) Grupos parlamentarios	
3. 2. Gastos electorales	
A) Financiación directa	
B) Financiación indirecta	
1.- Reserva de locales para la celebración de actos electorales	
2.- Cesión de lugares gratuitos para la colocación de carteles	
3.- Tarifas especiales para los envíos de propaganda electoral	
4.- Utilización de medios de comunicación de titularidad pública	

III. Financiación privada

1.- Ingresos de la financiación privada	pág. 120
1. 1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados	
1. 2. Los productos de las actividades y los rendimientos del patrimonio	
1. 3. Otras aportaciones	
1. 4. Los créditos que concierten	
1. 5. Las herencias o legados que reciban	
1. 6. Contribuciones especiales de los titulares de cargos públicos	
1. 7. Aportaciones de los sindicatos y organizaciones empresariales	
2.- Sujetos pasivos de la financiación privada	pág. 126
2. 1. Partidos políticos	
2. 2. Otros sujetos: la perspectiva del derecho comparado	
3.- Sujetos activos de la financiación privada	pág. 127
3. 1. Personas físicas	
A) Nacionales	
B) Extranjeros	
3. 2. Personas jurídicas	
4.- Objeto de la financiación privada	pág. 129
4. 1. Ingresos electorales	
4. 2. Aportaciones no finalistas	
A) Nominales	
B) Anónimas	
4. 3. Desgravaciones fiscales	

IV. Mecanismos de control

1.- Introducción	pág. 135
2.- Control interno	pág. 135
2. 1. Obligaciones contables	
A) Gastos e ingresos de funcionamiento	
B) Gastos e ingresos electorales	
1.- Administrador electoral	
2.- Contabilidad separada	
3.- Apertura de cuentas electorales	
C) Gastos parlamentarios	
2. 2. Presentación de las cuentas	
A) Gastos e ingresos de funcionamiento	
B) Gastos e ingresos electorales	
C) Gastos parlamentarios	
3.- Control externo	pág. 139
3. 1. Ingresos y gastos ordinarios	
A) Aportaciones no finalistas	
B) Ingreso en cuenta corriente	
C) Tribunal de Cuentas	
3. 2. Ingresos y gastos electorales	
A) Órganos de control	
1.- Juntas electorales	
2.- Tribunal de Cuentas	
B) Control de ingresos electorales	
1.- Identificación	
2.- Ingreso en cuentas electorales	
3.- Limitaciones	
4.- Prohibiciones	
C) Control de gastos electorales	
1.- Introducción	
2.- Gastos globales	
3.- Gastos en publicidad	
3. 3. Gastos parlamentarios	
3. 4. Efectos del control	

V. Valoración final	pág. 151
----------------------------	----------

TERCERA PARTE:

ANÁLISIS DE LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS EN 1996

I. Introducción	pág. 158
------------------------	----------

II. Financiación pública

1.- Sujetos financiados	pág. 161
1. 1. Partidos políticos	
1. 2. Grupos parlamentarios	
2.- Objeto de la financiación pública	pág. 165
2. 1. Gastos ordinarios	
2. 2. Gastos electorales	
2. 3. Gastos parlamentarios	

3.- Procedimiento	pág. 170
--------------------------	----------

III. Financiación privada

1.- Ingresos de la financiación privada	pág. 174
1. 1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados	
1. 2. Los productos de las actividades y los rendimientos del patrimonio	
1. 3. Las donaciones y otras aportaciones en dinero o en especie	
A) Donaciones nominales	
B) Donaciones anónimas	
1. 4. Los créditos que concierten	
1. 5. Las herencias o legados que reciban	
1. 6. Contribuciones especiales de los parlamentarios y titulares de cargos públicos	
2.- Sujetos de la financiación privada	pág. 182
2. 1. Sujetos activos: donantes	
A) Personas físicas	
B) Personas jurídicas	
2. 2. Sujetos pasivos: partidos políticos	
3.- Objeto de la financiación privada	pág. 185
4.- Procedimiento	pág. 186
5.- Desgravaciones fiscales	pág. 187
6.- Régimen fiscal de los partidos políticos	pág. 190

IV. Mecanismos de control

1.- Internos	pág. 192
1. 1. Obligaciones contables	
1. 2. Presentación de las cuentas	
2.- Externos	pág. 196
3.- Efectos del control	pág. 198

V. Valoración final	pág. 199
----------------------------	----------

CONCLUSIONES	pág. 208
---------------------	----------

BIBLIOGRAFIA	pág. 219
---------------------	----------

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BLE	Boletín de Legislación Extranjera
BOCCGG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CCCFFC	Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol
CE	Constitución Española
CEC	Centro de Estudios Constitucionales
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DA	Documentación Administrativa
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DGPE	Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo
JEP	Junta Electoral Provincial
JEC	Junta Electoral Central
JEZ	Junta Electoral de Zona
LO	Ley Orgánica
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOFPP	Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos
LPP	Ley de Partidos Políticos
RAP	Revista de Administración Pública
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RCEC	Revista del Centro de Estudios Constitucionales
RDP _r	Revista de Derecho Privado
RDP	Revista de Derecho Público
REP	Revista de Estudios Políticos
RGD	Revista General de Derecho
RICS	Revista del Instituto de Ciencias Sociales
RCCGG	Revista de las Cortes Generales
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
RS	Reglamento del Senado
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los partidos políticos y en concreto, su forma de financiación. Cualquiera que se acerque al sistema político español puede comprobar fácilmente que, igual que en la mayoría de Estados democráticos, los partidos son los principales protagonistas. El punto de partida de esta investigación es la importancia que los partidos han adquirido en las democracias actuales, importancia que puede desdibujarse con la creciente pérdida de credibilidad que la ciudadanía ha mostrado hacia ellos. Esta situación, que algunos autores han definido como crisis, ha sido provocada principalmente por las irregularidades detectadas en la financiación de las formaciones políticas. Los ciudadanos que han visto traicionada la confianza que depositaron en el personal político, han empezado a mostrar cierta apatía e indiferencia respecto a la política en general, lo que conduce irremediable aunque lentamente a la deslegitimación del sistema democrático. Las encuestas de opinión (aunque tengan una representatividad limitada) manifiestan que la imagen que los ciudadanos tienen de los políticos no es demasiado buena. Algunos ensayos consideran que aunque estos datos no son satisfactorios, no por ello se puede afirmar que la democracia está en peligro¹. Se puede compartir el criterio de no ser alarmistas, pero tampoco se debe disminuir la importancia del fenómeno; en este sentido, Macpherson nos recuerda que *"(...) Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él (...) y que para ser viable la democracia, 1) no debe alejarse demasiado de los deseos y las capacidades de los seres humanos que deben hacerla funcionar y 2) necesita contar con el asentamiento y el apoyo generales"*².

La preocupación por la financiación de los partidos se ha de enmarcar dentro de una inquietud más general sobre el funcionamiento del sistema democrático. Este es un problema que se puede abordar desde muchas perspectivas: algunos apuntan hacia

¹ J. SINOVA y J. TUSELL; *El secuestro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990, pág. 40.

² C.B. MCPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Alianza, 1991, págs. 15-16.

la reforma del sistema electoral (necesidad de listas abiertas que permitan una mayor participación del electorado) y otros predicen una modificación en el interior de los partidos. Aquí no se estudiará la legislación electoral, pues en los países en que ésta se ha variado los resultados no han sido alentadores, por ejemplo, la experiencia italiana de establecer lista abiertas no ha sido satisfactoria. Es por eso que incidiremos en otros dos aspectos: por un lado, la ampliación de los canales de participación como forma de hacer frente al déficit de legitimidad democrática, y por el otro, pero relacionado con el primero, la reforma del sistema de financiación de los partidos.

Teniendo en cuenta estas premisas, este estudio se propone analizar nuevas perspectivas que permitan mejorar el sistema de financiación vigente, a través de medidas que sirvan tanto para eliminar o reducir la tendencia a la ilegalidad, como para ampliar las instancias de participación. Medidas que, tomando como centro de enfoque el ciudadano individual y no el partido como organización, sirvan en último término para recuperar el crédito que parcialmente ha perdido el personal político y para relegitimar el sistema democrático. Para ello se defenderá la tesis de que el modelo de financiación por el que se opte debe ser: coherente con el concepto constitucional de partido, respetuoso con los principios de transparencia, publicidad y control que rigen en todo Estado de Derecho, y favorecedor de una democracia deliberativa y participativa.

Para conseguir dicho propósito, el trabajo se compone de tres partes. En la primera se analiza la figura de los partidos políticos en abstracto, los orígenes y la evolución que han sufrido hasta llegar al estadio actual. Se abordará el hecho de que en esta materia no es posible dar un concepto general a no ser que esté vacío de contenido, por lo que se centrará el análisis en el momento actual y dentro de un sistema determinado³. Se estudiará el llamado *Derecho de partidos* del ordenamiento jurídico español (formado por multitud de normas que van desde algunas pre-

³ Tal como sostienen K. LENK y F. NEUMAN en *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, págs. 167-168.

constitucionales: Ley de Asociaciones de 1964, Ley de Asociaciones Políticas de 1974, Ley de Partidos políticos de 1978, hasta los estatutos de los partidos, pasando por la Constitución y la legislación democrática posterior: Ley Orgánica del Régimen electoral General de 1985 y Ley de financiación de los partidos políticos de 1987) y las funciones que esa normativa otorga a los partidos; de todo ello se deducirá cual es la naturaleza jurídica que debemos atribuirles. La definición normativa de partido, que se acompañará de diferentes aportaciones doctrinales y jurisprudenciales, será un elemento determinante para valorar en capítulos posteriores el sistema de financiación. La base de los argumentos sobre la financiación se encuentra en la primera parte, es por eso que se puede considerar un estudio parcial, pues su finalidad no es establecer la historia o evolución completa de los partidos, sino utilizar el elemento histórico, sociológico y en parte ideológico de forma instrumental, para el cumplimiento de la finalidad del trabajo de investigación.

La primera parte se completa con la exposición de los distintos modelos de financiación existentes, valorando sus ventajas e inconvenientes y los resultados obtenidos en los países en los que se han implantado. Esta información permitirá racionalizar las propuestas finales, sin olvidar que para mantener la coherencia interna, la forma de financiación se debe adaptar al concepto de partido que recoge nuestra Constitución.

La segunda parte se dedicará al análisis del entramado legal que en España regula la financiación de los partidos políticos: la Ley orgánica 5/1985 del régimen electoral general, la Ley orgánica 13/1987 de financiación de los partidos políticos y los Reglamentos parlamentarios. Es habitual que tanto la doctrina⁴ como los propios

⁴ Puesta de manifiesto por diversos autores, por todos, vease P. DEL CASTILLO, *"La financiación de los partidos políticos en Europa"*, Política Exterior nº 16, Madrid, 1990, pág. 16: *"El sistema actual de financiación de los partidos políticos en España se puede considerar un sistema fracasado. No ha resuelto adecuadamente las demandas económicas de las fuerzas políticas, ha favorecido que los partidos recaben fondos privados al margen del "circuito legal" e induce a elevar el coste de las campañas electorales. Como resultado final ha producido un deterioro preocupante de la imagen de los partidos ante la opinión pública que contempla cómo los partidos practican una doble moral."*

partidos⁵ caractericen el sistema vigente de ineficaz. Esto es motivo suficiente para realizar un estudio normativo, como el que se presenta, en el que se busquen las causas que provocan tanto la ineficacia del sistema como su incumplimiento sistemático, y se acabe proponiendo nuevos mecanismos que permitan solucionar las disfuncionalidades detectadas.

En la aproximación al sistema destacaremos varios elementos: los sujetos financiados, el objeto al que se dirige la financiación, el procedimiento a utilizar para hacer el reparto del dinero y, por último, los mecanismos de control existentes. En el detalle de cada uno de los puntos enumerados se compara el sistema español con regímenes foráneos, sobre todo los europeos (Alemania, Francia, Holanda, Italia y Gran Bretaña); con ello no se pretende el traslado literal de un modelo que, aunque eficaz en otro lugar, sea extraño en nuestro país, mas servirá para conocer las consecuencias prácticas que han producido algunas medidas concretas. Una correcta comparación de sistemas exige tener en cuenta múltiples elementos de cada lugar a comparar: el sistema de partidos, la cultura política y jurídica, los índices de afiliación, etc. Sólo cuando esos elementos sean iguales o muy parecidos se podrá extrapolar las medidas implantadas de un país a otro.

En tercer lugar, se describirán y valorarán las novedades que incluyen las proposiciones de ley presentadas en esta legislatura por los diversos grupos parlamentarios. La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos se ha propuesto y anunciado en diversas ocasiones por diferentes fuerzas políticas, pero hasta la actualidad nunca se ha materializado. Estas proposiciones parecen indicar un cambio de tendencia, por ello es necesario analizarlas y, en caso de que sea posible, aportar los datos de los efectos que las nuevas medidas han producido en los países en que se

⁵ En la comisión sobre financiación de partidos políticos y su endeudamiento creada en el Congreso en 1994 se habla de fallo del sistema de financiación pública instaurado. Por ejemplo, en la comparecencia de los Consejeros del Tribunal de Cuentas, el Sr. Nieto de Alba afirma: "(...) en la Ley de financiación del año 1987 habría que poner de manifiesto en primer lugar su desconexión financiera interna y también su falta de relación con otras leyes", en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones), V legislatura, año 1994, nº 350, pág. 10.876

han implantado, para poder detectar antes de su aplicación práctica los potenciales problemas que puedan generar. También se dedica un espacio a una cuestión más específica: la dificultad de la elaboración de una Ley que regule la financiación de partidos políticos. Nadie duda que son las Cortes Generales, como representantes del pueblo, a quienes corresponde aprobar dicha Ley, pues se trata del único órgano del Estado que dispone de legitimación popular directa (además de los Parlamentos autonómicos); pero en este caso la legitimidad de las cámaras se encuentra debilitada por tratarse de una materia autorreferente, es decir, creada por las mismas personas (o grupos) que se beneficiarán de su contenido. Esto obliga a realizar algunas reflexiones tanto sobre su forma de elaboración y aprobación como sobre el sistema de control.

Al final del trabajo se resumen las conclusiones a las que se ha llegado con la realización de esta investigación, a la vez que se apuntan algunas sugerencias de reforma legislativa que intentan paliar ciertos problemas que causa la actual normativa. Estas propuestas pretenderán dar cumplimiento a los mismos principios generales que inspiraron la legislación vigente (igualdad, publicidad, transparencia y control), pero de una forma más efectiva, pues es conocido que las medidas establecidas no han dado el fruto deseado al alejarse bastante de la realidad y mantenerse en un nivel prácticamente utópico del cual debe huir toda norma jurídica con pretensión de cumplimiento efectivo. Todo ello teniendo presente que, como ya se ha apuntado, la finalidad última del trabajo es favorecer la consolidación del sistema democrático.

Para acabar esta presentación conviene adelantar que, si los partidos y su forma de financiación son sólo uno de los elementos que intervienen en la configuración de la relación de representación, las posibles soluciones que se apunten no serán la panacea, pues también influyen la presencia de otros elementos que por alejarse de la finalidad de este trabajo aquí sólo serán mencionados. El resultado del estudio servirá para indicar los potenciales efectos que se pueden conseguir modificando el sistema de financiación y, de alguna forma, puede ser un primer paso hacia el fortalecimiento del debilitado crédito de los partidos políticos. El más importante obstáculo a salvar es el

hecho de que la reforma, si se llevara a cabo, habrá de ser abordada por los propios partidos. La efectividad de la ley en materia de financiación de los partidos será limitada sino se acompaña de una actitud autorreguladora de los propios partidos. Si realmente desean recuperar el prestigio parcialmente perdido, deben comenzar a buscar formas de revitalizarse, algunas de las cuales se apuntan en este estudio. La primera piedra ya se ha lanzado, con las proposiciones de ley que pretenden reformar la financiación de los partidos y con la iniciativa de algún partido de experimentar nuevos métodos de democracia interna (elecciones primarias para la elección de sus candidatos), ahora sólo queda estar atento a los resultados.

PRIMERA PARTE:**APROXIMACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS****I.- Planteamiento**

Para conseguir el objetivo principal de este trabajo, realizar unas aportaciones científicas que puedan ser aplicables a la reforma de la Ley de Financiación de los partidos políticos y en último término elevar el grado de confianza que los ciudadanos manifiestan hacia los partidos, parece una premisa básica iniciar el estudio con una primera parte dedicada a la figura de los Partidos políticos. Este comienzo se justifica por el hecho de que, en ocasiones, la doctrina suele expresar sus argumentos sobre el sistema de financiación sin atender al concepto de partido, pues éste se da por supuesto. Pero en un estudio jurídico y especialmente constitucional, el tema no es pacífico; por ello es preciso aclarar con precisión qué queremos denotar al hablar de partidos políticos, antes de analizar y valorar su financiación. El resultado de no delimitar conceptualmente el punto de partida es que en ocasiones el discurso puede padecer contradicciones insalvables o bien las propuestas son utópicas e irrealizables. Para evitar hacer un estudio carente de valor práctico, a la vez que se mantiene la coherencia de las propuestas con el modelo constitucional de partido, se aborda en primer lugar la institución en abstracto.

Esta primera parte tiene un carácter introductorio, en ella se intenta dar respuesta a preguntas aparentemente simples, del tipo ¿qué son los partidos?, ¿cuál es su naturaleza jurídica? o, ¿qué funciones les corresponden actualmente?. Estas son cuestiones que si no se delimita su contenido conceptual al inicio, después es más complicado realizar el análisis sobre otros temas conexos referidos a los partidos, como es el de la financiación. Se pretende trazar a grandes rasgos el perfil de los partidos: su significado, naturaleza jurídica, funciones y rol que ejercen dentro de nuestro sistema político. Sólo conociéndolos adecuadamente podremos determinar mejor su financiación.

Se hace necesario advertir desde el principio que no es este un trabajo de teoría política que pretenda recoger todas las formaciones, ni las ideologías. Tampoco se presta especial atención a la estructura, ni a los miembros de los partidos; su interés es puramente constitucional, por tanto, recoge al partido político sólo como elemento trascendente en la configuración de los principales órganos estatales, como instrumento necesario para el efectivo ejercicio del derecho fundamental de participación política y, en definitiva, como parte decisiva del funcionamiento de la democracia. Para conocer más sobre aquellos aspectos de los partidos políticos aquí no tratados, la bibliografía, tanto clásica como actual, es amplia, y a ella hay que remitirse⁶.

Hablar de partidos en general, sin referencia a una ideología o siglas particulares, puede implicar cierta dificultad. Para salvar este obstáculo se partirá de sus orígenes y se estudiará su evolución, ya que esto permitirá lograr una mejor comprensión del fenómeno en la actualidad, tanto a nivel social como normativo. Con posterioridad se prestará atención a las funciones que corresponde realizar a los partidos, para finalizar configurando su naturaleza jurídica que ya se puede apuntar que se caracterizará por ser un híbrido, a medio camino entre la sociedad (de la que surge) y el Estado (al cual llega gracias a la voluntad popular).

⁶ Entre la que cabe destacar: P. DE VEGA (ed.) *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977; M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; R. GARCIA COTARELO, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996; R. MICHELS, *Los partidos políticos*, Moruarturu, Buenos Aires, 1980; I. MOLAS, *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona, 1973; R. MORODO y otros, *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979; C. OFFE, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988; M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Éditions du Seuil, París, 1979; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982; S. HENING y J. PINDER, *Los partidos políticos europeos*, Pegaso, Madrid, 1976; G. SARTORI, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1980.

II.- Origen

El pensador francés Jean Charlot, en su libro sobre los partidos⁷, los calificaba como un fenómeno reciente, complejo, parcial y discutido, adjetivos todos ellos que sirven bien a la definición perseguida. Nos centraremos en la primera adjetivación: los partidos políticos como fenómeno reciente o moderno, pues es claro que entendidos en el sentido actual, es decir, *como una organización permanente de personas que mantienen una ideología afín y cuyo objetivo es alcanzar el poder*, su existencia es sólo algo superior al siglo y medio.

Mucho más antigua que los partidos políticos es la existencia de pluralidad en la sociedad. Por mucho que algunos autores (Carl Schmitt, entre otros) y sobre todo los dictadores europeos de la primera mitad de siglo se hayan empeñado en demostrar, la sociedad nunca ha sido homogénea (y es probable e incluso deseable, que nunca lo sea). Esto significa que siempre han existido "partes", opciones diferentes sobre una misma cuestión. El concepto de partido tiene connotaciones guerreras, como puso de manifiesto Charlot⁸ y la expresión "tomar partido" implica la pertenencia a algún bando, dependiendo de cual sea se diferencia entre amigos y enemigos, entre buenos y malos. A su argumentación se podría añadir que el concepto de partido lleva implícita la existencia de diversidad, pues si se puede tomar partido es que hay diferentes opciones, como mínimo dos, entre las cuales decantarse.

Si tomamos como referencia la concepción de partido como parte, podríamos hallar el origen más remoto de las actuales formaciones políticas en la época griega y romana. El pluralismo ha sido un fenómeno siempre presente a lo largo de la historia, en todo momento se puede diferenciar entre opciones divergentes. Pero no queremos hacer referencia al imperio romano, pues ni este es un estudio histórico de la exégesis de los partidos, ni aquellas remotas partes tienen demasiada relación con las

⁷ J. CHARLOT, *Los partidos políticos*, Editorial A. Redondo, Barcelona, 1972, pág. 247.

⁸ Ibidem, pág. 6.

formaciones políticas modernas, que son el objeto central de este capítulo. Para los partidos actuales, el Estado se configura como un elemento imprescindible. Si consideramos que la función básica de los partidos es hacer de intermediarios entre la sociedad y el Estado, es decir, **representar** a los ciudadanos en los órganos estatales, fuera del Estado los partidos no tendrían razón de ser, pues sin Estado no hay representación ni es necesaria la existencia de partidos.

La representación en derecho público aparece en el momento en el que los ciudadanos necesitan que alguien ejerza por ellos, que alguien les represente en los órganos estatales. Razón por la cual, nuestra referencia a los partidos se ha de vincular necesariamente al Estado y, en concreto, al Estado constitucional. Antes de ese momento no se puede hablar de partidos políticos en sentido estricto, sólo de facciones, grupos o camarillas.

El Estado, entendido como unidad política independiente, nace aproximadamente en el siglo XV, a raíz de la crisis del sistema feudal y sus privilegios, y pasa por diferentes etapas antes de que se requiera la presencia de partidos políticos. La primera forma de organización política estatal es la Monarquía absoluta, en la cual el Rey es todopoderoso, *legibus solutus*, no está vinculado ni tan sólo a la ley, sólo a la divinidad de quien obtiene el poder. Esta situación, en la que al pueblo no se le permite participar en política, hace innecesaria la representación política. Este sistema de gobierno vive sus últimos días a finales del siglo XVIII, cuando estallan las revoluciones burguesas, y especialmente la Revolución Francesa de 1789, que provocan grandes cambios en la concepción tanto del Estado como de la sociedad. La ruptura con la tradición absolutista anterior y con el corporativismo del Antiguo Régimen se institucionaliza a través de lo que se ha llamado el Estado liberal, cuyos ideales eran conseguir la garantía de la libertad de los individuos respecto al Estado. En esta época empieza a reconocerse el sufragio, pero de forma restringida. El voto era una función (y no exactamente un derecho) que sólo correspondía a algunos ciudadanos; sólo podían participar en la elección de los gobernantes las personas con propiedades o capacidades,

en definitiva, los sectores sociales dominantes. Bajo esta teoría elitista de la participación subyace una concepción no igualitaria del hombre. Se predicaba una igualdad ante la ley, lo que supone un gran avance respecto al sistema estamental anterior, en el que la aplicación de la ley dependía del estamento al cual pertenecía la persona, pero todavía no se trataba de una igualdad real. Según las primeras teorías liberales, no todo individuo estaba capacitado para participar en los asuntos públicos, ni siquiera para elegir a los representantes de la Nación, por ello buscaban una participación de "calidad". Se afirmaba entonces que sólo los que disponían de tiempo libre para reflexionar podrían llegar a tomar decisiones racionales, y es de sobra conocido que en aquella época el tiempo libre era un bien a disposición solamente de los más adinerados. En palabras de Constant: *"(Para disponer de las cualidades apropiadas para el ejercicio de los derechos de ciudadanía). Hace falta, pues, otra condición además del nacimiento y de la edad prescrita por la ley. Esta condición es el ocio indispensable para adquirir ilustración y rectitud de juicio. Sólo la propiedad hace a los hombres capaces para el ejercicio de los derechos políticos"*⁹.

El acceso de la burguesía al poder político y la elaboración de la teoría de la Soberanía Nacional para mantenerse en él no conlleva necesariamente la existencia de partidos. Una parte minoritaria de la doctrina, entre los que se encuentra Guerrero¹⁰, sitúa en el momento descrito el nacimiento de las formaciones políticas modernas. A favor de este planteamiento puede apuntarse la aparición del concepto de representación política: por primera vez el pueblo, o parte de él, participa en los asuntos públicos y necesita ser representado en las instituciones estatales. Aunque las primeras figuras de esa época, llamados clubs y comité de notables, se consideran los antepasados, no es adecuado que reciban el calificativo de partido en el sentido actual de la palabra, que, tal como se ha perfilado anteriormente, requiere de una organización estable con una ideología política común.

⁹ B. CONSTANT, *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 66.

¹⁰ E. GUERRERO SALOM, *"Democracia de partidos. Partidos democráticos. Democracia en los partidos"*, en *Los partidos políticos en España*, de R. MORODO y otros, Labor, Madrid, 1979, pág. 224.

Como la mayoría de fenómenos sociales, los partidos sólo surgen cuando son verdaderamente necesarios. Si, como se ha adelantado, la función básica que han de cumplir los partidos es de tipo representativa, es decir, intermediar entre los órganos del Estado y la sociedad para representar a ésta ante aquél, sólo cuando se da la relación de representación puede comenzar a hablarse de partidos. De esta forma, se ha descartado totalmente su existencia en sociedades pre-estatales como la feudal y tampoco son necesarios durante la etapa absolutista, en la que el Estado era dominado en su totalidad por el Monarca, sin que se solicitara en ningún caso la opinión de la sociedad (ni de las masas, ni siquiera de unos pocos)¹¹. Como no existía relación alguna entre el Estado, que se identificaba totalmente con la persona del Rey¹², y la sociedad (mas que a través de los impuestos y contribuciones que aquél solicitaba a sus súbditos), no era preciso el ejercicio de la intermediación.

En la siguiente etapa histórica, el período del Estado liberal, ya es posible la participación ciudadana en la política. Aunque como es bien conocido, en un primer momento se trata de una participación altamente elitista, pues los electores (burguesía y nobleza) sólo suponían un porcentaje mínimo de la sociedad. Dada esta circunstancia, la elección tenía carácter individual, las personas que disponían de derecho al voto escogían como representantes a ciudadanos de forma aislada, en función de sus virtudes o méritos personales. Al tratarse de un electorado reducido y habitualmente conocido por el candidato, ya que solían pertenecer a su mismo círculo social, aquél no necesitaba una organización de sostén para promocionar su candidatura, él mismo se encargaba personalmente de la solicitud de apoyo electoral.

Si bien durante el liberalismo la elección dispone de carácter individual, la representación ha perdido esa condición. En el sistema feudal aparece la representación como categoría rescatada del derecho privado, hecho que le da la condición

¹¹ A lo que hoy entendemos como sociedad civil, en aquella época ha recibido el calificativo histórico de *súbditos*, como muestra de la subordinación al monarca en la que se encontraban.

¹² Es bien conocida la absolutista frase del monarca francés Luis XIV: *L'Etat c'est moi*.

personalista: el representante lo era sólo de la persona o colectivo concreto que le ha votado, y por ello estaba sujeto a las órdenes, al mandato imperativo de los votantes y a la posibilidad de revocación del cargo público en caso de que aquellos no estuvieran conforme con la gestión realizada. Este sistema contractual deja de funcionar cuando la Asamblea asume mayores competencias, pues ya no era posible prever con anticipación los problemas que se presentarían y, por tanto, no se podía determinar con anterioridad la forma de actuar para resolverlos. El Estado liberal conduce a la elaboración de nuevas categorías jurídicas, la soberanía pierde el carácter individualista y rousseauniano que tenía, y pasa a ser atribuida de forma conjunta e indivisible a la totalidad de la Nación mediante la llamada teoría de la Soberanía Nacional. Con ella, el representante lo es de la colectividad, de toda la Nación y no sólo de sus electores; lo que implica que su actuación debe estar dirigida a la obtención de beneficios para el interés general y no sólo de sus votantes. Conforme a este tipo de representación, el mandato imperativo se sustituye por lo se ha denominado mandato representativo, que impide tanto que el representante reciba órdenes como que le sea revocado el mandato por los electores.

Uno de los motivos por los cuales no es posible hablar de partidos políticos en la era de las revoluciones es porque los partidos no eran, todavía, elementos necesarios para la elección (ya que, como hemos dicho, la elección era de tipo personalista). Un segundo motivo lo encontramos en la doctrina liberal clásica que, caracterizada por postular la libertad del individuo, mantenía la creencia utópica de que la prosperidad y el bienestar general se consiguen dejando al hombre totalmente libre e independiente. Para proteger la libertad individual se proscriben las agrupaciones de personas para la defensa de un interés común¹³, pues el fenómeno asociativo era entendido como una forma de pérdida de libertad personal y por tanto, contrario a la felicidad humana. El razonamiento que seguían era el siguiente: las asociaciones tomarían las decisiones en nombre de los individuos que las forman, y esto impediría a la persona manifestar

¹³ Un buen ejemplo de ello es la aprobación en Francia de la Ley *Le Chapelier*, el 19 de junio de 1791 que proscribe las asociaciones de trabajadores y posteriormente la Ley de 27 de julio de 1797 que prohíbe todo asociacionismo político.

libremente su voluntad, por lo que dejaría de ser libre¹⁴. En base a este argumento se impide la formación de cuerpos interpuestos entre Estado y sociedad. El ferviente individualismo predicado por el liberalismo supone que la posible conexión entre dos ámbitos tradicionalmente diferenciados, el privado y el público (es decir, la sociedad y el Estado), se debía realizar de forma individual: persona-Estado; pero nunca de forma colectiva: asociación-Estado.

En conclusión, tanto la falta de necesidad en la práctica como la incompatibilidad con la concepción liberal, impiden situar el origen de los partidos en la etapa histórica comentada. Aunque no hay acuerdo doctrinal sobre el exacto momento de aparición de los partidos políticos modernos, hay que considerar que la discrepancia en este punto deriva del diferente concepto de partido elegido, así, la mayor o menor amplitud conceptual permite adelantar o atrasar el momento de su aparición, pues como ya se ha visto, un concepto demasiado amplio conduce hasta la antigua Roma.

La opinión mayoritaria entre los estudiosos del tema coincide en señalar el nacimiento de los partidos modernos aproximadamente hacia mediados del siglo XIX, en la época en que se extiende el derecho de sufragio¹⁵. En el mismo sentido, De Esteban y López Guerra¹⁶ afirman que la historia de los partidos es la historia de la democracia; para hablar de ellos es necesario encuadrarlos dentro de la evolución general de la democracia en los sistemas occidentales. Los fenómenos anteriores de finales del S.XVIII o principios del S. XIX, como los norteamericanos Federalistas (Hamilton y Adam) y Antifederalistas, más tarde Republicanos (Jefferson y Madison)

¹⁴ No tenían en cuenta que el pertenecer a una asociación era manifestación de un acto voluntario y si también es libre el abandono de la asociación, las decisiones de las agrupaciones no eran una forma de coartar la libertad, sino una manifestación de varias voluntades individuales.

¹⁵ Entre los que destaca, M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 15; también considera que no se puede hablar de partidos antes del segundo cuarto del S. XIX, J. CHARLOT, op. cit., pág. 11.

¹⁶ Vid. J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*. Planeta, Barcelona, 1982, pág. 11.

y los Whigs y Tories ingleses, son facciones, meros prototipos de las actuales formaciones políticas, pero todavía no reúnen todos los requisitos para ser considerados partidos en el sentido moderno del concepto. Por ello se dice que no puede hablarse con precisión del nacimiento de los partidos políticos modernos hasta la evolución democrática del Estado, cuando éste abre sus puertas a la participación de una mayor parte de la población; y la extensión del derecho de voto masculino¹⁷ es un fenómeno que, en Europa, se inicia aproximadamente en la segunda mitad del siglo XIX, aunque la determinación de la fecha exacta variará en cada país.

La aparición de los partidos se debe a que, en esos momentos, se hace necesaria¹⁸ la presencia de organizaciones capaces de dirigirse al conjunto de los electores (que empiezan a ser bastante numerosos), promocionando a los futuros representantes. Como afirmó Ostrogorski¹⁹: *"la extensión del sufragio obliga a acudir a mecanismos más complicados para llevar a cabo la conexión entre candidato y elector"*. Es cierto que anteriormente ya se celebraban elecciones, pero eran de carácter censitario, circunstancia que facilitaba la tarea del candidato, pues solía conocer personalmente a todos los capacitados para votar y se dirigía a ellos de forma individualizada para solicitarles su apoyo. Alrededor del candidato se formaban camarillas no permanentes, que son la semilla de algunos partidos, pero que aún no pueden recibir tal calificativo.

Con la transformación del Estado en liberal-democrático y la universalización (masculina) del sufragio, la tarea de conectar con el electorado se hace más difícil. Materialmente no es posible que el candidato conozca personalmente a todos sus electores, ni se encuentra capacitado para dirigirse de forma individualizada a ellos,

¹⁷ Recordemos que el voto femenino sólo se alcanza en el presente siglo.

¹⁸ En el mismo sentido G. SARTORI considera que la aparición de los partidos se debe a su necesidad porque servían a unos fines determinados que no podían alcanzarse de otra forma, vease, *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Vol. I, Madrid, 1980, pág. 53.

¹⁹ Mosei OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Éditions du Seuil, París, 1979, pág. 169.

sino que precisa de cierta infraestructura de apoyo que le permita hacer llegar su mensaje a una gran masa de ciudadanos. Así, la ampliación del sufragio se configura como la causa principal de la aparición de los partidos. Esta es la respuesta general a la pregunta sobre el momento de aparición de los partidos políticos modernos, para una mayor concreción se debe realizar una investigación histórica país a país, pues en cada lugar, dependiendo de sus circunstancias político-sociales, el fenómeno surge en época diferente y se desarrolla con distinta intensidad. Así, en los Estados Unidos de América, los partidos políticos modernos aparecen a partir de 1828, mientras que en Europa es algo posterior: en Gran Bretaña a raíz de las reformas electorales de 1832 y 1867²⁰, en Francia y Alemania después de la revolución de 1848 y en Italia se retrasa hasta la unificación nacional, en 1870. Pero tampoco estos son datos que se puedan globalizar, pues en algunos lugares su aparición se retarda hasta el final de la I Guerra Mundial y cuando se trata de países del tercer mundo, la diferencia es mucho mayor, ya que el origen de los partidos políticos (cuando los hay) se encuentra vinculado al nacimiento del Estado.

Escapa de la intención de este trabajo de investigación realizar un estudio de derecho comparado sobre la evolución del sufragio y la aparición de los partidos políticos, pero quisiera hacer una breve mención del caso español. A nivel normativo, la Constitución de 1812, adelantándose al resto de textos europeos de su época, reconoce el sufragio universal masculino (aunque indirecto). Los primeros grupos organizados en España aparecen en las Cortes gaditanas de 1810 y en las Cortes del trienio liberal, bajo el reinado de Fernando VII²¹, aunque son formaciones muy diferentes a las contemporáneas. El Estatuto Real de 1834 recoge un sufragio muy censatario, vinculado a la propiedad de la tierra y a las capacidades: sólo podían votar ciertas categorías profesionales, militares y burocráticas. Ya en época de Isabel II, la

²⁰ Pues anteriormente, los dos grandes partidos de la aristocracia que fueron creados en el S. XVIII no tenían ningún tipo de organización ni relevancia alguna fuera del Parlamento.

²¹ Mayor información en R. MORODO y E. DÍAZ, *Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cadiz y en las de 1820*, Cuadernos Hispanoamericanos nº 201, 1966, págs. 637 y ss.

Constitución moderada de 1845 remite, por primera vez, a la legislación ordinaria para la regulación del sistema electoral; la Ley electoral que se aprueba en 1846 supuso un cierto retroceso, pues se aumentaron los requisitos de superficie poseída y de contribuciones pagadas para poder ser incluido en el censo de electores. Después de la Revolución de 1868, mediante decreto gubernamental se implanta en España el sufragio universal masculino y, más tarde, la Constitución progresista de 1869 reconoce también el derecho de asociación²². Gracias a este reconocimiento se crean en España los primeros partidos políticos: el partido Unionista, el partido Progresista y el partido Democrático. La Ley electoral de 1870 ratifica el sufragio universal masculino y permite que aproximadamente una cuarta parte de la población pueda votar, pero tendremos que esperar más de 60 años, hasta la II República, para que el derecho de participación política se extienda también a la población femenina y pueda hablarse con propiedad de sufragio universal.

Si el origen de los partidos se vincula a la ampliación del sufragio, entonces, en el caso español queda claro que se debe situar a partir de la Constitución de 1869, que puede considerarse la primera democrática de nuestra historia²³. Con la Restauración de Alfonso XII y el gobierno de Cánovas del Castillo²⁴ se frena la democratización del Estado y, en 1878, se vuelve al sufragio censitario, aunque el fenómeno partidista es ya imparable y las formaciones políticas perviven; precisamente esa época se caracteriza por los turnos en el gobierno entre el partido conservador de Cánovas y el liberal de Sagasta.

²² Sobre la evolución del derecho de asociación, en el derecho español, vease el artículo de J. A. PORTERO MOLINA, "la constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española", Revista Española de investigaciones sociológicas nº 1, 1978, págs. 251-279.

²³ J. SOLE TURA y E. AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI Madrid, 17ª ed. 1997, pág. 57.

²⁴ Quien consideraba el sufragio universal un elemento de revolución social, que en España representaría el comunismo irresistible y fatal.

III.- Evolución

Como se ha afirmado supra y se acaba de demostrar, se estudia un fenómeno moderno, ya que la aparición de los partidos políticos se produce a mediados del siglo XIX, parejo a la democracia. En este siglo y medio las formaciones políticas han evolucionado, siendo los partidos actuales claramente diferentes a sus antecesores. Ni siquiera una misma formación con cierta antigüedad (sirva como ejemplo el PSOE, cuya creación se remonta a 1870), tiene similitudes con el originario, pues es un hecho irrefutable que los partidos han de cambiar para adaptarse a las nuevas situaciones históricas y sociales.

Externamente ha evolucionado la actitud del Estado frente a los partidos y se ha producido una ampliación de las funciones que ejercen; mientras que internamente ha cambiado el modelo de partido, las estructuras, la forma de actuar e incluso el fundamento ideológico que los sustenta. Sólo parece haber un elemento que se mantiene constante y que hace que sigan plenamente vigentes las teorías que Ostrogorski y Michels enunciaron en 1902 y 1911 respectivamente: la llamada *ley de bronce de los partidos*, la existencia de oligarquías dominadoras dentro de los partidos que impiden la democratización interna de la organización. A la explicación y justificación de los cambios que han experimentado los partidos dedicaremos el resto de este epígrafe.

1.- Regulación jurídica

En el desarrollo de los partidos cabe destacar la evolución que experimenta el Estado frente al nuevo fenómeno. La postura estatal se explicará siguiendo los cuatro períodos que espléndidamente supo retratar Triepel²⁵: *oposición, indiferencia, regulación y constitucionalización*.

Las dos primeras etapas ya se han explicado ampliamente en el epígrafe

²⁵ Citado por K. LENK y F. NEUMANN, op. cit., pág.193.

anterior. La fase de *oposición* del derecho a los partidos se corresponde con el Estado liberal, durante el cual se prohibían no sólo los partidos políticos, sino todo tipo de asociaciones por entender que limitaban la libertad individual. La existencia de cualquier agrupación intermedia entre Estado y sociedad, entre las que se encontraban los partidos, era considerado perjudicial y distorsionador de la voluntad general (en el sentido Rousseauiano del término). La etapa siguiente, la de *indiferencia*, supone un pequeño avance, pues el Estado, a través de su mecanismo de expresión, el derecho, no contempla a los partidos ni a las asociaciones en general, pero tampoco las prohíbe. La evolución del Estado liberal supuso una permisividad de la actuación partidista, aunque el Estado todavía mantenía cierta cautela respecto a ellos, pues se descarta cualquier mención legislativa de la figura.

Si la lentitud y conservadurismo son características típicas del Derecho, el cual en ocasiones regula una materia sólo cuando en la práctica ya está consolidada, estos adjetivos se elevan al grado superlativo cuando se trata de los partidos políticos. La tercera etapa, la de *regulación*, es especialmente tardía, así como también fue tardía su aceptación por el pensamiento político. Aunque ya hacía tiempo que el derecho de participación política se ejercía a través de los partidos y éstos actuaban como canalizadores de la voluntad popular, sólo hasta bien entrado el S.XX, cuando el protagonismo de los partidos es muy destacado, y se encuentran plenamente aceptados e instaurados en la sociedad, y en la praxis aparecen como los únicos actores de las elecciones, comienza el derecho positivo a reconocer su existencia.

La fase de regulación se produce de diferentes maneras, en muchos países suele estar vinculado al del derecho de asociación (caso español)²⁶, en otros se realiza a través de los grupos parlamentarios o mediante las agrupaciones electorales, e incluso en algunos países la regulación ha venido de la mano de la fiscalización económica. En Irlanda, por ejemplo, fue con la aprobación en 1938 de la *Ministerial and*

²⁶ Con la democratización de 1869 y el reconocimiento constitucional del derecho de asociación aparecen los primeros partidos, aunque éstos no serán mencionados por la Constitución hasta 1978.

Parliamentary office Act, que establece un sistema de control económico de los partidos. Normalmente los países anglosajones han regulado poco a los partidos (básicamente sus aspectos financieros), mientras que los Estados de tradición romana han establecido una mayor regulación. El afán normativizador del segundo grupo de países se interpreta como una muestra de desconfianza hacia la institución. Se trata de dos formas diferentes de entender las relaciones entre el Estado y los partidos.

Pero no podemos hablar de reconocimiento pleno de los partidos hasta alcanzar la última etapa descrita por Triepel: su inclusión en la Norma Suprema del Estado. La *constitucionalización* de los partidos tiene lugar en Europa a partir del final de la II Guerra Mundial, y con ella los partidos han dejado de ser considerados elementos distorsionadores del sistema parlamentario para incorporarse plenamente en él.

La forma habitual de constitucionalizarlos es, igual que lo fue la incorporación legislativa, a través del reconocimiento del derecho de asociación. En un análisis de las Constituciones de los países miembros de la Unión Europea descubrimos que, salvo Francia y Gran Bretaña, todos hacen referencia a la libertad de asociación, mientras que el reconocimiento expreso de los partidos sólo se encuentra en las más recientes: Italia, Alemania, Francia, Grecia, Portugal y España²⁷. La Constitución italiana de 1948 reconoce el derecho de asociación en su art. 18: "*Los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente, sin necesidad de autorización, para fines que no estén prohibidos por las leyes penales. Se prohíben las asociaciones secretas y aquellas que persigan, aunque indirectamente, objetivos políticos mediante organizaciones de carácter militar*", siendo un precepto posterior, el art. 49, el que establece específicamente la asociación de tipo político: "*todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a la determinación de la política nacional*". En la Constitución alemana de 1949 el derecho de asociación es sólo una condición inicial y para remarcar la importancia de los

²⁷ Vid. F. RUBIO LLORENTE (Coord.), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1996.

partidos se regulan en un precepto específico, el art. 21: *"1. Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos, 2. Los partidos que por sus fines o por actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de la libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por la Corte Constitucional Federal, 3. La reglamentación se hará por leyes federales"*. En el mismo sentido, el art. 4 de la Constitución francesa de 1958: *"Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente, pero deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia"*. Mientras que la Constitución portuguesa de 1976 primero reconoce a los partidos en el art. 10.2: *"Los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, en el respeto de los principios de independencia nacional y de democracia política"*, y posteriormente reconoce la asociación política como un tipo cualificado de asociación. Literalmente en su art. 47 establece: *"1. La libertad de asociación comprende el derecho de constituir asociaciones y partidos políticos o de participar en ellos y de concurrir democráticamente a través de los mismos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político"*. Esto supone entender que los partidos se configuran como asociaciones, aunque con ciertas características especiales.

En España representa una novedad, respecto a la historia constitucional, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos que se realiza en 1978 a través del artículo 6 de la Constitución. En este precepto, inspirado en las Constituciones italiana, alemana y, especialmente, en su predecesora europea, la portuguesa, destaca por su importante ubicación en el Título preliminar, entre los principios básicos del Estado. La consecuencia de esta situación es que goza de una mayor protección, pues, según el art. 168 CE, el Título Preliminar es, junto con la sección 1ª del Capítulo II del Título I y el Título II, una de las partes de la Constitución más rígidas, cuya reforma

requiere un proceso agravado.

Durante la elaboración de la Constitución, el reconocimiento de los partidos era obligatorio, pues así lo exigía de forma unánime la doctrina²⁸. A la hora de establecer la regulación concreta, se optó por un redactado bastante mimético al existente en el resto de Europa, sin analizar en profundidad el concepto de partido ni su naturaleza jurídica, como pone de manifiesto la poca discusión parlamentaria que ocasionó la disposición, que tampoco tuvo demasiadas enmiendas. Aunque se propuso mencionar la forma de financiación, finalmente se entendió que ésta era una cuestión de legalidad, cuya concreción se reservaba al legislador ordinario, razón por la cual no tuvo reconocimiento constitucional. La redacción final del art. 6 quedó de la siguiente manera: *"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respecto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos"*. En ocasiones se ha criticado este precepto por no definir claramente a los partidos y limitarse a mencionar las funciones que les corresponden. Sobre esta crítica se insistirá con posterioridad, al intentar averiguar si es posible deducir del redactado constitucional un determinado concepto de partido. Si la respuesta fuese positiva, el concepto hallado será la pieza clave para determinar, en capítulos posteriores, la forma de financiación, pues ésta deberá mantener una correlación con el concepto de partido, si se quiere mantener la coherencia del sistema jurídico.

En esta última etapa Bastida²⁹ diferencia entre dos grados diferentes de constitucionalización: el *mero reconocimiento constitucional* (partidos como

²⁸ Por todos, vease E. AJA, *"Propuestas para la constitucionalización de los partidos políticos"*, en P. DE VEGA (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el dialogo, Madrid, 1977, pág. 271-283.

²⁹ F. J. BASTIDA FREIJEDO, *"La relevancia constitucional de los partidos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos"*, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (Coord.); *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pág. 73.

consecuencia del derecho de asociación), y la *incorporación constitucional de los partidos* (normalmente cuando su regulación está diferenciada del derecho de asociación). Dentro de esta segunda categoría se encuentran la mayoría de Constituciones europeas del momento, en las cuales se refleja el destacado papel que ejercen los partidos, aunque para el autor, el ordenamiento jurídico-constitucional español se sitúa en la primera categoría (simple reconocimiento constitucional de la institución), sin que llegue a suponer su plena incorporación. Esta caracterización del sistema español se debe a la absoluta libertad de establecimiento con la que se dota a los partidos, a los cuales no se les condiciona ni siquiera al cumplimiento de las funciones establecidas constitucionalmente. Sólo si partimos de una conceptualización de los partidos y de los sindicatos como "*asociaciones de configuración legal*", tal como hace Fernández Ferreras, se les puede exigir que se constituyan con arreglo a derecho para que puedan disponer de la consideración jurídica que le correspondería (partidos o sindicatos); según este planteamiento la organización que no cumpla los requisitos establecidos legalmente sufre una consecuencia clara: no adquirirá la condición de partido y, por tanto, no podrá concurrir a las elecciones, disfrutar de la financiación estatal, etc³⁰.

Se ha llegado incluso a hablar de la necesidad de añadir una quinta etapa en la evolución de los partidos, una etapa que Triepel no pudo llegar a ver y que supone la superación de la constitucionalización. Este nuevo período que discurre en la actualidad se caracteriza por el desencanto de las masas hacia los partidos y por la crisis de credibilidad³¹, de la que se ha hablado en la introducción. Aun siendo cierto la existencia del fenómeno apuntado y que ello pudiera dar lugar a una nueva era en la evolución de los partidos, no se puede situar dentro de la teoría de Triepel, pues ya no

³⁰ G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución, estudio específico del artículo 22 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 198.

³¹ Como ejemplo, M. RAMÍREZ JIMÉNEZ destaca la existencia de una triple crisis: en el funcionamiento, en el monopolio de la representación y de valoración social; vease "*Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual*" en AA.VV.; *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Cuadernos y Debates nº 51, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 24-31.

se trataría de una postura del Estado hacia los partidos, sino de una actitud cuyo origen es la ciudadanía y que tiene unas causas bastante difusas.

2.- Modelo de partido

No sólo evoluciona la postura del Estado respecto a los partidos políticos, sino que éstos también evolucionan en sí mismos, como organizaciones políticas que han ido cambiando para adaptarse a las transformaciones sociales. Desde este punto de vista se suelen distinguir tres modelos: los partidos de cuadros, los partidos de masas y los *catch-all parties*.

Durante el siglo XIX, las primeras organizaciones políticas que aparecen han sido llamadas por la doctrina *partidos de cuadros*, pues el elemento destacable era la voluntad de hallar la calidad y no la cantidad en sus componentes. Son partidos que pertenecen a la etapa del estado liberal y sirven para reafirmar el poder de la clase gobernante, por eso no buscaban una afiliación masiva, sólo pretendían encuadrar en sus filas a una selección elitista de ciudadanos, normalmente notables y burgueses, que pudieran representar los intereses de las clases dominantes. En este modelo de partido no es demasiado relevante la ideología, ni disponer de una estructura consistente, sino simplemente tener entre sus filas a personas de una categoría social destacada que sirvieran para aumentar la influencia política del grupo. Aunque se les conoce por el nombre de partidos de cuadros o de notables, no se pueden situar dentro del concepto moderno de partido dado anteriormente.

El proceso de industrialización causó unas transformaciones económicas y sociales que llevaron a la escena política a las masas populares. El movimiento obrero primero surge como protestas espontáneas, aunque luego establece organizaciones más complejas, que permiten la creación de los partidos de trabajadores. Los primeros *partidos de masas* son los partidos socialistas y aparecen a finales del S. XIX: en España en 1870, en Alemania en 1875, en Italia en 1892, en Gran Bretaña en 1900 y

en Francia en 1905. Aunque para no quedarse desfasados y perder el poder, los partidos burgueses también han de adaptarse a las exigencias organizativas del momento y los antiguos partidos de cuadros se transforman poco a poco en partidos de masas.

En este segundo modelo de partido el militante era un elemento importante y esto hace que se pierda el elitismo y se opte por la búsqueda de una militancia masiva. Las agrupaciones políticas defendían los intereses de clases sociales (o doctrinas religiosas) determinadas, por lo que cobra gran importancia la ideología. La identificación de los afiliados con los postulados del partido era total y esto permite tanto la movilización política de sectores sociales concretos, como el cobro de cuotas periódicas para mantener la infraestructura y los gastos del partido.

Después de la II Guerra Mundial, quizás a causa de los sistemas electorales implantados, el objetivo principal de los partidos vuelve a cambiar. Su pretensión ahora es que su mensaje llegue al mayor número posible de personas y que el resultado de la votación les permita alcanzar representación parlamentaria. En esta etapa se opta por un nuevo modelo de partido que, por sus características (dulcificación de las doctrinas, abandono de los radicalismos anteriores y progresiva tendencia hacia el centro ideológico), fue denominado por Kirchheimer *catch-all*³²: se ha perdido la idea del partido de clase para llegar a ser un partido de todos. Además, a consecuencia del principio de división del trabajo, las nuevas formaciones políticas están dirigidas por políticos profesionales. En consecuencia, tanto la ideología como la militancia ha pasado a un segundo plano, mientras que disfruta de mayor importancia la conexión con todos los sectores de la población, es decir, intentar atraer a grupos sociales heterogéneos, hecho que en pura lógica les permitirá obtener un mayor número de sufragios.

³² Esta expresión se ha traducido de diferentes maneras: partido de electores, partido reunión en expresión de Charlot, aunque literalmente sería "partido atrapa todo". Véase Otto KIRCHHEIMER, "The Transformation of the Western European Party System" en *Politics, Law & Social Change, selected essays*, edited by Frederick S. Burn & Kurt L. Shell, Columbia University, 1969, pág. 354.

No se conoce un modelo superior al catch-all, pero sí que se han manifestado opiniones a favor de su superación³³, pues a él se achacan parte de los problemas tanto de financiación como de pérdida de confianza. La cuestión es saber hacia donde deben evolucionar los partidos para superar el problema. El nuevo tipo de partido deberá ser más democrático y participativo, fomentando la intervención activa de los afiliados y consiguiendo así un mayor arraigo social. Aunque es difícil cambiar el modelo disponiendo únicamente de instrumentos legislativos, se debe empezar por establecer un verdadero estatuto jurídico de los partidos; esto fomentará el cambio y el resto será tarea de las formaciones políticas. En este sentido, hemos de tener en cuenta la motivación que han demostrado los afiliados en el proceso de primarias que ha llevado a cabo el PSOE, pues mejorar la democracia interna es uno de los caminos de la renovación del modelo de partido.

³³ M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *"La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación"*, CCCFC nº 11/12, 1995, pág. 5.

IV.- Funciones

Las funciones que ejercen los partidos servirán para destacar su importancia y, al igual que la naturaleza jurídica, serán un factor determinante a la hora de establecer y justificar la forma de financiarlos.

Aunque la evolución de los partidos también ha afectado a las funciones que deben realizar, de forma bastante general se puede decir que se caracterizan por ejercer la intermediación entre la sociedad y el Estado, representan a los ciudadanos en los órganos del Estado. Los partidos nacen de la sociedad como agrupación de personas con un mismo ideal político. Entre sus tareas se encuentra la de captar las necesidades sociales y realizar una tarea de agregación de intereses, y una vez que la voluntad popular se expresa mediante el voto, los miembros del partido que salen elegidos deben satisfacer aquellas necesidades y transformar la voluntad popular en voluntad estatal a través de la Ley.

La opción de los constituyentes españoles fue clara por una democracia representativa, donde la participación de los ciudadanos en el Estado se manifiesta principalmente a través de la elección de los legisladores (que en la práctica se presentan exclusivamente mediante listas configuradas por los partidos), pero sin que las decisiones legislativas o gubernamentales admitan la corrección del pueblo por la vía del referéndum. Las restantes modalidades de participación quedaron finalmente bastante reducidas³⁴. Durante los debates de elaboración de la Constitución en este punto hubo divergencias entre las fuerzas políticas de izquierdas, que defendían la reducción de la participación directa para evitar que se limitara la soberanía del Parlamento (según el discurso de Solé Tura), y las fuerzas de derecha (especialmente Fraga), que, en el lado opuesto, exigían mayores medidas de participación directa para

³⁴ Las diferentes formas de participación establecidas constitucionalmente se analizan en M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

no conculcar el principio de soberanía popular establecido en el art. 2 CE³⁵. El texto de la ponencia contemplaba tres tipos de referéndum, confirmatorio de las leyes, abrogativo y consultivo, cuya iniciativa de celebración correspondía al Rey, que podía ejercer a propuesta del gobierno, del Congreso, del Senado, de tres Comunidades Autónomas, del pueblo (con 750.000 firmas), o incluso de oficio; todo ello imitando el sistema italiano.

La mayoría no estuvo de acuerdos con los planteamientos participativos de Fraga porque en el pasado se había realizado un uso no democrático de estos mecanismos (un ejemplo claro fue la república alemana de Weimar), y porque se estaba construyendo un nuevo sistema democrático que si quería consolidarse necesitaba contar con medidas que fortalecieran a los partidos. En aquel momento la mayoría de la doctrina estaba de acuerdo en que para dar a la democracia española una continuidad que no había tenido en el pasado, eran necesarios partidos fuertes. Recordemos los planteamientos de Solé Tura y Aja en su libro sobre la historia del constitucionalismo³⁶, según los cuales el liberalismo, y con él la democracia, no logran instaurarse en España durante el siglo XIX por la inexistencia de formaciones políticas consolidadas. Para evitar reiterar ese error histórico se establece una serie de normas que potencian la figura de los partidos en detrimento de los candidatos y de la participación ciudadana directa.

Los mecanismos de participación directa, básicamente la iniciativa legislativa popular del art. 87.3 CE y el referéndum consultivo del art. 92 CE, tienen escaso uso y efectividad. A este tipo de iniciativa legislativa se le han puesto demasiadas trabas

³⁵ Sobre el debate parlamentario del actual artículo 92 de la Constitución (art. 85 del proyecto de Constitución) y especialmente sobre la diferente concepción de los mecanismos de democracia directa que mantuvieron dos de los ponentes de la Constitución, vease *Constitución Española (trabajos parlamentarios)*, Madrid, 1989, págs. 1308-1315.

³⁶ J. SOLÉ TURA y E. AJA, op. cit., pág. 138.

normativas para su ejercicio³⁷, y el único tipo de referéndum que se mantuvo fue el consultivo, que no es jurídicamente vinculante y produce un resultado equivalente al de unas elecciones generales: triunfa la opción apoyada por el partido en el poder. El único que ha tenido lugar en España, el famoso referéndum sobre la OTAN, celebrado el 12 de marzo de 1986, tuvo unos resultados similares (para el partido gobernante, el PSOE) a las elecciones generales posteriores de 22 de junio de ese mismo año³⁸.

Nadie duda que la función básica de los partidos es la representación o intermediación entre Estado y sociedad, pero, ¿cómo se contempla esto a nivel normativo?. En primer lugar, la todavía parcialmente vigente ley 21/1976 habla de asociaciones políticas, pero a partir de la ley 54/1978 la referencia es a partidos políticos. Aunque en ambos casos parece referirse al mismo fenómeno, sobre la posible diferencia conceptual insistiremos posteriormente.

Los preceptos referidos a las tareas que han de cumplir los partidos (o asociaciones de tipo político) son mas bien escasos. Aunque disponemos de la importante previsión del art. 6 de la Constitución, nada contempla la Ley 54/1978 de partidos políticos. Sólo el art. 1.2 de la Ley 21/1976 de asociación política establece los "fines esenciales" que deben cumplir las asociaciones políticas: "(1) *Contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional*³⁹ y (2) *a la formación*

³⁷ De la regulación de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo se critica especialmente la imposición de un trámite adicional no establecido constitucionalmente, la toma en consideración, fase en la cual se frenan la mayoría de iniciativas.

³⁸ En el referéndum la abstención alcanzó el 40.58% (pues alguna fuerza política promovía esta opción) y de entre los participantes (el 59.42% del censo) fue el Sí, promovido por el PSOE, el que obtuvo la victoria con un 52.50% de los votos, el No fue votado por el 39.85% y el resto (7.65%) fueron votos en blancos y nulos. Mientras que en las elecciones legislativas posteriores, de un censo prácticamente igual, aunque con un índice de participación superior (70.36%), el porcentaje de votos obtenidos por el PSOE representaron el 44.35% de los emitidos (cifra equiparable a la del referéndum si tenemos en cuenta que en esta convocatoria los simpatizantes de Alianza Popular participan, mientras que la anterior se abstienen). Fuente: Anuario El País 1987, págs. 64 y 70-72.

³⁹ En una fórmula similar a la del art. 49 de la Constitución italiana: "*todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir de forma democrática a la determinación de la política nacional*".

de la voluntad política de los ciudadanos, así como (3) promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines". El subrayado nos indica que se trata de una enumeración no cerrada, sino *numerus apertus*, por lo que el anterior enunciado debería interpretarse de la siguiente forma: los partidos políticos pueden llevar a cabo cualquier actividad siempre que esté relacionada con alguno de los tres fines que la ley les otorga.

Respecto al art. 6 CE, a primera vista contiene tres funciones diferentes: 1) expresar el pluralismo político, 2) concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y 3) ser instrumento fundamental para la participación política. Para Sánchez de Vega⁴⁰, las tareas enumeradas son reducibles a una sola, la segunda: formar y manifestar la voluntad popular. Su argumentación se basa en que, expresar el pluralismo y ser instrumento fundamental para la participación política, no son realmente funciones sino sólo constataciones de una realidad que deriva del ejercicio de la principal función, la formación y manifestación de la voluntad popular. Por otra parte, encontramos autores que en lugar de reducir las funciones las amplían, basándose en que es la naturaleza jurídica de los partidos y no la normativa, la que informa de las verdaderas tareas que deben cumplir. En este sentido, García Cotarelo distingue⁴¹ entre dos grupos de funciones: las que los partidos realizan en relación a la sociedad y las que ejercen respecto al Estado. Así, considera funciones sociales la movilización de la opinión pública, la socialización política y la representación de intereses sociales; mientras que entre las funciones institucionales se encuentran la reclutación y selección de las élites gobernantes y la organización de los procesos electorales. Además, a través de las elecciones universales y libres, los partidos sirven para la legitimación racional del sistema político. Una vez que han alcanzado la representación, los partidos

⁴⁰ A. SÁNCHEZ DE VEGA, "Constitución, pluralismo político y partidos", RCCGG nº 26, 1992, págs. 69-116.

⁴¹ R. GARCÍA COTARELO, op. cit., págs. 87 y ss.

organizan y componen el Parlamento y, en su caso, el ejecutivo, proporcionando gobernabilidad al Estado.

Bajo la afirmación de Sánchez de Vega se observa un concepto eminentemente práctico de función. El autor entiende la palabra función en el sentido de una actividad material que lleva a cabo el partido político. En este sentido, es evidente que expresar el pluralismo político no es una "función", no es una actividad concreta a realizar, pues el partido no debe hacer nada para dar cumplimiento a esta previsión; simplemente la existencia de partidos (igual que la existencia de sindicatos y de asociaciones en general) ya sirve para manifestar el pluralismo. Partiendo de la definición de función que se ha explicitado, es posible estar de acuerdo con el autor, aunque sólo en parte. Parece más conveniente, atendiendo a esta concepción "práctica", determinar la existencia no sólo de una función sino de dos: concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. ¿Por qué también se incluye la tercera?, porque si realmente un partido ha de servir como instrumento del pueblo para ejercer su derecho a la participación política, es necesario que realice un mínimo esfuerzo consistente en presentar candidaturas a la convocatoria de elecciones; sin ello, no podrá llenar de contenido la citada función. Es la actividad material que los partidos deben realizar tanto al concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular como al ejercer de instrumento fundamental para la participación política, la que conduce a reconocer que los partidos llevan a cabo un mínimo de dos ocupaciones básicas.

Respecto a la segunda opción doctrinal expresada por García Cotarelo, aunque el art. 6 CE no clasifica las funciones que han de cumplir los partidos en dos grupos, el autor entiende que la distinción se deduce implícitamente de su enunciado. Si la tarea básica de los partidos se puede resumir en hacer de canal de comunicación entre Estado y sociedad, como intermediadores, los partidos necesariamente han de llevar a cabo dos tipos de funciones: en primer lugar, las orientadas hacia la sociedad, y una vez que ésta le permite alcanzar el poder, realizan actividades para el Estado, aunque teniendo

siempre como referente último a los ciudadanos. Y precisamente es esta dualidad de funciones las que permiten determinar su naturaleza jurídica. A la cuestión sobre la naturaleza de los partidos es preciso adelantar que, si se parte de la distinción clásica entre ámbito público y privado, Estado y sociedad, no se puede responder de forma unívoca. Los partidos no se encuadran claramente en ninguna de las dos esferas, pues, como se ha visto, llevan a cabo funciones para ambos estamentos y por eso también su naturaleza es dual.

Gran parte de la doctrina⁴² está de acuerdo en que corresponde a los partidos, como mínimo, la intermediación entre el pueblo y los órganos del Estado o, según el art. 6 CE, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Derivada de esta actividad principal surgen múltiples funciones secundarias que, siguiendo a García Cotarelo, se pueden clasificar en dos grupos. Si la función de intermediación es el mínimo, consecuentemente no se debe considerar partido a las formaciones que no cumplan esta función; a ellas se les podrá otorgar otro nombre, por ejemplo, asociaciones políticas (si disponen de una finalidad política), pero no serán partidos. Con esta acotación se intenta perfilar el concepto de partido, haciéndolo depender del cumplimiento de una función. Por ello, para llegar a definir la palabra "partido político", se debe comenzar estipulando cuál es el contenido que debe atribuirse a esta tarea intermediadora.

1.- La representación política

Al hilo de esta discusión surge una pregunta: ¿son realmente los partidos (como grupo) los que ejercen la representación política, o bien ésta es una función que corresponde a los candidatos individualmente considerados?. Para dar respuesta a este interrogante se ha de comenzar clarificando el significado del concepto de

⁴² Por todos, vease R. GARCIA COTARELO, op. cit., pág. 89: "*Desde sus mismos comienzos, (...), los partidos se nos presentan como vehículos o enlaces entre la sociedad civil y el Estado (...)*".

representación política⁴², porque, como se afirmó anteriormente, los partidos políticos sólo tienen razón de ser donde la representación existe.

El concepto moderno de representación política, igual que el de partido político, está ligado al reconocimiento del sufragio y a la desaparición de la identidad entre titularidad y ejercicio de la soberanía de la época absolutista. En los Estados democráticos el pueblo es titular de la soberanía y por tanto, él mismo debería ejercerla, aunque por la magnitud de la población o por la complejidad que adquieren los asuntos públicos no puede ocuparse de esas tareas. Al hombre contemporáneo se le permite participar en los asuntos públicos pero prefiere una participación reducida e indirecta, eligiendo a sus representantes, en los que delega el ejercicio de las facultades que la soberanía comporta. Esto denota un cambio en la idea de libertad, pues como afirmó Constant, la libertad de los modernos no consiste en participar activamente en los asuntos públicos, sino en ser representado (y dedicar su tiempo a sus asuntos privados); en contraposición a la libertad de los antiguos que suponía la facultad de participar directa y personalmente en los asuntos públicos, relegando los temas privados a un segundo plano⁴³.

Hacia finales del siglo XVIII, con la Revolución francesa se dota de fundamentación teórica a la representación política (Sièyes y Stuart Mill⁴⁴). El nuevo concepto no tiene nada que ver con el de la época medieval: el representante deja de serlo únicamente de sus votantes para representar a toda la Nación (incluso a aquellos que han votado en su contra o que ni siquiera han ejercido su derecho de sufragio). A causa de esta representación, que no es individual sino global (se representa a toda la Nación), las decisiones políticas han de ir orientadas a procurar el beneficio común y

⁴² Para una mayor profundización sobre este aspecto, vease H. F. PITKIN, *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985.

⁴³ Según expresó en una conferencia pronunciada en el Ateneo de París en 1819. Vease, B. CONSTANT, op. cit., pág. 259.

⁴⁴ Vid. E. SIEYÈS, *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 1989 y J. Stuart MILL, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985.

no a satisfacer únicamente las necesidades de sus votantes. Con la pretensión de alcanzar el bien común, la concepción liberal clásica de la representación política prohíbe el mandato imperativo, es decir, el representante no obedecía órdenes de sus votantes sino que debía actuar y votar en conciencia, según su propio criterio.

Una vez producida la elección se elabora una ficción jurídica, según la cual, el elegido se desvincula de sus electores para representar al conjunto formado por todos los ciudadanos, tal como establece el art. 68 CE: "*las Cortes representan al pueblo*" (pueblo como conjunto más amplio al de todos los ciudadanos). Así, cuando el Tribunal Constitucional en su sentencia 10/1983 de 21 de febrero dice que "*Las Cortes representan a los electores*", está haciendo una interpretación restrictiva de la representación política que no se adecúa al mandato constitucional, pues pueblo es un concepto mucho más amplio que el de electores, que sólo abarca a aquella parte del pueblo que reúne los requisitos para ejercer el derecho de sufragio activo del art. 23 CE (disponer de nacionalidad española, ser mayor de edad, estar inscrito en el censo electoral y no encontrarse impedido judicialmente para su ejercicio). Poco después, a partir de la STC 101/1983 de 18 de noviembre, el TC reconoce que la representación que corresponde a las cámaras legislativas abarca a todo el pueblo.

Se ha recordado el concepto de representación medieval y el cambio que sufre con el establecimiento del Estado liberal, pero en ambos casos su formulación teórica se realiza en un momento en el cual no existen los partidos. La aparición de las formaciones políticas afecta a la concepción de la representación y, aunque seguimos trabajando con los mismos postulados teóricos, es claro que los partidos han provocado desajustes entre la teoría y la práctica. Por ello, sería conveniente, tal como afirman destacados autores⁴⁶, la elaboración de una nueva teoría de la representación que se

⁴⁶ Entre los que se encuentran, entre otros, R. GARGARELLA, *Nos los representantes*, CIEPP, Buenos Aires, 1995; A. GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991 y F. RUBIO LLORENTE, "*El parlamento y la representación política*", en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993, págs. 221 y ss. (para quien el Parlamento sólo es la representación política del pueblo siempre que se modifique la teoría de la representación para adecuarla a la realidad).

adaptara a la realidad, aunque este es un tema que excede de la pretensión de este trabajo. Por otro lado, la prohibición del mandato imperativo sigue vigente, el art. 67.2 CE lo rechaza expresamente: "*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*", y además, por razones físicas, los representantes no pueden estar sometidos a las instrucciones de todos sus electores. Ahora bien, doctrinalmente se ha planteado una inversión del mandato imperativo; esta figura ya no operaría en la relación representante-representado, sino a otro nivel, en la relación entre el representante y el partido político por el cual ha sido elegido. Es decir, el representante no sería totalmente libre en sus decisiones, sino que manifestaría una dependencia ideológica (y de actuación) del grupo político en las listas del cual se ha presentado a las elecciones. Dicha dependencia no se encuentra recogida a nivel legal, pero sí a nivel estatutario⁴⁶ y nadie duda de su existencia: la infracción de la disciplina parlamentaria va acompañada, en ocasiones, de multas económicas, según recogen los Estatutos de los partidos. En otros casos la sanción puede ser mayor: el aislamiento dentro del grupo y la no inclusión en las próximas listas electorales. Todo esto ha provocado que se hable de una evolución del mandato imperativo al mandato ideológico o mandato de partido⁴⁷.

La evolución en el concepto de mandato hace que se planteen dudas a la hora de interpretar el texto del art. 68 CE. Si se considera que se refiere al mandato imperativo medieval, la conclusión es que se trata de una simple afirmación retórica, una prohibición innecesaria por ser irrealizable; mientras que, si se considera que hace referencia al mandato ideológico, como éste se reconoce en los Estatutos de los Partidos, habría que declarar la inconstitucionalidad de los artículos que establecen la disciplina del grupo. Sería poco realista traducir el precepto en el último sentido apuntado, por lo que es más correcto mantener la interpretación primera y añadir que,

⁴⁶ Por ejemplo, el art. 79 de los estatutos de PSOE afirma que los miembros del Grupo parlamentario están sujetos a la unidad de acción y disciplina de grupo e incluso establece que en caso de que no se respete, el Comité Federal está capacitado para darle de baja en el grupo parlamentario, además de abrirle expediente.

⁴⁷ Vid. J. DE ESTEBAN, "*El fenómeno español del transfugismo político y la jurisprudencia constitucional*", REP nº 70, 1990, págs. 7-32.

la existencia de un mandato ideológico que vincula a los parlamentarios, está justificada por el buen funcionamiento de la institución parlamentaria. Si se impugnaran los Estatutos de los partidos ante el Tribunal Constitucional, suponiendo que mantuviera su doctrina, es posible que no estuviera de acuerdo con la postura descrita y, por tanto, los declarara contrarios a la Norma Suprema.

A continuación se expondrá la doctrina constitucional para poder responder a la cuestión inicialmente planteada, ¿a quien corresponde en realidad ejercer la función de representación, a la persona individualmente considerada, o bien al partido político como conjunto?. Sobre este punto el TC ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones. En la ya citada STC 10/1983 se planteó la posible inconstitucionalidad del art. 11.7 de la Ley 39/1978 de elecciones locales, que establecía una sanción para el regidor que abandonara el partido: perdería su cargo representativo. Dependiendo de si se considera la norma correcta o incorrecta estaremos optando por una u otra concepción de la representación política. Bajo el predicado del precepto cuestionado se encontraba una teoría bastante coherente con la realidad: los partidos acaparan totalmente las elecciones y difícilmente se puede alcanzar un cargo representativo si no es a través de las listas de un partido, por lo tanto, la representación corresponde al partido. El paso siguiente es, lógicamente, afirmar que quien dispone de la representación también puede disponer de los cargos públicos que aquella supone.

Si la representación es consecuencia de la elección, en este punto cabría retroceder y preguntarse sobre la actitud de los votantes en el momento de realizar la elección. Suele haber acuerdo, y en este punto coincidimos con la justicia constitucional respecto a la compleja motivación que mueve al elector. La elección está determinada en ocasiones por el partido, otras veces se vota en función de la ideología, o se expresa el castigo por una mala gestión, es decir, votar contra el partido que ha gobernado; pero también es posible que en el ejercicio del sufragio sea determinante el carisma de la persona que lidera la formación. De lo que no se puede dudar (sobre todo en un sistema como el español de listas cerradas y bloqueadas), es de que el elector, antes de

votar, no suele hacer una reflexión en base a la personalidad individual de todos y cada uno de los candidatos que aparecen en las listas, pues la mayoría de la población apenas conoce a los 3 o 4 primeros nombres que salen en ellas.

A continuación se realiza un análisis preempírico, pues supera los límites de este estudio determinar cuáles son realmente las causas exactas que mueven al elector a tomar su decisión. Se parte de un hecho que, según se ha demostrado, parece evidente: la pertenencia al partido político no es un factor irrelevante a la hora de decantar el sentido del voto. Incluso cabe considerar que no es arriesgado afirmar (aunque no se dispongan de estadísticas que permitan demostrarlo) que, de forma mayoritaria, los ciudadanos ejercen el derecho al voto condicionados por las siglas de un partido, más que por otras circunstancias.

Partiendo de la anterior premisa sobre la elección, ya se puede retomar el análisis de la jurisprudencia constitucional. En la STC 10/1983 la mayoría de miembros del Tribunal (se trata de un recurso de amparo resuelto por el pleno) consideró que el precepto cuestionado vulneraba el art. 23.1 de la Constitución (*"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"*). Esta vulneración afectaba tanto al derecho de los representados (los ciudadanos), como al derecho de los representantes, que en este caso eran los concejales. En dicha resolución se mantiene una teoría de la representación personalista, pues aun reconociendo que la motivación del voto es compleja, en la sentencia se afirma que la elección recae sobre personas y no sobre partidos. Literalmente el FJ 3º establece: *"(...) De acuerdo con la Constitución... es inequívoco... que la elección recae sobre personas determinadas y no sobre partidos o asociaciones que los proponen al electorado"* y, como consecuencia de ello, la representación (que deriva de la elección) también ha de ser individual. Por ello entiende el Tribunal que ostenta la categoría de representante del pueblo el parlamentario individual y no el partido político al cual pertenece y, en consecuencia, el hecho de abandonar el partido no ha de comportar

ningún efecto jurídico, pues el cargo representativo ha sido conseguido a título personal y como tal se debe conservar.

Según el Alto Tribunal, el mandato de los electores lo reciben los candidatos, y no los partidos. Pero, pese a mantener la oportunidad de la representación individual, permite que en caso de necesidad (por ejemplo, sustitución de un parlamentario fallecido), sea el partido el que determine quién ocupará el puesto. En las sentencias, se justifica esta excepción a la representación individual, como una consecuencia técnica del sistema que no se puede solucionar de otra forma (no es factible convocar elecciones parciales); sin que ello suponga cambiar sus razonamientos iniciales, pues insiste en que no son los partidos los destinatarios de la elección ni de la representación política. Aunque anteriormente el mismo Tribunal había destacado la importancia de los partidos políticos en la actualidad, por ejemplo, en el FJ 4^a de la STC 5/1983 de 4 de febrero: *"Los Partidos Políticos ... ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual..."*, esto no es óbice para hacerles acreedores de la función de representación. Según el mismo Fundamento jurídico: *"(...) Pero sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la dependencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas"*. Por todo ello, según la tesis jurisprudencial apuntada, salvo en situaciones excepcionales, el cargo público es indisponible para el partido. Para respetar la voluntad popular es necesario mantener en el escaño durante toda la legislatura a la persona escogida por el pueblo, siendo indiferente que permanezca en el mismo partido o que cambie su vinculación partidista.

En la misma sentencia (10/1983) tres magistrados (Ángel Latorre, Manuel Díez de Velasco y Luis Díez-Picazo) discreparon tanto de la solución dada al caso, como de los argumentos que determinaron la incompatibilidad de la disposición debatida con la Constitución, y así lo expresaron en el voto particular. La opinión disidente no dio un

concepto claro de representación política, pues reconocía que se trataba de una materia que ofrecía amplias dificultades doctrinales, pero consideró que no era posible afirmar que son los diputados los que representaban al pueblo. En el voto particular, en virtud de la letra del art. 66.1 CE, se mantuvo un planteamiento de la representación en el que eran los representantes en plural, es decir, las Cortes Generales (y no los diputados individualmente considerados), los que representaban al pueblo. Esta teoría impide que un representante individual ostente la representación del conjunto (en este caso de todos los vecinos de un municipio), y asimismo, no le permite incoar un recurso de amparo por violación del derecho de participación de los ciudadanos. En concordancia con esta tesis, que se puede denominar pluralista, los magistrados firmantes del voto particular remarcaron el destacado papel que juegan los partidos en el funcionamiento y consolidación de la democracia, y consideraron constitucionalmente válido el art. 11.7 de la Ley de elecciones locales.

En la actualidad el Tribunal Constitucional sigue manteniendo el planteamiento de la sentencia 10/1983. En el FJ 4º de la STC 167/1991 de 19 de julio añade a su razonamiento precedente un dato fáctico, que la elección se produce mediante listas cerradas y bloqueadas (elaboradas por las cúpulas de los partidos), pero sigue afirmando que *"(...) Una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidatura y otra, bien distinta, que los nombres que en ella figuran sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de personas (de candidatos presentados por partidos políticos, coaliciones electorales o agrupaciones de electores, debidamente proclamados como tales) y cualquier otra conceptualización pugna con la propia Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias, ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido".* Aunque en alguna ocasión haya reconocido que la pertenencia a una partido político (la adscripción política de los representantes) es relevante y no puede ser ignorada, como en el FJ2º de la STC 32/1985 de 6 de marzo: *"(...) la consagración constitucional de los partidos políticos*

como expresión del pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada (...)” (subrayado mío). Esto se interpreta como el reconocimiento de que la elección, indirectamente, también recae sobre el partido que propone al candidato. Quizás cambiaría la doctrina individualista del TC si a la situación actual se añadiera un nuevo elemento: la instauración generalizada de las primarias como forma de elección de los candidatos de los partidos. Este proceso democratiza a los partidos y da una mayor legitimidad a las listas presentadas, por lo que no se podría seguir relativizando la adscripción de los candidatos a las listas de un partido.

La doctrina de las sentencias enunciadas no obsta para que la realidad política siga por caminos diferentes. Actualmente el diputado individual sufre la dependencia del partido, aunque se haya declarado contrario a la Constitución el art. 11.7 de la Ley de elecciones locales. La única diferencia es que ahora en caso de discrepancia con su grupo, aunque el diputado (o el regidor de un municipio) decida voluntariamente el abandono de la formación política, ésta no está facultada legalmente para disponer del cargo público. El cargo seguirá perteneciendo al mismo titular durante el resto de la legislatura (aunque es probable que tenga que abandonar el grupo parlamentario y pasar al grupo mixto)⁴⁸. Al representante no es posible revocarle el mandato, pero puede sufrir algunos efectos negativos, pues los reglamentos parlamentarios limitan bastante la actuación individual y la mayoría de facultades se otorgan a los grupos⁴⁹. También el partido dispone de métodos disuasorios que reprimen la disidencia, recordemos que

⁴⁸ El abandono del grupo parlamentario cuando se causa baja en el partido es obligatorio en algunas formaciones, tal como establecen sus estatutos.

⁴⁹ E incluso en la actual tramitación del nuevo Reglamento del Congreso, conscientes de la importancia de mantener la disciplina de partido para facilitar y dar solidez al trabajo de la cámara, en fase de ponencia se apunta la necesidad de establecer penalizaciones a los diputados que cambien de formación política. Para los llamados tránsfugas, será obligatorio integrarse en el Grupo Mixto, pero no como miembro de pleno derecho, sino en calidad de "diputado no inscrito", hecho que comportará un importante recorte de sus derechos parlamentarios: cuotas de intervención, etc.

las listas electorales las elabora la formación política y no hay peor amenaza para un parlamentario que saber que, en caso de desacuerdo con el partido, es probable que en las próximas elecciones cuenten con otras personas más fieles y él no pueda ser reelegido.

En conclusión, la teoría del Tribunal Constitucional sobre la elección parece ser, por una parte, incongruente con la realidad, al no dar a los partidos la importancia que alcanzan en la práctica y por otra, contradictoria en sí misma, porque en principio considera al individuo la base de la elección y de la representación, pero luego establece una medida que distorsiona lo anterior, al otorgar al partido la competencia para cubrir las vacantes de los órganos representativos. No es un argumento de peso justificar la cobertura de vacantes simplemente como una consecuencia técnica del sistema; si realmente se quiere mantener una tesis internamente coherente, no ha de ser el partido el que lleve a cabo la reposición de los escaños que puedan quedar vacantes (por muerte, renuncia del candidato o por sentencia judicial). Si no fuera posible o conveniente realizar una elección parcial, desde la óptica de la representación individual (el ciudadano ha votado a una persona y no al partido), se respeta en mayor grado la opinión popular (que parece ser la finalidad última de la teoría del TC) si se deja vacante el puesto. Una medida de este tipo no debe escandalizar, pues no supondrá en ningún caso una merma de la representatividad parlamentaria ni impedirá el correcto ejercicio de sus funciones; sobre todo teniendo en cuenta que no se está hablando de un hecho habitual, sino más bien excepcional. Esta propuesta permite que la argumentación del TC sea coherente, pero no impedirá que siga siendo divergente con la realidad. Como en este trabajo se mantiene, siguiendo, en parte, la propuesta de los magistrados que firman el voto particular, es más apropiado y realista un concepto pluralista de representación política que valore de forma adecuada el destacado protagonismo de los partidos dentro de una democracia.

Pretender destacar la relevancia de los partidos en la actualidad puede parecer reiterativo, pues todos los autores que han escrito sobre el tema están unánimemente

de acuerdo en reconocer que han tenido un papel fundamental dentro de la democracia. Así, para Martínez Val⁵¹ los partidos disponen del verdadero poder de los Estados y, según afirma Guerrero⁵², la mayoría de ciudadanos opina que los partidos se configuran como elementos imprescindibles para el buen funcionamiento de una democracia pluralista y participativa. Tan importante es esta institución que el conjunto de normas que regulan los partidos (y que será objeto de estudio a lo largo de este trabajo), ha sido considerado un sector autónomo del Derecho Constitucional y ha recibido el nombre de *derecho de partidos*⁵³. Desde el período de entreguerras, concretamente con la Constitución de Weimar de 1919, los partidos, incluso, han servido de adjetivo calificativo para el Estado. Para definir al nuevo sistema político, el cual estaba dominado por los partidos, se acuña la expresión *Estado de partidos* (Parteienstaat)⁵⁴. Los autores de la época, entre los que destaca Kelsen⁵⁵, reconoce que "*Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia necesita e inevitablemente requiere un Estado de partidos*". Afirmación que sigue siendo aplicable a finales de siglo, pues, según recientes palabras de Rubio Llorente, "*la democracia es imposible sin partidos*"⁵⁶

También de la explicación de las destacadas tareas que actualmente

⁵¹ Vid. J. M. MARTÍNEZ VAL, "*Democracia o partitocracia: la constitucionalización de los partidos políticos*". Revista General del Derecho nº 428, 1980, págs. 490-518.

⁵² E. GUERRERO, "*Democracia de partidos. Partidos democráticos. Democracia en los partidos*", en el libro de R. MORODO y otros, *Los partidos políticos en España*, op. cit., pág. 225.

⁵³ El derecho de partidos español está formado por un conjunto de normas heterogéneas: a nivel constitucional además del ya comentado art. 6, tenemos el art. 22 CE (pues se considera a los partidos asociaciones), y a nivel legislativo además de la normativa concreta referente a los partidos en sus diferentes aspectos (financiación, grupos parlamentarios, sistema electoral) también se les aplican en parte las leyes que regulan las asociaciones. Completa el derecho de partidos, según la STC 56/1995 (FJ 3ª), los Estatutos que cada formación política aprueba en el momento de su constitución.

⁵⁴ Para una mayor profundización sobre el tema, vease M. GARCIA-PELAYO, *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

⁵⁵ H. KELSEN, op. cit., pág. 37.

⁵⁶ F. RUBIO LLORENTE, "*Discutir sin arrear*", El País, 25 de marzo de 1998, pág. 13.

corresponden a los partidos se llega a la conclusión que los partidos son totalmente indispensables en un sistema político democrático (incluso se puede afirmar que su presencia, al menos de uno, también es precisa en los sistemas no democráticos⁵⁶). La experiencia demuestra el carácter principal pero no exclusivo de los partidos políticos para ejercer la función de intermediación entre Estado y sociedad, pues ésta ha de ser realizada por un conjunto organizado de ciudadanos que, de forma democrática, pretenda alcanzar el poder del Estado. En la Europa occidental, además de las tareas que corresponden a los partidos, hay que destacar el papel que ha jugado la legislación electoral; en ella se establece una forma de elección de los representantes que ha servido para poner en un lugar destacado a los partidos⁵⁷, por encima de los candidatos individualmente considerados.

2.- Otras funciones

Además de la función de intermediación o de representación, cabe reconocer que los partidos llevan a cabo otras tareas que se derivan de esta función principal. Para clasificar estas tareas se puede apelar a la naturaleza dual del partido y distinguir entre las actividades que realizan para el Estado y las que llevan a cabo para la sociedad; o bien, de forma más sencilla, entre funciones públicas y privadas. Todas ellas surgen como consecuencia necesaria de hacer de intermediadores entre ambas instancias.

Como se puso de manifiesto *supra*, los partidos sirven a los ciudadanos para ejercer su derecho de participación política y para que dicha participación se ejerza de forma adecuada, los partidos han de introducir elementos de socialización en la población. Una vez que alcanzan ciertos puestos en las instituciones estatales, los partidos representan a la voluntad popular y por ello deben actuar en beneficio del

⁵⁶ En el mismo sentido R. GARCÍA COTARELO, op. cit., pág. 120.

⁵⁷ Pues en otros sistemas, como el norteamericano, el partido sólo es una estructura con poco valor y el verdadero peso político recae en el candidato.

interés general, a la vez que procuran el buen funcionamiento de las instituciones estatales. De hecho, la lista de actividades que pueden realizar los partidos sería interminable, pues están facultados para poner en marcha cualquier actividad relacionada con la finalidad política que poseen, tal como establecía el art. 1.2 de la Ley 21/1976 de asociación política. Lo que sí queda claro es que, con más o menos exactitud, las funciones de los partidos se pueden clasificar en privadas o públicas, dependiendo de si actúan en su vertiente de asociaciones privadas o en su vertiente de órganos cuasi públicos. Destacamos esta diferencia porque luego nos servirá para argumentar la postura sobre el diferente tipo de financiación que corresponderá a cada función.

Entre la función principal de los partidos y el resto de actividades que pueden ejercer existen varias diferencias. En primer lugar, el ejercicio de la representación popular es la única función que acaparan los partidos en régimen de monopolio; mientras que el resto de tareas que les corresponde a los partidos también pueden ser ejercidas por otros estamentos. Así, los partidos expresan el pluralismo, pero también lo hacen los sindicatos, las agrupaciones de empresarios y en general, todo tipo de asociaciones. Respecto a la formación de la voluntad popular, no es que los ciudadanos no sean capaces de determinar su voluntad de forma individual sino que, sobre algunas de las cuestiones que se plantean, pueden no tener una opinión clara o bien pueden existir tantas posiciones como personas. En este caso, el partido (o el sindicato, o incluso un grupo de presión) al expresar su postura y dar argumentos sólidos para sostenerla, ayuda a canalizar las opciones, reduciéndolas a sólo unas pocas. Sobre la manifestación de la voluntad popular habría más dudas: la misma Norma Fundamental dice que concurren, por tanto, existen otras asociaciones que pueden manifestar la voluntad del pueblo (en un sentido lato). Pero si se utiliza un concepto reducido, la auténtica voluntad popular es la que se manifiesta en las urnas a través de unas elecciones libres. Entonces, serían sólo los parlamentarios, como representantes del pueblo (y no los partidos), los encargados de expresar la voluntad popular y transformarla en voluntad estatal (mediante la aprobación de normas jurídicas).

De la explicación anterior pudiera parecer que, para clasificar a una asociación de personas como partido político, es necesario que cumpla con los dos tipos de funciones antes enumeradas. Nada está más alejado de la ley, de ella no se deduce que sea necesario que el partido realice actividades tendentes a representar al pueblo, ni siquiera que se presente a la convocatoria de elecciones. Según se deduce de la Ley 54/78, para crear un partido político sólo es necesario inscribir unos estatutos en el registro correspondiente (a efectos de publicidad, pero sin efectos constitutivos), sin que se exija fianza ni un número mínimo de firmas de afiliados. Una vez realizada la inscripción, esta no caduca a no ser que el partido solicite su anulación, es decir, que aunque su actividad política sea nula o no disponga de afiliados, seguirá siendo considerado un partido político. En este sentido, la gran flexibilidad de la normativa española respecto a los partidos políticos, justificada durante la transición, ocasionó que el 1 de enero de 1987 los partidos inscritos fueran 506 de los cuales 203 eran de ámbito estatal y 303 de ámbito regional, provincial o local⁵⁹. Estos datos empíricos nos muestran una situación un tanto surrealista, ya que se trataba de una dispersión sólo aparente, pues apenas 20 partidos tenía representación en las instituciones democráticas. Este fenómeno, que fue denominado popularmente "sopa de letras", sólo tiene sentido si tenemos en cuenta que España venía de una dictadura que prohibía a los partidos, pero comienza a perder su razón de ser cuando se consolida el sistema político. Al restaurar la democracia, de forma lógica, se abrieron totalmente las puertas a cualquier formación política; sin embargo, en la actualidad, a los casi veinte años de vigencia de una Constitución democrática, la regulación debería ser algo más restrictiva, no para cerrar las puertas a algunos grupos en función de su ideología, sino para evitar la disparidad entre realidad y registro.

Una propuesta en ese sentido sería diferenciar entre asociación política y partido propiamente dicho. Esta segunda categoría, cuyas exigencias serían más estrictas, estaría reservada para aquellas formaciones que dieran cumplimiento a las funciones que definen a un partido. Mientras tanto en el primer grupo, se debería incluir a

⁵⁹ Fuente: Anuario El País 1987, págs. 97-103.

asociaciones que tuvieran una finalidad política, pero que no concurren sistemáticamente a las elecciones ni cumplan las tareas que se encomienda a los partidos. A la vez que se instaura esta diferenciación, para participar en el proceso electoral (y por tanto beneficiarse de las subvenciones públicas directas e indirectas) no sería desafortunado solicitar una fianza económica que diera fe de la seriedad de la propuesta. Con ello se evitaría alguno de los fraudes denunciados: para conseguir los listados del censo electoral un grupo se inscribe como partido y sin que se le exija ningún requisito, presentan una candidatura que no piensan promocionar. De forma sencilla obtienen unos datos valiosísimos que pueden vender a empresas que se dedican al marketing postal o buzoneo. La fianza también serviría para hacer efectivo las posibles multas que se impongan a los partidos por incumplimiento de la normativa electoral.

V.- Naturaleza jurídica.

Después de conocer los distintos elementos que otorgan a los partidos su actual configuración corresponde determinar su naturaleza jurídica, pues ésta, al igual que sus funciones, son factores determinantes a la hora de establecer y justificar la forma de financiación⁶⁰.

La naturaleza o status jurídico de los partidos también ha sufrido una transformación: en un primer momento eran consideradas simplemente asociaciones privadas; actualmente esta concepción se ha superado y en palabras del Tribunal Constitucional los partidos han adquirido relevancia constitucional. La determinación de la naturaleza jurídica es de gran interés a efectos de financiación; así, cuando eran considerados simples asociaciones privadas de personas, la cuestión sobre si el Estado deber sostener económicamente a los partidos difícilmente podía tener una respuesta afirmativa; mientras que en el segundo momento, ya no se cuestiona si el Estado debe sostener a los partidos, pues se da por supuesto; la duda surge acerca de cómo y bajo qué condiciones debe hacerlo.

A cualquier persona que se le pregunte por una institución que, como acabamos de ver, realiza funciones públicas, es subvencionada en casi un 90% por el Estado y sus finanzas están controladas por el Tribunal de Cuentas es probable que responda que se le está hablando de un órgano del Estado. En realidad se estaba haciendo referencia a los partidos políticos, pero los tres elementos enunciados hacen que, a primera vista, puedan encuadrarse dentro de la categoría de órgano estatal. La hipótesis inicial, que se intentará confirmar a lo largo de este epígrafe, es que el concepto constitucional de partido no responde al modelo de órgano estatal, ni al de simple asociación sino al de asociación privada que ejerce funciones públicas.

⁶⁰ Sobre la relación entre ambos elementos, es interesante el artículo de P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDÁS "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", RAP nº 115, 1988, págs. 371-389.

1.- Características normativas básicas.

Dar una definición de partidos políticos no es fácil, pues es un fenómeno que se presenta con diferentes características; por ello, hemos de optar entre un concepto generalista y, por tanto, poco preciso, o bien dar una definición específica pero que sólo tenga valor aplicada en un determinado momento y lugar. Es preciso decantarse por la segunda opción y optar por extraer del Derecho de partidos del ordenamiento jurídico español una definición normativa de partido.

Es quizá la dificultad conceptual la que justifica las escasas definiciones que encontramos en un repaso tanto de las normas constitucionales como legales que regulan a los partidos. En Europa, apenas el art. 2 de la Ley alemana de 15 de febrero de 1984: *"Los partidos son asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente o a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado Regional sobre la formación de la voluntad política y se proponen cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización, el número de sus miembros y su presencia en la vida pública, ofrezcan una garantía suficiente de la seriedad de estos objetivos."*

1. 1. Libertad de creación.

La Constitución, aunque no define a los partidos, les dedica en exclusiva el artículo 6, donde indica que *"su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley"*. Este precepto reitera la vinculación a la Constitución y a la ley que de forma general establece el art. 9. 1 CE, pero cabe destacar que se trata en este caso de una vinculación negativa, es decir, que los partidos pueden actuar con plena libertad siempre que no contravengan lo establecido en la Constitución y en la ley. Esta vinculación es la misma que se predica para los

ciudadanos, a diferencia de la vinculación positiva que sólo afecta a los poderes y órganos públicos e implica un menor margen de libertad, pues sólo les está permitido aquello que la normativa establece expresamente. Aquí ya se puede observar un primer dato que nos informa del carácter que se quiso otorgar a los partidos y que se recuperará más tarde.

El reconocimiento de la libertad tanto de creación como de actuación de los partidos⁶¹ es un argumento de peso en contra de su configuración como órganos del Estado, pues es claro que éstos ni pueden ser creados ni pueden actuar libremente, bien al contrario, tanto la creación como la actuación se encuentra tasada por la Constitución y la ley.

El grado de libertad con que la Norma Suprema dota a los partidos es amplio. De la redacción del art. 6 CE también hay que fijarse en el tiempo verbal utilizado, el presente de indicativo y no de imperativo, ni siquiera el condicional. Esto se debe interpretar en el sentido de que el constituyente pretendió evitar reconocer una obligación para los partidos. Cuando la Constitución enumera unas tareas simplemente está poniendo de manifiesto una realidad, pero no está imponiendo nada, por ello no se establece sanción para el caso de incumplimiento de las funciones asignadas. Quizá esta regulación tan lasa es consecuencia, como ya se ha manifestado anteriormente, de la no existencia de diferenciación entre la asociación política y el partido político, esta falta de distinción nos aleja de otros ordenamientos.

El art. 6 CE al no concretar permite al legislador cierto margen de maniobrabilidad, margen que la ley no ha utilizado; no se ha querido restringir la libertad de los partidos y esta libertad de actuación será determinante para comprender

⁶¹ Recordemos que el art. 1.2 de la Ley 21/1976 de 14 de junio de asociación política acaba el listado de funciones que corresponden a los partidos con la frase: "*Corresponde a los partidos (...) la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines* (los fines que les corresponden, que son de carácter político)". Lo que supone una amplia libertad de actuación al permitir que puedan llevar a cabo cualquier actividad que sirva a la finalidad que persiguen.

el concepto de partido que normativamente se sostiene. La Ley 54/1978 de 4 de diciembre de partidos políticos (formalmente anterior a la Constitución aunque fue aprobada por las mismas Cortes constituyentes), establece en su artículo primero que *"Los españoles podrán crear libremente partidos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación"* y posteriormente sólo impone la necesidad de inscripción registral para que los partidos adquieran personalidad jurídica. Es decir, reitera la previsión constitucional de libertad y dota a los partidos del carácter de asociaciones y de asociaciones libres, por lo que le son de aplicación las normas que regulan este derecho fundamental: el art. 22 CE y como este precepto no ha sido objeto de desarrollo legislativo *post* constitucional, la Ley 191/1964 de 24 de diciembre, en la parte que todavía se encuentra en vigor.

Los partidos son asociaciones libres, pero ¿qué significado se debe dar a esa adjetivación?. Libertad en este caso denota independencia, no sujeción a ninguna persona, grupo u órgano excepto a sí mismo y a las ideas que postula. Ni siquiera se ha querido que los partidos dependan del Estado, pues esto iría en contra de su configuración como asociación.

En definitiva, los partidos políticos están normativamente configurados como asociaciones cuya creación es libre. También disponen de amplia libertad para llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con su finalidad política, con la única y lógica limitación de estar vinculados (de forma negativa) a la Constitución y a la Ley.

Hemos visto que los partidos son asociaciones que se caracterizan por su finalidad política y porque disponen de un amplio margen de libertad. Ahora bien, esta definición no permite diferenciar entre los partidos y otro tipo de asociación (por ejemplo una asociación de vecinos), más que por la finalidad perseguida (teóricamente el partido persigue intereses generales, para toda la sociedad, mientras que otro tipo de asociación tiene fines sectoriales). Además, claro, de la función de intermediación que corresponden a los partidos y que no realizan otras asociaciones. Es por ello que

los partidos se definen como asociaciones (agrupaciones de personas) libres que llevan a cabo funciones públicas.

1. 2. La democracia interna.

Sobre la democracia en el interior de los partidos desde Duverger y Max Weber hasta la actualidad⁶² los autores suelen manifestar su escepticismo, pues es habitual que estas organizaciones mantengan una democracia sólo aparente y en realidad se trate de una oligarquía de la dirección: los sufragios son indirectos, el afiliado de base no tiene en la práctica posibilidad de llegar a formar parte de la ejecutiva y en ocasiones ni siquiera puede expresar su voz disidente. Michels, que junto con Ostrogorski ha sido uno de los más duros críticos sobre las tendencias oligárquicas de los partidos, justifica la falta de democracia en el interior de las agrupaciones políticas porque considera que estas tendencias se encuentran en todo tipo de organización humana, todo poder que pretenda funcionar es oligárquico y, en especial, los partidos políticos por su propia naturaleza (asociaciones voluntarias) y por las funciones que tienen que cumplir, son organizaciones resistentes a la democratización.

Aún a sabiendas de que el tema de la democratización de los partidos excede de una investigación específica como esta, cabe hacer un par de apreciaciones. Después de otorgar libertad de creación y actividad a los partidos, el art. 6 CE añade a continuación que "(...) *Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*". La única limitación expresa que reconoce la Constitución se refiere a la aplicación de criterios democráticos a la estructura y funcionamiento de los partidos. La lógica de esta medida es bastante evidente: si pretendemos que el conjunto (el Estado) sea democrático, también deberán serlo sus partes integrantes (entre ellas, los partidos). Difícilmente un partido que funciona de una forma no democrática podrá actuar y llevar a cabo las tareas que le corresponden dentro de un sistema político

⁶² Recientemente R. L. BLANCO VALDÉS, "*Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo*", en J. ASENSI SABATER (coord.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997, págs. 115-155.

democrático.

La doctrina se ha cuestionado el contenido concreto de esta exigencia del art. 6 CE. En primer lugar, una interpretación sistemática del propio precepto impide pensar que esta obligación supondrá para los partidos un alto grado de pérdida de libertad, pues esto impediría describir a los partidos como asociaciones libres, tal como hace la primera parte del artículo analizado. Si se trata, como cabe suponer, de una limitación que no distorsiona la naturaleza asociativa del partido, es una limitación débil. Como bien expuso Ignacio de Otto⁶³, esta medida no impone una exigencia ideológica (no se trata de una democracia militante), simplemente establece que la organización y funcionamiento del partido se adapte a los principios básicos que rigen el sistema político. Pero hay que percatarse de que el precepto no determina las medidas concretas que han de cumplir el partido para que su estructura y funcionamiento se consideren democráticos, razón por la cual esta medida también denota cierto margen de flexibilidad.

En todo caso interesa destacar cuál es el significado que debemos dar al requisito de democracia interna. En un análisis comparativo se puede descubrir que se trata de una medida más permisiva que la establecida en el art. 9 de la Ley Fundamental de Bonn, que prohíbe algunos partidos (y asociaciones en general) en base a su ideología o a las características de su programa: *"Se prohíben las asociaciones cuyos fines o actividad atenten contra las leyes penales o vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea de entendimiento de los pueblos"*. Pero a la vez se manifiesta más restrictiva que el art. 49 de la Constitución italiana que sólo exige a los partidos *"concurrir democráticamente a la determinación de la política nacional"*. En función de estos textos constitucionales es factible hacer una triple distinción de mayor a menor grado de libertad: en primer lugar, a la exigencia de usar métodos

⁶³ I. DE OTTO distingue entre un ataque al orden constitucional y un ataque al derecho fundamental. La defensa de la Constitución se ha de activar contra conductas que tienen como finalidad atacar el orden constitucional (aunque utilicen para ello medios legales). Véase *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985, pág. 14.

democráticos que recoge la Norma Suprema italiana puede ser llamada democracia formal; en segundo lugar se encuentra la Constitución española que además del procedimiento exige que la estructura interna del partido también sea democrática, a esta segunda categoría se le otorga el calificativo de democracia formal y estructural; y, por último, a la exigencia de que también la ideología sea conforme al orden democrático establecido, denominada democracia material o democracia total, se caracteriza por recoger no sólo los valores y la ideología, sino también la exigencia de una estructura y actuación democrática.

En el ordenamiento alemán (que de los tres, es el que más limita a los partidos) su Tribunal Constitucional ha justificado la exigencia ideológica basándose en el importante rol que corresponde los partidos y entiende que esta limitación no merma su libertad. Por ello, con más razón se ha de mantener esta afirmación para el ordenamiento jurídico español: la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático no supone una pérdida de libertad, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una limitación igualmente basada en la importante función que ejercen los partidos y que además es proporcional a su especial régimen jurídico, configurado por una serie de privilegios especiales entre los que se encuentran disfrutar de la financiación pública. Ante esto, parece mínima la contraprestación consistente en disponer de una estructura y funcionamiento interno acorde con el régimen político en el que actúan, es decir, democrático.

Desde un punto de vista negativo la previsión del art. 6 CE no establece una democracia militante, pero tampoco sería correcto entender que se pretendía imponer un modelo de democracia "no real" sino simplemente aparente, formal. Entre estos dos niveles de democracia (el primero con un contenido ideológico-valorativo y el segundo caracterizado por la ausencia de contenido, por una apariencia de democracia), se encontraría el modelo intermedio al que llamaremos democracia procedimental. La democracia procedimental no exige una interiorización de los valores democráticos (a diferencia de la democracia militante), sino que sólo hace referencia a los

procedimientos: a los procesos de elección de los miembros dirigentes del partido y de los candidatos que han de presentar a las elecciones y al proceso de determinación de las líneas de actuación del partido. Para que estos procedimientos puedan ser calificados de democracia real, deben respetar unas reglas democráticas mínimas (en esto se diferencia de la democracia formal, que en la práctica acaba siendo una oligarquía de las cúpulas dirigentes). Ni el problema es simple ni la solución puede serlo, pero ha de quedar claro que el camino para la regeneración de la imagen de los partidos pasa por establecer nuevos canales de participación ciudadana.

Una de las posibles críticas a la previsión de democracia en el interior de los partidos del art. 6 CE es su carácter formal, su falta de concreción que impide comprobar un cumplimiento efectivo. El desarrollo legislativo de esta previsión también es escaso, sólo hace referencia al respecto el art. 4 de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos, que reitera la previsión constitucional: "*1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos*" y después concreta brevemente: "*2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios. Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos*". Esta resolución tiene una redacción tan abierta que su cumplimiento no empece para que en la práctica se mantenga el sistema oligárquico tradicional.

Respecto al tema hace no mucho se han publicado diversos artículos científicos que proponían la instauración de la efectiva democracia interna en los partidos mediante las elecciones primarias. El XXXIV Congreso Federal del PSOE celebrado el 20 de junio de 1997 recogió estas propuestas e incluyó en sus estatutos la posibilidad (aunque no era obligatorio) de realizar elecciones internas (primarias como todo el mundo las ha llamado) para determinar las personas que deben ocupar el primer lugar de la lista

en las elecciones estatales, autonómicas y locales. El proceso de primarias, que se llevó a cabo y tuvo un sorprendente resultado⁶⁴, ha introducido indudables elementos de democracia interna y esto quizá deba conducir a cambiar el concepto científico de ciudadano: pasivo y apático, por uno reflexivo y con ganas de participar cuando comprueba que su voto es realmente determinante. El debate sobre las primarias sigue abierto en la opinión pública: las últimas encuestas del CIS⁶⁵ muestran que la mayoría de los afiliados y simpatizantes de casi todos los partidos políticos con representación parlamentaria se manifiestan a favor de su celebración. Dejando al margen la situación de división interna que no deja de ser habitual en los partidos políticos, estas elecciones internas han sido beneficiosas para el debate público y también el propio partido convocante se ha visto premiado con cierta subida en la intención de voto⁶⁶ y con el aumento de las solicitudes de afiliación.

En una valoración jurídico-constitucional de las primarias se ha de comenzar por recordar que la Norma Suprema no hace referencia (ni directa ni indirectamente) a elecciones internas en los partidos. El art. 6 CE, como ya se ha insistido con anterioridad, sólo establece la necesidad de una estructura y funcionamiento interno democrático. Ahora bien, ¿dan cumplimiento las elecciones primarias al funcionamiento democrático exigido constitucionalmente?, evidentemente sí: las primarias cumplen con la previsión de la Norma Suprema de forma más estricta que con los procesos de cooptación existentes en los partidos. La Constitución no exige las primarias (como algún arriesgado intérprete ha afirmado), pero tampoco las prohíbe; ¿cuál es entonces

⁶⁴ Sobre un censo de afiliados de 382.462, ejercieron su derecho de sufragio activo 207.774 (el 54.18%), con el siguiente resultado:

Joaquín Almunia	92.806 votos	(44.67%)
José Borrell	114.254 votos	(54.99%)
En blanco	507	(0.24%)
Nulos	207	(0.10%)

Fuente: datos obtenidos en la página internet del PSOE (<http://www.psoe.es/primarias>).

⁶⁵ Vid. El País de 8 de mayo de 1998, pág. 17.

⁶⁶ Ibidem, pág. 19.

la interpretación correcta?. Para comenzar, no se puede considerar el art. 6 CE de forma aislada, es necesario que se lleve a cabo una interpretación sistemática de ese precepto. La valoración conjunta con el 22 y 23 CE conduce necesariamente a afirmar que no se adecuaría a la Constitución la imposición por vía legislativa de elecciones primarias. Este sistema funciona en los EUA, pero se debe tener en cuenta que allí la imposición legislativa se explica, entre otros factores, por la debilidad funcional de los partidos. Mientras que, en el continente europeo los partidos son estructuras fuertes y cohesionadas, tal como demandan los sistemas parlamentarios; por ello, antes de implantar una medida legislativa que funciona en países de ultramar se ha de comprobar las posibles consecuencias. Aquí las primarias deben de servir para legitimar más a los partidos, aumentar la participación ciudadana y mejorar la imagen pública de los partidos, pero no para contribuir a su debilitación.

El anterior es un argumento político válido, pero, como se verá a continuación, existen argumentos jurídicos más fuertes que también sirven para negar la imposición de las primarias. Es la propia naturaleza jurídica de los partidos: asociaciones privadas cuya creación y actividad es libre, la que limita la anterior posibilidad; la libertad con que la Constitución (y también la legislación) configura a los partidos no es casual, sino que fue premeditadamente buscada, se pretendía dotar de un amplio margen de libertad que se manifiesta en diversos ámbitos: en la creación, en su actividad y también en la posibilidad de autoorganización, como ha expresado el Tribunal Constitucional en su STC 218/1988 (F.J. 1º): *"(...) el derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también a establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (...) y, en consecuencia, (...) el derecho de autoorganización de las asociaciones, como antes se ha dicho, forma parte del derecho de asociación"*. Esta flexibilidad que establece la Norma Suprema puede recibir cierta concreción por parte de la ley, pero en ningún caso podrá eliminar la posibilidad de los partidos de autoorganizarse e imponerles una única forma de elección de sus representantes. Todo

sistema legal que no permita a los partidos introducir algunas variantes organizativas, violenta el elemento de libertad e independencia necesario en todo partido.

En conclusión, aunque el régimen financiero instaurado pueda hacer pensar en los partidos como órganos del Estado y sea común denunciar su continua estatización⁶⁷, tanto su origen como su tutela estatal dentro del derecho de asociación, según la regulación constitucional y legal, lleva a afirmar su naturaleza dual y a definirlos como asociaciones privadas que disponen de libertad de creación y ejercicio (salvo el cumplimiento del requisito de estructura y funcionamiento interno democrático y la vinculación negativa a la Constitución y a la Ley). Pero no son unas asociaciones cualquiera, sino unas asociaciones privadas *sui generis* porque tienen encomendadas funciones públicas (principalmente la intermediación entre la sociedad y el Estado); sin que el ejercicio de estas tareas altere su condición inicial de asociaciones, pues la caracterización le viene dada no por el cumplimiento de unos fines concretos, sino por su origen (su creación es fruto del acuerdo voluntario de un grupo de personas que comparte unos mismos ideales políticos).

2.- Posición de la doctrina.

Son múltiples las calificaciones que la doctrina ha otorgado a los partidos políticos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos: Radbruch habla de "*órganos de creación jurídica*", Leibholz de "*órganos públicos no estatales*"⁶⁸, Virga de "*órganos del Estado*"⁶⁹, mientras que para Biscaretti son "*órganos auxiliares del Estado*"⁷⁰, y para

⁶⁷ U. VON ALEMANN, "*Democracia de partidos y participación ciudadana*", REP n° 120, 1981, págs. 119-120.

⁶⁸ Citados por M. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987, pág. 193.

⁶⁹ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979, pág.190.

⁷⁰ P. BISCARETTI DI RUFIA, *Derecho Constitucional*, Técnos, Madrid, 1987, págs. 728-729.

Crisafulli *"órganos auxiliares del pueblo"*. En la doctrina española, García-Pelayo⁷¹ define al partido político como *"un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general"*.

De las innumerables definiciones de la palabra partido político muchas son de tipo sociológico, otras se aproximan a la ciencia política y las que menos abundan son las definiciones de carácter jurídico; todas ellas las clasificamos en tres grupos:

2. 1. Tesis privatista pura.

Esta tesis se caracteriza por definir a los partidos como simples asociaciones privadas, sin añadir ninguna adjetivación más. Es una concepción típica del Estado liberal, donde la clara separación entre el ámbito público y privado impedía ubicarlos en una situación intermedia y, por tanto, era obligatorio decantarse por uno de ambos extremos. Como se trataban de agrupaciones cuyo origen estaba en los ciudadanos, su lugar se encontraba en la sociedad, distanciado del Estado.

Dentro de esta categoría situaríamos a Weber y también a Jellinek, quien no incluye a los partidos en su *Teoría jurídica del Estado*, por considerarlos simples "configuraciones sociales" cuya organización carece de elementos públicos. Esta teoría se ha extendido fundamentalmente en los ordenamientos anglosajones (Bentley y Truman), aunque también tiene seguidores en Italia; en la misma línea, Sica considera Estado y partido estructuras impenetrables que no pueden injerirse la una en la otra y Mortati⁷² después de afirmar que: *"Los partidos son organismos que surgen espontáneamente del seno de la sociedad"*, propone considerarlos como asociaciones de hecho que actúan como institución social, aunque luego lo matiza y reconoce que,

⁷¹ M. GARCIA-PELAYO, *Ibidem*, pág. 192.

⁷² Citados por J. J. SOLOZABAL, en: *"Sobre la constitucionalidad de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español"*, REP nº 45, 1985, págs. 155-164.

al servir para expresar el pensamiento político de la comunidad, tienen cierta relevancia constitucional.

Se trata de una concepción que olvida una parte importante de las funciones que los partidos realizan (sobre todo las funciones que llevan a cabo cuando alcanzan el poder), y además obliga al establecimiento de una financiación privada a la vez que implica la renuncia del Estado al control externo de los partidos⁷³, más allá de la fiscalización de cualquier otra asociación de carácter no político.

La crítica a esta teoría viene dada por su parcialidad, se trata de una visión de los partidos que sólo tiene en cuenta algunas de sus funciones: las que realiza para la sociedad; pero se olvida de que los partidos que obtienen representación popular ejercen una serie de tareas públicas no coincidentes con el resto de asociaciones, lo cual obliga a diferenciar a los partidos o bien, a adjetivarlos de asociaciones especiales. Para salvar parcialmente esta primera concepción algunos autores distinguen entre dos situaciones: por un lado, el partido que no ha alcanzado el poder y por otro, el partido que gobierna. Esta diferencia permite decir que el partido como tal es sólo aquél que realiza las tareas de comunicación con la sociedad y de procurar la elección y en ese sentido es simplemente una asociación privada; mientras que, cuando se instala en el poder y ejerce funciones de gobierno, no es propiamente un partido. El argumento de la división más que ayudar a justificar la tesis privatista, lo que hace es reafirmar su parcialidad, pues realza la tarea de contacto con la sociedad y margina el resto de momentos en la vida de un partido.

2. 2. Tesis publicista.

Siguiendo con el postulado liberal de la división entre sociedad y Estado, la postura radicalmente opuesta sería aquella que mantiene que el partido político es

⁷³ Contrariamente a la exigencia de la postura doctrinal mayoritaria hoy en día, que expresa la necesidad del control externo de los partidos por el Estado.

ubicable en la esfera pública, considerándolo, en cierto sentido un órgano del Estado.

Esta segunda definición, calificada en ocasiones de concepción orgánica o publicista, dispone de una larga tradición en Alemania. Sobre dicha tesis implícitamente existe la misma diferenciación que se ha apuntado en el apartado anterior, con la salvedad que la postura diferente deriva de que se otorga mayor importancia a las funciones públicas (que realiza el partido una vez ha alcanzado el poder del Estado) que a las otras que realiza hacia la sociedad, antes de la conquista del poder. En este sentido, el Tribunal Constitucional alemán en una sentencia de 19 de julio de 1966 apoya la idea de los partidos como órganos cuasi públicos, aunque sólo durante el período de las elecciones parlamentarias; los describe como *"Asociaciones de ciudadanos que ejercen funciones de un órgano constitucional cuando cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo, aunque no pertenecen a los órganos superiores del Estado, al menos en el sentido de la estatalidad organizada"* y esta definición le permite mantener una financiación pública, pero sólo para los gastos electorales; ya que prohíbe cualquier otra aportación estatal fuera de este período en base al *"modelo de partido, pues éste supone que se mantenga independiente del Estado e incardinado en la realidad social"*. De forma similar Flechtheim⁷⁴ afirma que, con el reconocimiento constitucional de los partidos, estos han sufrido una reconstrucción hasta llegar a convertirse prácticamente en *partidos del Estado*; pero esto no se ha producido a cambio de nada, sino que ha provocado diversas consecuencias, entre las que destaca la disminución de sus criterios ideológicos. En la doctrina italiana siguen esta teoría, Biscaretti di Rufia⁷⁵, que define al partido político como *"Ente auxiliar del Estado que ejerce funciones públicas, funciones reconocidas constitucionalmente"*. También Virga⁷⁶, que reconoce dos aspectos en la calificación jurídica de los partidos: el de asociación y el de órgano del Estado (tanto en su vertiente de grupo electoral

⁷⁴ O. K. FLECHTHEIM, *"El cambio de función de los partidos en la República Federal Alemana"*, Revista del Instituto de Ciencias Sociales nº 4, 1964, págs. 228-229.

⁷⁵ P. BISCARETTI DI RUFIA, op. cit., pág. 728-729.

⁷⁶ P. VIRGA, op. cit., pág. 192.

como en su vertiente de grupo parlamentario).

A diferencia de la primera tesis expuesta, la organicista pone el énfasis en las funciones que realizan los partidos para el Estado, unas funciones públicas que no redundan en beneficio propio, sino en beneficio de la comunidad, de las que deriva su calificación de órgano del Estado; y otorga menor importancia a su origen social y a las tareas que los partidos realizan para la sociedad. Los efectos de la aplicación práctica de esta teoría en materia de financiación es la obligación estatal de subvencionar a los partidos, igual que hace con cualquier otro órgano del Estado, y además esta equiparación impide a los partidos recibir financiación privada. Para dar cumplimiento al principio de neutralidad y de actuación en interés general, los órganos del Estado no pueden ser financiados por particulares (que habitualmente defienden intereses parciales, no generales).

Esta tesis no se debe llevar al extremo, pues ello supondría la existencia de un Estado totalitario de partido único en el cual el partido es, con todas sus consecuencias, un órgano más del Estado, que dispone hasta de personalidad jurídica propia. Hoy en día, como ejemplo sólo quedan los partidos comunistas de Cuba y China, pues las dictaduras militares existentes suelen tener una base más personalista que partidista, pero históricamente son conocidos la Falange Española, el partido Fascista italiano y el Nazionalsocialista alemán.

2. 3. Tesis mixta.

La tercera opción será una síntesis de las dos anteriores, por lo que se puede denominar tesis híbrida o *tertium genus*. Una concepción social y democrática ha de superar el dualismo entre Estado y sociedad de la época liberal, en el que se fundamentan las dos posturas precedentes. Tal como decía García-Pelayo, en democracia la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado.

Superando la tensión entre los dos ámbitos mencionados que late en el fondo de las anteriores posturas, la tesis mixta define a los partidos como entidades *sui generis*: nacen como asociaciones privadas y disponen de amplia libertad de actuación; pero por las funciones que llevan a cabo disponen de rasgos públicos. Esta teoría es consecuencia de la función más importante que corresponde a los partidos: la función pública que consiste en intermediar entre el Estado y la sociedad; función que impide ubicarlos de forma definitiva en ninguna de las dos esferas.

La doctrina española se muestra prácticamente unánime en concebir a los partidos como asociaciones⁷⁷; unas asociaciones especiales por la relevancia pública de sus funciones, pero asociaciones en todo caso. Esta visión se fundamenta en el ya citado art. 1 de la Ley de Partidos políticos de 1978, según el cual la creación de los partidos se incardina en el ejercicio del derecho de asociación, por lo que a estas agrupaciones se les debe aplicar el mismo régimen jurídico que a las asociaciones: necesidad de inscripción registral y prohibición de las asociaciones secretas, las de carácter paramilitar y aquellas que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, tal como establece el art. 22 CE.

Al ser una tesis intermedia entre las dos anteriores, en ella se pueden sentir cómodos muchos autores que no defienden ninguna de las posturas extremas. En este sentido es posible ubicar aquí a Hesse y Rainer Kraehe que diferencian entre partido-órgano del Estado y partido-asociación, según se encuentre en un momento electoral o fuera de él. Según esta clasificación, sólo durante la campaña electoral los partidos funcionan como órganos del Estado y por eso está justificado el reembolso de los gastos que puedan ocasionar en este período; mientras que en el interregno o período

⁷⁷ L. M. DIEZ-PICAZO, "Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial", en AA.VV. *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Volumen III, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, págs. 1735-1750. También I. DE OTTO, op. cit.; J.A. SANTAMARÍA PASTOR, "Comentario al artículo 23 de la Constitución", en *Comentarios a la Constitución Española*, dirigida por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1985; J. JIMÉNEZ CAMPO, "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", RDP nº 26, 1988, págs. 9-26 y J. J. SOLOZABAL, "Los partidos políticos y su constitucionalización", REP nº 45, 1985.

entre elecciones, el partido es una simple asociación y por tanto, no hay razón para que deba ser sustentado con cargo a la Hacienda pública. Esta argumentación presenta ciertas dificultades: por un lado, por atribuir dos caracteres diferentes a una misma institución en función de elementos temporales; y por otro, por ser contradictoria con el ejercicio del control, pues fuera del período electoral son asociaciones privadas que deben actuar con total libertad y no pueden ser fiscalizadas, y durante el período electoral son una especie de órganos del Estado, por lo cual deben ser financiados y sólo en ese momento pueden ser controlados. El reto consiste en encontrar el equilibrio entre los diferentes grados de control y publicidad necesarios para no alterar la definición de Kraehe.

En la doctrina española también encontramos ejemplos de autores que mantienen la necesidad de establecer una doble naturaleza para los partidos políticos, sirva como ejemplo Badia⁷⁸, que sostiene que los partidos son tanto asociaciones (con ideología e intereses comunes), como órganos auxiliares del Estado (cuando llevan a cabo funciones electorales y parlamentarias). Chueca⁷⁹ va más allá, al considerar que no es posible un tratamiento uniforme, que a los partidos no se les puede atribuir una única naturaleza que englobe todas sus complejas y variadas actividades; esto le lleva a criticar la tesis del *tertium genus* porque en su opinión introduce subrepticiamente la existencia de una relación perfecta entre representantes y representado. Todos estos autores parten de la concepción que las funciones que realizan los partidos son distintas según el período en que se encuentre. Esta concepción parece equivocada, pues excepto en el caso de servir de instrumento para la participación política de los ciudadanos, que tiene carácter puntual (durante las elecciones y el referendium), todas las demás son permanentes y el partido las lleva a cabo de forma continua.

⁷⁸ J. FERRANDO BADIA, "Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano", en: AA.VV. *Teoría y práctica de los partidos políticos*, op. cit., pág. 299.

⁷⁹ Vid. R. L. CHUECA RODRIGUEZ, "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", REDC nº 38, 1993, págs. 393-419.

Para finalizar, la postura defendida en este trabajo también se ha de situar en este apartado. En todo momento (tanto durante el período electoral como fuera de él) los partidos tienen una naturaleza dual (pública y privada) que se justifica por la configuración jurídica que reciben los partidos en el ordenamiento español (analizada anteriormente). Los partidos son asociaciones, pero no es conveniente quedarse sólo con esta definición: en primer lugar, cabe añadir que lo que diferencia a los partidos de otras asociaciones es su carácter político, pues recordemos que nuestro sistema no distingue entre partidos y otras asociaciones políticas; en segundo lugar, se diferencia por las funciones públicas que tienen encomendadas y el último elemento identificativo que establece el art. 6 CE es que su estructura interna y su funcionamiento son democráticos.

3.- La posición de la jurisprudencia constitucional⁸⁰.

En las ocasiones que el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver algún tipo de proceso relacionado con los partidos políticos, desde el primer momento⁸¹, se ha pronunciado sobre ellos definiéndolos como *asociaciones*, aunque una forma particular de asociación caracterizada por disponer *de finalidad política* y tener *relevancia constitucional*. Así, en el FJ 4º de la STC 23/1984 de 23 de febrero afirma: "(...) *Los partidos políticos tienen carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional. [Son] formaciones sociales cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema ...*". En la STC 10/1983 de 21 de febrero se da una definición negativa: "(...) *[los partidos políticos] son creaciones libres... no son órganos del estado... y sus actos no son actos de un poder público*" (el subrayado no está en el original). Aunque

⁸⁰ Una síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los partidos políticos se encuentra en J. JIMÉNEZ CAMPO, *"Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional"*, en el libro colectivo coordinado por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, págs. 204-244.

⁸¹ STC 3/1981 de 2 de febrero, en el caso de la inscripción registral del Partido Comunista de España Marxista-Leninista.

en el FJ 2º de la STC 3/1981 se reconoce que los partidos en las democracias modernas "*(...) Tienen cierta función pública*", y posteriormente se añade que "*(...) La trascendencia política de sus funciones (...) no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos*". Incluso en el voto particular a esta última sentencia, firmado por Latorre, Díez de Velasco y Díez-Picazo, se califica la peculiar posición de los partidos de la siguiente manera: "*(...) Asociaciones que no siendo poderes públicos, ejercen, sin embargo, funciones públicas*".

La definición de los partidos como organizaciones sociales con relevancia constitucional no conduce necesariamente a su publicación y se ha podido comprobar cómo el Tribunal Constitucional reconoce expresamente que los partidos políticos no son órganos del Estado. El especial régimen jurídico que se les aplica a los partidos se justifica en las importantes funciones que realizan, funciones que expresan la decisiva relevancia de estas organizaciones en las modernas democracias pluralistas. Este régimen jurídico implica el reconocimiento de ciertos privilegios de los que no disponen el resto de asociaciones, entre los que se encuentra la financiación pública; pero el TC ha reconocido que "*(...) Tales derechos no se les reconocen por su simple existencia como partidos sino en cuanto concurran a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones (...). Precisamente porque esos derechos se conceden a un partido no por existir sino por servir de cauce de expresión a un sector del electorado, gozan también de ellos las simples coaliciones o meras agrupaciones de electores*". Estos beneficios no son concedidos a los partidos por su simple existencia, sino que sólo en el caso de que cumplan con las tareas que le corresponden, es decir, cuando manifiesten la voluntad popular y sirvan de canal de transmisión entre la sociedad y el Estado. Así, de forma general, los partidos que no toman parte en las elecciones no son financiados por el Estado.

En caso de tener que catalogar la doctrina del Tribunal Constitucional en

materia de partidos políticos, ésta debería ser incluida en la tercera tesis apuntada, la tesis mixta, porque parte de una idea de partidos como *tertium genus* (entre la esfera pública y la privada); aunque su argumentación en este sentido no parece compatible con su teoría respecto a la representación política, como ya tratamos supra.

Caracterizar a los partidos como asociaciones, y consecuentemente encuadrarlos dentro del ejercicio del derecho fundamental de asociación reconocido en el art. 22 CE, supone otorgarle las máximas garantías jurisdiccionales. De esta forma, tanto su creación como las actividades que realicen serán tuteladas por los tribunales ordinarios (pudiendo hacer uso de la vía expeditiva que contempla la Ley 62/1978 de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona) y, subsidiariamente, recibirán tutela del Tribunal Constitucional mediante el Recurso de Amparo. Pero que el TC disponga de competencia para conocer de las vulneraciones del derecho de asociación cuando afecte a los partidos políticos, no significa que tenga competencia para realizar el control de constitucionalidad de los partidos. El punto 4 del art. 22 CE establece que: "*Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada*". En la misma línea el art. 5.1 de la Ley 54/1978 de partidos políticos otorga la potestad de suspensión y disolución de los partidos (en los casos tasados normativamente) a la autoridad judicial competente. Actualmente es bien conocido que en la práctica se ha otorgado en exclusiva el control de los partidos al poder judicial, a la jurisdicción ordinaria; aunque en su momento la interpretación de las normas citadas no estuvo exenta de discusión. En los debates constituyentes parecía apuntarse como instancia adecuada para el control el Tribunal Constitucional, tal como sucede en Alemania, aunque el resultado final fue muy distinto. Es cierto que la literalidad de la expresión permitiría incluir dentro de las palabras "autoridad judicial" al Tribunal Constitucional, pero una interpretación sistemática niega esta posibilidad, pues habitualmente la expresión "autoridad judicial competente" hace referencia a algún órgano de la jurisdicción ordinaria. Fue opinión general en la doctrina confirmar la segunda opción y en el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia Constitucional, al eludir la competencia sobre el control

de constitucionalidad de los partidos políticos desde la STC 3/1981 de 2 de febrero: *"Este Tribunal no tiene competencia directa para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político, ... Al poder judicial y sólo a éste, encomienda la Constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político"*. Hay que poner de manifiesto que esta interpretación, aún siendo correcta, no es la única posible, pues el art. 161 CE al regular las competencias del TC establece un *numerus apertus* "(...) Y, d) las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas". Es decir, se remite a la LOTC, en cuyo artículo segundo encontramos un número de competencias mayor; este hecho podría haber conducido (aunque no se haya efectuado) a incluir dentro de las competencias del TC el control de los partidos políticos.

En un principio se generalizó la idea de que era necesario evitar establecer un control de constitucionalidad de los partidos; en la actualidad, con un sistema de partidos bastante consolidado, esa opción no parece tan descabellada; aunque es mínima la importancia que la doctrina otorga a la cuestión de determinar quién ha de controlar a los partidos políticos. En los países en los que el control de los partidos se otorga al TC, como Alemania y Turquía (de reciente actualidad por la disolución de un partido musulmán por atentar contra el Estado laico ya que la propia Constitución prohíbe a los partidos con finalidad religiosa), esta competencia deriva de la naturaleza del control, que no es puramente formal ni de legalidad sino que va más allá: es un control político que no puede realizar el juez ordinario. Este tipo de control en España no puede existir, pues los partidos políticos, por prescripción constitucional, deben ser libres e independientes. En los países mencionados el ordenamiento exige a los partidos políticos una democracia militante, y es ante el incumplimiento de este requisito que se precisa la intervención de la justicia constitucional. Mientras que, en nuestro ordenamiento jurídico, aunque lo pueda parecer en una lectura superficial, ni del art. 6 CE (ya analizado), ni del art. 5.2 de la Ley 54/1978 de partidos políticos (*"La disolución de los partidos sólo podrá declararse en los siguientes casos: ...b) Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos"*), se puede

deducir la exigencia de una democracia militante. E implícitamente la jurisprudencia constitucional también la ha negado: *"La Constitución en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos..."* (FJ 2º de la STC 85/1986 de 25 de junio). Procurar el máximo de libertad e independencia es incompatible con la exigencia de una democracia militante y también con un régimen financiero que le impida actuar con libertad; por ello, se ha de concluir que ni el ordenamiento español requiere a los partidos una democracia militante, ni admite ciertas formas de financiación.

Es decir, también para la jurisprudencia constitucional los partidos son organizaciones libres; aunque a consecuencia de las funciones que realizan disponen de un status privilegiado y esto les exige una mínima contraprestación: que respeten la Constitución y la Ley, y que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos⁸². La exigencia del art. 6 CE sólo tiene aplicación en los partidos, pero no es necesaria para el resto de asociaciones del art. 22 CE. Esto ha hecho que la mayoría de la doctrina haya negado la exigencia constitucional implícita de democracia interna a todo tipo de asociación, basándose en el argumento de que no necesariamente han de ser democráticas las partes (en el sentido de todo tipo de asociación de ciudadanos), para que pueda serlo el conjunto, el Estado. Esta diferencia de trato es razonable pues ni las asociaciones ejercen tareas públicas tan importantes, ni disponen de un status jurídico tan privilegiado (financiación pública). Lucas Murillo⁸³ mantiene al respecto que la libertad de autoorganización (que, según la STC 67/1985 de 24 de mayo, es uno de los tres elementos que configura el derecho reconocido en el art. 22 CE junto con la libertad positiva de asociarse y la libertad negativa), es una libertad absoluta, y por ello no se puede deducir del texto constitucional la obligación para

⁸² Bajo esta previsión ya apuntábamos anteriormente que no se encuentra una democracia militante, pero tampoco una democracia puramente formal, sino un modelo de democracia que llamamos procedimental (o kelseniana: un método para tomar decisiones). Aunque concebimos al sistema democrático en general como algo más, algo valioso que queremos conservar, y esto nos obliga a no dejar su desarrollo en manos privadas.

⁸³ Vid. E. LUCAS MURILLO, *El derecho de asociación*, Técno, Madrid, 1996, págs. 203 y ss.

todas las asociaciones de disponer de una estructura interna y funcionamiento democrático; esta exigencia supondría una limitación al ejercicio de un derecho fundamental (cuando es bien sabido que en esta materia se debe seguir una interpretación *pro libertatis*).

Por todo ello, se debe limitar el requisito de la democracia interna (requisito que según la STC 56/1995 de 6 de marzo, se añade y no anula el contenido esencial del derecho de asociación), a los casos en los que la Constitución lo establece de forma expresa, en definitiva, a los partidos y sindicatos porque sólo éstos son asociaciones que tienen asignadas funciones de relevancia constitucional. Para Lucas Murillo no es sólo la literalidad constitucional, sino también la coherencia del sistema, la que obliga a exigir la democratización en los partidos, de forma que aunque no se hubiera previsto, se debería deducir necesariamente del texto constitucional. El tema no está cerrado, pues aunque hasta el momento el art. 22 CE no ha sido desarrollado por el legislador estatal, pero la Ley vasca 3/1988 de Asociaciones establece en su artículo segundo: "*1. La constitución de Asociaciones es libre y voluntaria y se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos...* y *4. La organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrático*". Es decir, extiende la exigencia de democracia interna, que a nivel constitucional sólo se aplicaba a los partidos, a todo tipo de asociaciones. Esta Ley fue impugnada ante la jurisdicción constitucional por el Presidente del Gobierno del Estado y se encuentra pendiente de la resolución del recurso de inconstitucionalidad. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia, si entra en el fondo y no se restringe a la delimitación competencial, puede ser una interesante aportación a la discusión, ya que entre otros, también se impugna el artículo referente a la democracia interna.

Si exigimos a los partidos unos requisitos que no consideramos necesarios en el caso de las restantes asociaciones, ¿quiere eso decir que tendremos que distinguir entre dos derechos diferentes, el derecho de asociación y el derecho de asociación política?. La jurisprudencia constitucional parece apuntar en este sentido, porque ha

consolidado la teoría del triple contenido del derecho de asociación: dos libertades individuales, la libertad positiva de asociarse y la libertad negativa -posibilidad de decidir libremente no asociarse- y una libertad colectiva, la libertad de autoorganización. Y posteriormente ha reconocido que la Constitución prescribe que el derecho de asociación política disponga de un contenido específico, lo que el Tribunal Constitucional ha dado en llamar la "cuarta dimensión": el derecho de participación democrática interna de los afiliados (la estructura y funcionamiento interno democráticos), que a su vez supone un límite a la tercera dimensión, a la autoorganización. Según la STC 56/1995 de 6 de marzo (FJ 3º): *"(...) A diferencia de lo que sucede en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos, dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento"*. Es probable que si el Tribunal Constitucional mantiene su doctrina al respecto: distinguir entre el derecho de asociación y el derecho de asociación política (el segundo es un derecho cualificado, pues a las asociaciones políticas se les exige una estructura interna y un funcionamiento democráticos), declare inconstitucional, al menos, el artículo segundo de la Ley vasca de asociaciones; pues en él la diferenciación queda diluida.

La jurisprudencia constitucional enunciada establece dentro del art. 22 CE una diferenciación entre el derecho de asociación simple (por llamarlo de alguna manera) y un derecho de asociación cualificado, la asociación política. Este último se ejerce básicamente mediante la creación y participación en los partidos políticos y tiene un alcance superior al derecho de asociación simple. Dada la preeminente posición de los partidos dentro del sistema político, la participación de los afiliados en la organización y el funcionamiento del partido se manifiesta como una parte del derecho de asociación y por tanto esta actividad ha de ser protegida como tal. Esta teoría jurisprudencial parece adecuada pues consigue dotar de amplia protección a la actividad de los militantes dentro de los partidos y de esta forma evitar que la oligarquía que domina la estructura del partido se imponga sobre sus miembros; pero tiene un problema, se

ha de inventar una nueva categoría jurídica y establecer una distinción inexistente en el texto constitucional.

Si bien es necesario reconocer cierta cualificación al derecho de asociación política, a la misma conclusión se puede llegar usando otros instrumentos jurídicos. La argumentación es la siguiente: el derecho de asociación política como tal no existe en la Constitución, porque es la suma de dos derechos, el de asociación (art. 22 CE) y el de participación política (art. 23 CE). Cuando una persona decide inscribirse en un partido está ejerciendo su derecho de asociación, pero a la vez no debemos olvidar que estará participando en uno de los principales instrumentos políticos del sistema, por lo que también está ejerciendo su derecho de participación política.

La jurisprudencia constitucional reconoce que el derecho de participación política corresponde en exclusiva a los ciudadanos (tal como establece literalmente la Constitución) y por tanto, a los únicos que pueden recibir tal calificativo, a las personas físicas⁸⁴. La STC 63/1987 de 20 de mayo, en su FJ 5º, afirma que la participación directa que en los asuntos públicos se reconoce a los ciudadanos se alcanza a través de las consultas populares previstas en la Constitución, y que en estos procedimientos han de hacerse presente los partidos y en general las asociaciones políticas, pero no como titulares del derecho mismo a la participación sino como instrumentos fundamentales para hacerlo posible. Desde su origen la participación de los ciudadanos en la política del Estado se realiza de forma individual (aunque posteriormente intermedien los partidos políticos), ya durante el liberalismo democrático se acuña la máxima: *una persona, un voto*. Pero en estas mismas sentencias el TC ha elaborado una interpretación restringida del derecho fundamental analizado, por ejemplo, en la STC 51/1984 establece que *"La participación en asuntos públicos del art. 23 CE es en primera línea la que se realiza al elegir a los representantes del pueblo (los miembros de las Cortes Generales) y también la participación en los gobiernos autonómicos y*

⁸⁴ Vid. SSTC 51/1984 de 25 de abril, 53/1982 de 22 de junio, 5/1983 de 4 de febrero, 23/1983 de 24 de marzo y 63/1987 de 20 de mayo.

locales, pero no se trata de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, pues para participar en asuntos concretos se requiere un especial llamamiento o competencia). Igualmente la STC 63/1987 realiza una estrecha interpretación de la participación directa, al establecer que "(...) La participación directa que en asuntos públicos reconoce a los ciudadanos se alcanza a través de las consultas populares previstas en la Constitución". En el mismo sentido la STC 71/1989 (F.J. 2º): " (...) La participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera línea la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales (...)"; aunque la Constitución contiene otras formas de participación directa a demás del referendun. También adopta un criterio restrictivo para definir la participación política la STC 119/1995 de 17 de julio, en cuyo F.J 3º se dice: "(...) No todo derecho de participación es un derecho fundamental. Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo.". Si la atribución de la titularidad del derecho a las personas físicas que realiza el TC es una propuesta aceptable, se hace más difícil compartir su concepto limitado de participación. Sobre este aspecto parece oportuno abogar (igual que una parte de la doctrina, entre los que se encuentra Abellán⁸⁵), por una postura más amplia que permita incluir dentro del mencionado derecho de participación política también la participación en un partido político, hasta el punto que

⁸⁵ Vid. M. A. ABELLÁN GARCIA-GONZÁLEZ, "Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral" en: J. ASENSI SABATER (coord.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997, págs. 285-308.

hasta las donaciones o las cuotas (la financiación privada de los partidos en general) se puedan entender como una forma de ejercicio de aquel derecho.

VI.- Financiación.

En el difícil campo de los partidos, la financiación siempre ha sido una parte bastante controvertida, como han reconocido varios autores como Schneider o Cotarelo, su regulación no está exenta de dificultades; por ello, antes de analizar la legislación española se estudian los modelos de financiación de partidos en abstracto, mostrando los principios en que se basan y las ventajas e inconvenientes que presentan cada uno.

Con la aparición de los partidos nace la preocupación por su financiación, pues sin recursos no pueden realizar actividades ni subsistir. La evolución de los partidos se ha acompañado de una transformación en el sistema de financiación, hecho que ratifica nuestra teoría de la relación entre el concepto de partido y la forma de financiación como elemento necesario para mantener la coherencia interna del ordenamiento jurídico.

Algunos autores proclives a clasificar o dividir los fenómenos en períodos para su mejor comprensión, han entendido que la financiación de partidos ha pasado por tres etapas: en primer lugar la financiación privada característica del Estado liberal, posteriormente la financiación pública (a partir de los años 60) y finalmente la fase en la cual nos encontramos actualmente, que se caracterizaría por la búsqueda de un sistema de financiación que con criterios puramente jurídicos (controles efectivos, transparencia y racionalidad del gasto), que consiga acabar con la financiación ilegal y proteja a los ciudadanos frente a la lesión a sus derechos que supone la corrupción.

En la primera etapa, durante la vigencia del liberalismo, no se concebía la financiación pública, ya no sólo de los partidos políticos, sino de cualquier tipo de

asociación. Los partidos surgen como organizaciones privadas, su creación se debe a los ciudadanos, y por ello la teoría liberal los ubica en la esfera de la sociedad, ajenos a la tutela del Estado. El Estado tenía unas funciones limitadas al mantenimiento de la justicia, el orden y la paz a nivel interno y externo, pero no interfería en otros ámbitos como la economía o las relaciones laborales, por considerarlos privados. En un primer momento, la única forma de los partidos de recibir fondos era de manos privadas y principalmente se trataba de ingresos internos: la fortuna personal del propio candidato o las donaciones de los pocos miembros que el partido pudiera tener y de forma residual, algunas aportaciones externas de simpatizantes. Esta forma de financiación, privada e interna, también es conocida como autofinanciación.

También la etapa de los partidos de masas se caracteriza por mantener un sistema de autofinanciación, aunque con ligeras modificaciones. Los aportes que obtenían de sus miembros los partidos de cuadros o de notables eran pocos, pues su afiliación era reducida, pero, normalmente, de cuantía elevada, ya que sus simpatizantes gozaban de un buen nivel económico. Sin embargo los partidos de masas (inicialmente de ideología progresista) no podían igualar estos recursos, pues sus seguidores no disponían de grandes capitales, por lo que tuvieron que idear una nueva fórmula para hacer frente a los problemas financieros; impusieron "cuotas", pequeñas contribuciones periódicas que cobraban a todos sus militantes, que en aquella época era un nutrido grupo de personas. De esta manera lograban tener un alto nivel de ingresos que servían a una doble función, por una parte permitían la subsistencia del partido y por otra, ratificaban la adhesión ideológica de sus miembros. También aumentaban las arcas del partido mediante los beneficios de ciertas actividades: la venta de prensa del partido, la realización de colectas o fiestas. Mientras, la actitud del Estado hacia los partidos, como ya se ha explicado, sigue siendo de ignorancia, pero como el fenómeno partidista se generaliza y pronto se acompaña un déficit económico, los Estados se ven obligados a reconocer a los partidos y al problema financiero en primer lugar le dan una respuesta negativa: limitan los gastos que los partidos pueden realizar.

Con el cambio de modelo de partido hacia el de electores (o catch-all party) y la desmesurada ampliación de los gastos a que las formaciones políticas debían hacer frente, se generalizan los ingresos externos, donaciones de personas que no deseaban una fuerte vinculación al partido -afiliación-, pero esperaban que éste ganara las elecciones y por ello fomentaban económicamente su candidatura. Esto genera una desigualdad monetaria que se traduce en desigualdad electoral y, en ocasiones, puede producir un falseamiento de la voluntad popular. Para evitar estos efectos perversos y a la vez dar una respuesta al alto endeudamiento de los partidos, con la progresiva evolución del Estado liberal democrático hacia el llamado Estado del bienestar (o Estado social y democrático de derecho tal como lo define el art. 1.1 de la Constitución española), hacia la década de los 60, se establece la financiación pública. En consonancia con la quiebra del principio de separación entre Estado y sociedad, el Estado social, generalizado en los países europeos tras la II Guerra Mundial, que tiene una finalidad tuitiva, pretende proteger a los partidos frente a las presiones de los grupos económicamente poderosos instaurando la financiación pública de los partidos. Para conseguir que los partidos fueran libres y no dependieran de las fuentes privadas que hasta ese momento los sostenían, el Estado les proporcionaba el dinero necesario para su subsistencia mediante subvenciones (otorgadas en función de los resultados electorales). Estas subvenciones además de garantizar la libertad de actuación de los partidos, tenían una doble finalidad: por un lado, evitar los problemas de corrupción y de desigualdad que había empezado a generar la financiación privada; y por el otro solucionar los graves problemas económicos que sufrían las formaciones políticas, problemas causados en gran parte por la evolución de los medios de comunicación: la televisión se convierte en un instrumento más en la campaña electoral pero su utilización es bastante cara.

1.- Modelos de financiación.

Básicamente existen dos formas de financiar a los partidos, con fondos públicos

o con fondos privados. Aunque en muchos lugares, como en el caso español, se ha instaurado un modelo mixto, es decir, en parte público y en parte privado. A continuación se analizan las causas que llevan a optar por cada modelo, los principios que se esconden tras ellos y las ventajas y perjuicios que pueden ocasionar. Disponer de estos datos permite hacer una valoración sobre la forma teóricamente ideal de financiar a los partidos y será de utilidad para el capítulo segundo, dedicado al sistema español vigente.

1. 1. Financiación privada.

Como se acaba de ver, la primera forma de financiarse los partidos es la privada. En el momento en el que los partidos no eran más que asociaciones la financiación por sus miembros o simpatizantes indica la vinculación entre los partidos y la sociedad. La gran ventaja que presenta este primer modelo es que permite una intensa vinculación de los partidos con los ciudadanos, porque éstos colaboran en su sustento no sólo electoral o ideológico (votando o militando), sino también económico, lo que otorga a los partidos capacidad para adaptarse a la cambiante realidad social y para interiorizar las demandas sociales que deberán intentar satisfacer cuando alcancen el poder. En definitiva, recibir ingresos privados permite a los partidos no perder la vertiente privada de su naturaleza jurídica y les ayuda a cumplir con su principal misión de intermediarios entre la sociedad y el Estado.

Por otra parte, la financiación exclusivamente privada presenta algunos inconvenientes: en primer lugar vulnera el principio de igualdad de oportunidades. Si partimos del hecho que algunos partidos tradicionalmente gozan del favor de las personas o grupos con más recursos económicos, estos partidos dispondrán de más dinero para gastar en publicidad y habrá una desigualdad de oportunidades electorales. Aunque el capital no determina por sí sólo la obtención de un buen número de escaños, ayuda a conseguirlos; la existencia de desigualdades económicas limita la posibilidad de competencia entre los partidos y esto puede alterar los resultados electorales. Para

evitar esta nefasta consecuencia, en muchos países donde se mantiene la financiación privada, ésta se acompaña de subvenciones públicas que sirven para equilibrar las oportunidades de todas las fuerzas políticas. En segundo lugar, presenta el riesgo de que las donaciones no sean caritativas sino que busquen una contraprestación, que se entreguen pensando en obtener un beneficio cuando el partido gobierne. Y no parece difícil pensar que el partido accederá a satisfacer la contraprestación solicitada si depende económicamente de sus benefactores privados. *A sensu contrario* éste es un argumento a favor de la financiación pública, porque evita la dependencia y corrupción de los partidos, dotándolos de amplia libertad de actuación. En el mismo sentido se afirma que los ingresos privados pueden evitar la ley, los límites y la exigencia de transparencia y el control previsto, de forma más fácil que los subvenciones públicas. Aunque este inconveniente se puede salvar estableciendo mecanismos que fomenten la declaración de las donaciones, por ejemplo, la desgravación fiscal.

Aunque originariamente era la única forma de sustento económico de los partidos, actualmente hay varias formas de entender la financiación privada; en primer lugar, una postura radical que mantiene que estos ingresos siempre buscan un beneficio a cambio, generan servilismo y corrupción, y por ello se han de evitar; en segundo lugar, hay autores que afirman que este tipo de aportes no son moralmente condenables y consecuentemente, puede ser permitidos⁸⁶, aunque con ciertas restricciones. Esta segunda postura se puede enfatizar algo más y afirmar que las donaciones a los partidos no sólo no son condenables, sino que forman parte del ejercicio del derecho de participación política y como tal, deben ser permitidas y hasta fomentadas por el Estado.

Cuando se dan argumentos en pro y en contra de la financiación privada se toma a esta como un bloque sin fisuras, pero en la práctica parece conveniente diferenciar entre los diferentes ingresos privados. En primer lugar se puede distinguir entre las

⁸⁶ Por todos, P. DEL CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pág. 280 y S. GONZALEZ-VARAS, *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995, págs. 101-102.

donaciones por su origen, las que realizan las personas físicas se deben encuadrar dentro del ejercicio del derecho de participación política (pues las personas físicas son los únicos titulares de este derecho fundamental, tal como reconoce la STC 51/1984 de 25 de abril) y esto generan la vinculación de los partidos con la sociedad, pero no se puede decir lo mismo de las aportaciones de personas jurídicas, cuya finalidad en la mayoría de los casos es la obtención de lucro. En segundo lugar parece conveniente diferenciar (a efectos de determinar la posible corrupción) entre los ingresos privados internos (cuotas y donaciones de los militantes, patrimonio, aportaciones de cargos y candidatos, publicaciones y otras actividades) y los ingresos privados externos (préstamos, créditos, donaciones -de personas no afiliadas- y otros ingresos atípicos -por no decir irregulares-). Esta doble clasificación sirve para distinguir entre ingresos que pueden o no generar dependencia, los ingresos internos son públicos y conocidos (la persona no tiene miedo a dar la cara, pues es afiliado al partido), no generan dependencia y por tanto son los que se deben fomentar; mientras que las aportaciones externas son las que tienden a generar dependencia (en ocasiones corrupción) y pérdida de libertad de los partidos y por tanto, se deben si no eliminar, sí limitar bastante.

1. 2. Financiación pública.

La financiación pública de los partidos se inicia en Puerto Rico en 1957, y a partir de ese momento se va extendiendo a todos los países: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia, Canada y EUA (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) y Francia (1980). Actualmente sólo Gran Bretaña, Irlanda, Luxemburgo y las nuevas democracias del este de Europa, son excepciones a la financiación pública de los partidos.

Cuando se instaura la financiación pública de los partidos se hace con la pretensión principal de dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades, por eso podemos relacionarla con una medida anterior en el tiempo, pero basada en ese

mismo principio: la retribución de los cargos públicos⁸⁷. Recordemos que, inicialmente, cuando estos cargos eran ejercidos sólo por notables, tenían carácter honorífico, pero con la llegada de los partidos obreros al poder, esto ha de cambiar, pues sus representantes en el Parlamento no reciben más rentas que las salariales, lo que obliga a remunerar a los parlamentarios. La diferencia entre ambas situaciones es que las aportaciones estatales a los partidos no han sido un sustituto de los ingresos privados, sino que se han añadido a ellos; se ha generalizado un modelo mixto de financiación, tanto pública como privada, que en cada ordenamiento jurídico recibe diferente concreción. Pero ambos fenómenos tienen elementos de conexión, si la remuneración trajo consigo la profesionalización de los políticos, las subvenciones públicas a los partidos han generado una tendencia a la estatalización y al alejamiento de la sociedad.

La instauración de la financiación pública de los partidos se basa en el principio de igualdad de oportunidades, pero también pretende dar cumplimiento a los principios de suficiencia, independencia, representación de la voluntad popular, transparencia y control. Es unánimemente reconocido que la base teórica de la financiación pública es el principio de igualdad ante la ley⁸⁸; con la financiación pública se pretendía evitar que las grandes disparidades en la disposición de recursos con que los partidos cuentan pudiera provocar, ya antes de que el juego electoral se pusiera en marcha, una representación desigual. Se pretende evitar que el criterio económico se traduzca en criterio electoral, que ante unas elecciones no partan con ventaja aquellos partidos cuyos hipotéticos seguidores disponen de mayores recursos económicos y podrían entregar al partido grandes donaciones y que se limite la posibilidad de competencia de los partidos que reciben aportaciones privadas de menor cuantía. Mediante la pretensión de paliar la diferencia de oportunidades entre los partidos también se

⁸⁷ Para mayor información sobre este aspecto, vease E. JIMENEZ APARICIO, *Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, BOE-CEC, Madrid, 1994, especialmente págs. 29-82.

⁸⁸ M. HERRERO LLERA, "La constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho comparado" en AA.VV., *Los partidos políticos en España*, op. cit., pág. 294.

consigue desarrollar el pluralismo político, configurado por el art. 1 CE como unos de los valores supremos del ordenamiento, pues se facilita el acceso a la representación de algunos grupos que sin ayudas estatales habrían quedado marginados.

El anterior razonamiento es válido si se parte de que los partidos defienden interés de clase y por ello tienen un electorado fácilmente reconocible, y en segundo término, que disponer de una mayor capacidad económica ayudará, o incluso, necesariamente ha de implicar la victoria electoral. Esta asertación no siempre es cierta, difícilmente un partido sin recursos materiales ni económicos podrá dar a conocer sus candidatos ni su programa, lo que entorpecerá su elección, pero parece razonable pensar, y la realidad nos demuestra⁸⁹, que disponer de una cantidad algo superior o inferior de recursos no ha de condicionar los resultados electorales.

Respecto al principio de suficiencia, cuando las tareas de los partidos políticos se amplían y los gastos aumentan, los partidos no disponen de capital suficiente para hacer frente a la nueva situación, lo que redundará en perjuicio de la tarea de representación que tienen encomendada. Algunos autores justifican la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en los problemas presupuestarios de los partidos, pero este es un argumento débil (el Estado no puede financiar a todo aquél que tenga un déficit económico) si no se acompaña de otro argumento de mayor peso:⁹⁰ el fundamental papel de los partidos políticos como elementos básicos del sistema democrático. Las tareas que realizan, como ya se ha comentado, son de elevada importancia: educación política y socializadora de los ciudadanos, servir de cauce para su participación en el poder, formar la opinión pública, ser elementos de coherencia y estabilidad de los parlamentos, etc. Beyme afirma que a la hora de valorar la financiación pública es importante tener en cuenta hasta qué punto se cumplen las cada

⁸⁹ Por ejemplo, durante las elecciones legislativas de 1982 el presupuesto a disposición de UCD era superior incluso al del PSOE, hecho que no evitó su derrota electoral.

⁹⁰ Recogido en el "informe Galloni" que sirve de base a la financiación de partidos italiana, en el "Repport" del comité para el estudio de la ayuda financiera de los partidos en Gran Bretaña y en el Informe del Ministerio de Justicia sueco.

vez más numerosas funciones que a los partidos corresponde y desde este punto de vista, él llegaba a una conclusión positiva sobre el sistema implantado.

Para cumplir correctamente estas destacadas funciones se requiere disponer de medios financieros, y si estos se buscan en ámbitos privados se corre el peligro de que se genere una dependencia de estas fuentes que podría llegar a convertir a los partidos en simples portavoces de sus financiadores y no en defensores del interés general. Por ello la financiación pública también sirve para garantizar la independencia de los partidos, que éstos puedan actuar en libertad, sin sujeción a los grupos económicos que los mantienen (algunos mediante ciertas irregularidades), y por consiguiente, evitar que defiendan intereses parciales o sectoriales y no el interés objetivo de la población, tal como les corresponde. Es decir, la financiación pública dota al partido de una suficiencia económica que le permite "huir" de la financiación privada negativa, e incluso le evita obtener fondos de forma ilegal. Algunos autores⁹¹ dan como justificación adicional a las aportaciones estatales su utilidad para cerrar las puertas a la corrupción. No se puede negar que la financiación pública permite al Estado controlar mejor las finanzas de los grupos políticos y garantizar a los ciudadanos la transparencia de las fuentes de financiación, pero no hasta el punto de afirmar que con ella se pondrá fin a la corrupción; en primer lugar porque la financiación pública no ha sustituido a la privada, sino que se ha añadido a ella; en segundo lugar, la realidad ha superado las disertaciones teóricas, demostrándonos la posibilidad de encontrar corruptelas financieras también en las subvenciones públicas (tanto en España como en Italia y otros países).

La financiación pública puede crear unos partidos autosuficientes e independientes que gozan de igualdad de oportunidades y con ello se da estabilidad al sistema político y se mantiene el *status quo*. Esto se muestra como un punto a favor de las subvenciones estatales, sobre todo en un período de transición democrática como

⁹¹ Como M. JIMÉNEZ DE PARGA, "La financiación de los partidos", en *Ley electoral y consecuencias políticas*, C.I.T.E.P., 1977, págs. 147-166 y R. MATEU-ROS, "El control financiero de los partidos políticos", en el libro colectivo *El Tribunal de Cuentas*, vol. II, IEF, Madrid, 1982.

el que sufrió el Estado español a finales de los años setenta; pero también puede ser un punto negativo cuando la democracia está plenamente implantada, porque la congelación del *status* supone impedir la renovación y cerrar la puerta a las nuevas formaciones políticas que deseen manifestarse. Esta continuidad también tiene un impacto en la cultura política, produciendo cierta alienación de los votantes respecto al proceso democrático.

Otro punto a favor del mantenimiento del sistema de financiación pública es su legitimidad democrática indirecta, al otorgarse las ayudas en función de los resultados obtenidos en unas elecciones plurales, es la voluntad popular la que con su voto determina el destino de las ayudas públicas. Sin embargo, un mayor grado de democratización presenta el sistema americano, en el que la subvención pública se otorga a los partidos en función de lo que expresen directamente los ciudadanos, que tienen la posibilidad de destinar 1 dólar del pago obligatorio de sus impuestos a financiar el partido que más se ajuste a sus preferencias. Este mecanismo configura un electorado activo, que con su decisión inmediata en la financiación de los partidos está ejerciendo de participación política. En el mismo sentido el ordenamiento italiano, a través de la Ley de financiación de partidos de 2 de enero de 1997 establece la posibilidad de que cada contribuyente pueda destinar una cuota del 0.4 % del impuesto de la renta de las personas físicas a la financiación de los movimientos y partidos políticos.

La intervención del Estado como sujeto activo en la financiación de los partidos también le permite participar en su fiscalización, se les exige la presentación de cuentas contables con los ingresos y gastos realizados, dando así cumplimiento a los principios de control y transparencia.

Todo parece maravilloso con la financiación pública pero en la práctica no ha cumplido todas las finalidades para las que se instauró: ni se han eliminado las prácticas corruptas, ni se han solucionado los problemas económicos de los partidos.

No hace falta más que leer la prensa para comprobar que aquéllas continúan y también el endeudamiento de los partidos sigue siendo elevado. Es evidente que las subvenciones públicas han permitido una mayor igualdad de oportunidades de los partidos, pero se trata de una igualdad relativa, pues se suele discriminar a los partidos extra parlamentarios y de entre los financiados (los partidos con representación en el Parlamento), el criterio de reparto suele favorecer a los mayoritarios en detrimento de los minoritarios.

Por otra parte, como ya se ha explicado, en una época que no se caracteriza por la inestabilidad política la consolidación del sistema de partidos que se consigue con las subvenciones públicas, sirve para limitar el pluralismo y cerrar las puertas a las nuevas formaciones políticas que quieran participar en el juego democrático. En este sentido se atenta contra el principio de igualdad, pues defiende sólo los intereses corporativos de los partidos ya instaurados y dificulta la formación de nuevos grupos políticos, limitando el desarrollo del pluralismo político.

Por último, el punto más débil de la financiación pública es la forma de entrega de las subvenciones públicas, el dinero va a parar directamente a los niveles centrales de la jerarquía de los partidos (mientras que las facciones o sectores territoriales disponen de pocos recursos), y la rendición de cuentas posterior que exige las subvenciones públicas también se encuentra centralizada. Además de que es constatable que la fiscalización y publicidad no es tan efectiva como se había previsto, tanto la forma de entrega como el control posterior favorece la creación de burocracias dentro de los partidos y perjudica el establecimiento de la democracia interna de los partidos (preceptiva según el art. 6 CE). La experiencia demuestra (y así lo han puesto de manifiesto los Consejeros del Tribunal de Cuentas⁹²) que cuando la financiación se basa en recursos públicos, la organización se encuentra más centralizada y más burocratizada para gestionar mejor este dinero y poder dar cuenta luego de su

⁹² El Sr. Ubaldo Nieto de Alba en su comparecencia de 10 de noviembre de 1994 ante la Comisión de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento, en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones), V legislatura, nº 350, año 1994, pág. 10876.

utilización. Al mismo tiempo se está produciendo un fenómeno llamado "*estatalización*" de los partidos: los partidos se están alejando de la sociedad para aproximarse cada vez más al Estado, y depender de él como su principal benefactor. La pérdida de libertad que se atribuía a los fondos privados también se consigue cuando éstos son públicos. De esta forma se impide el cumplimiento de una de sus funciones: la intermediación entre la ciudadanía y los poderes públicos.

Igual que pasaba con la financiación privada, dentro de la financiación pública podemos distinguir dos categorías: la directa o la indirecta, que deben ser valoradas individualmente. La financiación pública directa consiste en la entrega de dinero para satisfacer los gastos que generan los partidos, mientras que la indirecta no supone ningún tipo de ingreso, sino que supone poner a disposición de los partidos (de forma gratuita o a bajo coste) medios materiales y técnicos para poder ejercer sus actividades. La mayoría de inconvenientes que muestra la financiación pública se manifiestan en las subvenciones directas, por ejemplo, la burocratización y la centralización se produce a causa de la recepción de dinero, por lo que una forma de paliar estos defectos consistiría en fomentar la financiación indirecta a la vez que se limita la directa.

2.- Un sistema alternativo.

Hasta aquí se han explicado las características generales que presentan ambos modelos, donde se ha podido comprobar que tanto uno como otro tienen elementos positivos y negativos, pero antes de establecer en un Estado concreto un sistema de financiación, se debe valorar las características específicas del sistema de partidos y la tradición histórica, jurídica y cultural del lugar. Estos elementos hacen que no sean directamente trasladables a un determinado ordenamiento jurídico opciones o instituciones que en otros países han funcionado a la perfección; del derecho comparado podemos aprender estudiando las causas y efectos de ciertas medidas, siempre que al intentar aplicarlas a otro modelo se considere la compatibilidad de culturas políticas y del modelo de partido. Conviene en este punto recordar que no existe en España una

elevada concienciación social respecto a la participación política. Si bien las cifras son respetables en cuanto a la participación electoral, el nivel de afiliación a partidos políticos en España es uno de los más bajos de Europa. En 1978, sólo un 6% del electorado se encontraba afiliado a algún partido político, mientras que en 1982 la cifra ascendía pero en términos absolutos implicaba sólo el 3.06% del electorado⁹³. En 1988 el número de militantes que declaran tener afiliados los partidos no alcanza en conjunto, ni el 1,5%. La causa de esta baja tasa se achaca en ocasiones⁹⁴ al individualismo del ciudadano español, que en general suele tener un escaso espíritu asociativo en cualquier orden de la vida: político, cultural o incluso deportivo, mientras que otro país con una cultura diferente a la nuestra, como Turquía, tiene una alta afiliación (un partido islámico alcanza la cifra de 3.000.000 de ciudadanos inscritos).

Esta situación anima más a los partidos a practicar "la caza del voto" antes que intentar asentar su influencia en la población a través de la militancia. Quizá un cambio en el sistema de financiación no altere las cifras de inscripción en los partidos, pero puede modificar el trato que los partidos dan a los ciudadanos, sobre todo si se impone una fórmula según la cual no sea suficiente solicitar el voto, sino también se deba pedir apoyos económicos, cuestión que no parece fácil. Para conseguirlo los partidos deberían realizar sus tareas con mayor esmero, pues en caso de que defrauden a sus electores el castigo puede ser doble, por un lado pérdida de votos y por otro, descenso de los ingresos. También se debería iniciar un giro en la cultura política que actualmente es poco propicia a que la participación política se manifieste mediante el apoyo financiero a los grupos políticos.

Como la experiencia en varios países ha demostrado que tanto la financiación pública como la privada pueden dar lugar a corrupción, y perseguimos un modelo

⁹³ En el libro de M. BUSE, *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del Voto (1976-1983)*, Unión editorial, Madrid, 1984, págs. 121-123.

⁹⁴ L. TORRES BOURSAULT, "La financiación de los partidos políticos" en: AA.VV. *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Volumen III, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, págs. 1931-2028.

teórico ideal que respete el principio de igualdad, la independencia de los partidos a la vez que su vinculación a la sociedad y permita eliminar los comportamientos ilegales, de la ponderación de ventajas e inconvenientes en los modelos anteriormente analizados consideramos que el sistema que debe prevalecer es la financiación mixta: pública y privada en partes equivalentes.

Si los partidos realizan funciones de una importancia capital, funciones de las que no se puede prescindir y que configuran a los partidos como instrumentos esenciales para la democracia, es necesario que dispongan de recursos económicos para su efectivo cumplimiento. Si queremos sostener una financiación coherente con la naturaleza jurídica que en un momento anterior de este trabajo hemos otorgado a los partidos políticos, estamos obligados a concluir que no se debe prescindir en ningún momento de la financiación pública. La subvención a cargo del Estado, sobre la que insistiremos posteriormente, se ha de considerar no como un fin en sí misma sino con carácter puramente instrumental, pues en el fondo se trata de financiar, o lo que es lo mismo, de mantener y consolidar el sistema político vigente, la democracia. Unas formaciones políticas sin recursos o deficientemente financiadas no pueden dar efectivo cumplimiento al art. 6 CE; si al financiar a los partidos se está financiando la democracia en sí misma, es imprescindible que exista financiación pública (en mayor o menor medida), pues la democracia no se puede dejar en manos privadas que según su definición indica, defienden intereses sectoriales. Debe ser básicamente el Estado quien se encargue de financiar la democracia (aunque esto no impide continuar con algún tipo de financiación privada, pues los partidos además de ser indispensables para el Estado, son, en último término, asociaciones privadas).

Por todo ello, la postura de este trabajo es una apuesta clara por el modelo de financiación mixto, pero intentando evitar los defectos del sistema instaurado, y generando un cambio del actual modelo de partido pasivo (que sabe que tienen el sustento asegurado y no se esfuerza demasiado por ejercer las funciones que les corresponden), a un partido más activo y vinculado a la sociedad. Se ha de limitar la

financiación pública directa porque favorece la pasividad de los partidos y se ha de incrementar la financiación en especie. La forma de financiación pública no debe superar aproximadamente el 50 o 60% de los ingresos totales de los partidos, para adecuarse al concepto constitucional de partido, mientras que (reitero, de forma aproximada) el 50 o 40% de ingresos restantes debería ser financiación privada que los partidos deben captar de personas físicas (mejor que de sociedades), aunque tampoco es conveniente vetar la entrega de fondos a las personas jurídicas, pues esta prohibición a lo único que llevará es a que se sigan produciendo donaciones, pero por cauces no legales o por cauces legales pero laberínticos que impidan conocer el origen real de los fondos (por ejemplo, en lugar de una sociedad en nombre propio, aportarán dinero particulares en nombre de aquella). Es ideal el modelo holandés que no establece límites legislativos a estos ingresos, pero son los propios partidos quienes los han evitado, porque sólo les generan mala imagen; sería deseable en España una autorregulación en el mismo sentido, aunque por ahora no parece fácil y en aras de la publicidad y transparencia, es mejor permitir también las aportaciones de empresas. Para fomentar los ingresos de personas físicas, el Estado podría cambiar las normas tributarias y permitir que estos aportes a los partidos sean desgravables en el impuesto de la renta de las personas físicas. Todo ello comportaría un acercamiento de los partidos a la ciudadanía y el desarrollo de arraigos en el electorado, objetivo que toda regulación de los partidos debe perseguir.

SEGUNDA PARTE:**ANÁLISIS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.****I. Introducción.**

Un estudio de los principios y valores que fundamentan la normativa española sobre financiación de partidos políticos permite obtener una visión teóricamente satisfactoria. El legislador, al dictar las normas que configuran el actual sistema, pretende dar cumplimiento de los principios de igualdad, independencia, publicidad, control, etc. El análisis detallado, sin embargo, permitirá comprobar la insuficiencia del establecimiento de benévolos objetivos si no se articulan mecanismos que aseguren su efectivo cumplimiento. Por todo ello, el análisis global del vigente sistema español de financiación de los partidos es para muchos autores negativo, entre otras cosas, tal como expresa Lucas Murillo⁹⁵, porque no ha resuelto adecuadamente las demandas económicas de los partidos; aunque, como se verá *infra*, los ingresos estatales que reciben los partidos son altos, al ser los gastos superiores, cuando tienen oportunidad, sus dirigentes se suelen pronunciar a favor del incremento de las ayudas estatales⁹⁶. Además de la insatisfacción de las formaciones políticas, el modelo español de financiación partidista también ha producido un preocupante deterioro de la imagen de los partidos ante la opinión pública.

De la legislación en la materia y de los informes del Tribunal de Cuentas se

⁹⁵ P. LUCAS MURILLO, *"La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable"*, RVAP nº 37, 1993, pág. 49.

⁹⁶ Tal como expresó recientemente el Secretario de Finanzas del PSC, J. LLACH, *"Algunes notes sobre l'endeutament dels partits polítics"* en: AA. VV., *Finançament dels Partits polítics*, Debats de Can Bordoï, Polítics 20, Mediterrània, Barcelona, 1997, pág. 44-45.

deduce que las ayudas estatales constituyen la principal y casi exclusiva⁹⁷ fuente de recursos de los partidos españoles, pero el continuo dinero público que se les inyecta tiende a convertirlos en organizaciones pasivas, cuyo interés por conseguir y mantener apoyo de la ciudadanía se limita al período electoral (ya que un buen resultado incrementa las ayudas públicas); es decir, los aleja de la sociedad de la que provienen, y este distanciamiento unido a las informaciones de ingresos ilegales que en ocasiones reciben, los envilecen frente a la ciudadanía.

Respecto a la regulación, la Constitución española es escueta en esta materia, sólo dos preceptos constitucionales tienen relación directa con los partidos: el art. 6 y el art. 22 CE; el segundo reconoce el derecho fundamental de asociación, derecho que sirve de base para la creación y funcionamiento de los partidos, mientras que el primero realiza un reconocimiento constitucional de los partidos. Este reconocimiento supone una novedad respecto a la tradición histórico-constitucional española, pero se queda corto respecto a otras Constituciones de países europeos, donde también encontramos alguna referencia en materia de financiación (por ejemplo, el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn: *"los partidos han de rendir cuentas públicamente sobre el origen y utilización de sus recursos, así como sobre su patrimonio"*).

Los constituyentes deseaban que la Constitución reflejara la realidad de los partidos y asumiera la capital importancia que éstos tienen en el régimen democrático. Así ya el Anteproyecto de Constitución⁹⁸ recogía en su artículo cuarto: *"Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación*

⁹⁷ Del último informe de fiscalización sobre la contabilidad de los partidos políticos presentado por el Tribunal de Cuentas (BOE de 14 de abril de 1997) se extraen los siguientes datos:

El partido popular presenta una cuenta de pérdidas y ganancias donde se reflejan unos ingresos totales de 5.320 millones de pesetas, de los cuales 4.713 (el 88.09%) corresponde directa o indirectamente a fondos públicos (2.536 de subvenciones oficiales, 1.008 de subvenciones al grupo parlamentario, 54 de otros grupos y 1.115 de cargos electos).

En el partido socialista obrero español las cifras totales son parecidas: de un presupuesto de 3.757 millones de pesetas, 3.298 (el 87.78%) corresponden a subvenciones oficiales (que en este caso se expresan en una única partida).

⁹⁸ Sobre la elaboración constitucional del art. 6, es interesante el artículo de R. DEL AGUILA; *"Los partidos políticos y su lugar en el sistema político español"*, RDP nº 17, 1983, pág. 113 y ss.

de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la Ley". En su tramitación parlamentaria es importante destacar, de las seis enmiendas presentadas en el Congreso, la de Raul Morodo, perteneciente al Grupo Mixto, en la que se recoge la necesidad de que *"los partidos, en cuando medios de participación política de los ciudadanos, serán financiados con cargo a los Presupuestos generales del Estado"*. El informe de la ponencia no acepta ninguna de las enmiendas y respecto a la aquí remarcada, la argumentación de rechazo se basa en la consideración que la financiación de los partidos es un tema propio de ley ordinaria y por ello no debe ser contemplada a nivel Constitucional⁹⁹. Recordemos que la misma enmienda hacía referencia al control de constitucionalidad de los partidos, pero que tampoco en este punto fue aceptada porque se entendía que dicha competencia estaba ímplicitamente incluida dentro de las atribuciones otorgadas al Tribunal Constitucional. Nada más lejos de la realidad, pues en la práctica el control lo realizan, igual que en cualquier otra asociación (art. 22.4 CE), los tribunales ordinarios, sólo ellos pueden decidir la suspensión o disolución de un partido. Tema aparte es el control sobre la financiación, que se tratará más tarde.

De la simple lectura de los preceptos constitucionales no se deduce claramente ninguna opción por un sistema de financiación determinado y esto podría hacer pensar que la indeterminación de la Norma Suprema permite al legislador optar por aquel que considere más oportuno, aunque no es del todo cierto; cabe matizar que aunque falte una previsión explícita referente a la financiación, esta deberá deducirse del concepto constitucional de partido. Como se ha visto en la primera parte, un sistema coherente es aquél que establece una forma de financiar de sus partidos acorde con la naturaleza jurídica que les otorga.

A nivel legislativo podemos distinguir como mínimo dos períodos: el inicial de

⁹⁹ Aunque no todos los autores de la época sostienen este criterio. Entre otros, E. AJA, op. cit., pág. 281, se muestra a favor de que se resuelva el tema al más alto nivel, si bien no la regulación completa, la Constitución al menos tendría que contener los principios fundamentales de la financiación partidista.

1977 a 1985 y el de consolidación de la financiación pública que comienza entre 1985 y 1987 y llega hasta la actualidad. La exigencia de cambio por la doctrina y las proposiciones de ley que actualmente se debaten en el Congreso parece indicar que podemos estar ante el final de un ciclo y si es así, la hipotética nueva etapa probablemente se caracterizará, siguiendo la tendencia europea reciente, por una mayor apertura a la financiación privada.

El origen del actual sistema español de financiación de partidos es anterior a la Constitución, se encuentra en una decisión gubernamental del primer gabinete democrático plasmada en el Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo sobre normas electorales que instaura la financiación estatal de los partidos durante el período electoral, como forma de reforzarlos y convertirlos en la clave para consolidar la nueva democracia. Derivados de la nada o de la ilegalidad franquista, durante la transición los partidos españoles carecen tanto de una estructura sólida como de finanzas, ambas necesarias para ejercer las importantes funciones que en un régimen democrático se les encomienda; esto hace que la financiación pública ya se contemple en los Pactos de la Moncloa (apartado 5^a: "*Crear una regulación de un sistema de financiación estatal a los partidos políticos mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales*"), y que la implantación posterior se realice sin apenas debate parlamentario, y sin cuestionarse el concepto de partido ni los efectos que la financiación pública puede producir en su naturaleza jurídica.

El Decreto-Ley 20/1977, que recoge la tendencia mayoritaria en Europa, supone una gran innovación en España, pues a diferencia de lo que ocurre en muchas otras materias, en este caso no se puede hablar de precedentes en épocas anteriores. Durante la II República, aunque en ciertos aspectos se pretende implantar un Estado social, los partidos no son mencionados por la Constitución, ni tan siquiera por el reglamento parlamentario (que sólo hace referencia a los grupos políticos). Esta falta de reconocimiento normativo de los partidos, impide, lógicamente, el establecimiento de una financiación pública, aunque se les ayudó indirectamente con los gastos electorales,

regulando el uso de la radio durante la campaña y prohibiendo determinados medios de propaganda. Con anterioridad se encuentra la ley electoral de 1907, pero en ella ni tan siquiera se regula el período de campaña electoral.

Dentro de la primera etapa también se ocupan de la financiación de los partidos la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y la Ley 39/1978 de 17 de julio, de elecciones Locales. Si el Decreto-Ley 20/1977 contemplaba la subvención pública de los gastos electorales que genera la primera convocatoria democrática del pueblo a las urnas en muchos años, la Ley 39/1978 extiende la subvención a las elecciones locales y la Ley 54/1978 añade la financiación pública de los gastos ordinarios de los partidos.

Este período inicial se caracteriza, por una parte, por el reconocimiento de una financiación pública por dos conceptos: gastos ordinarios y gastos electorales; y por otra, por la posibilidad de ingresos privados sin limitación alguna, todo ellos sin que se regule ningún mecanismo de control sobre las finanzas de los partidos.

La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) inicia la nueva etapa, la etapa de predominio de la financiación pública. En esta ley se limitan las donaciones electorales y se introducen mecanismos de control, pero sólo para los ingresos y gastos realizados durante la campaña. Apenas dos años más tarde se aprueba la Ley Orgánica 3/1987 de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), la ley más importante en la materia, que pretende rediseñar la economía de los partidos concentrando la dispersión normativa anterior. Con ella no se puede decir que se pase de la nada al todo, pues cuando su artículo segundo sistematiza las diferentes subvenciones públicas que han de recibir los partidos hace referencia a aportaciones que ya existían anteriormente, pero cuya regulación se encontraba diseminada por el ordenamiento jurídico: en la Ley de Partidos Políticos de 1978 la financiación por gastos ordinarios, en la Ley Electoral de 1985 la financiación de los gastos electorales y en los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias las

subvenciones otorgadas a los Grupos parlamentarios. Una vez enumeradas las ayudas públicas, la LOFPP se concentra en el desarrollo de las finanzas ordinarias (para las electorales se remite a la LOREG y para las de los grupos a los Reglamentos parlamentarios), y es aquí donde encontramos algunas novedades y el verdadero valor jurídico de la ley. Siguiendo la tendencia iniciada por la LOREG, en la LOFPP se limita la financiación privada (una cantidad determinada por persona y año), se establecen obligaciones contables para los partidos y se instaura un control externo de la actividad financiera, control que se atribuye al Tribunal de Cuentas.

El modelo diseñado por la Ley de 1987 es mixto, por estar basado en una financiación en parte pública y en parte privada. A simple vista, sigue la línea de los países europeos, aunque notaremos variación en el sistema de cada país en función del diferente peso otorgado a una u otra forma de financiación. En España, a partir de 1987, tal como demuestran los datos, la balanza se decanta del lado estatal.

En el análisis jurídico de la normativa española la clasificación se basa en el origen de los fondos: públicos o privados y dentro de cada uno, el estudio se centra en diferentes categorías jurídicas: los sujetos destinatarios de la financiación, el objeto o finalidad que se persigue con la aportación de fondos, el procedimiento de reparto de los ingresos, y los mecanismos establecidos para controlar el cumplimiento de la legalidad. La exposición crítica que a continuación se realiza tiene como hilo conductor la falta de adaptación del sistema de financiación al concepto normativo de partido, pues tampoco en la segunda etapa en ninguno de los debates parlamentarios sobre dicha legislación se definen los partidos políticos ni se plantean los posibles efectos que la financiación pública podría ocasionar a la naturaleza jurídica de los partidos; cabe esperar que este debate se pueda realizar en la hipotética tercera y, quizá, definitiva etapa.

II. Financiación pública.

A partir del final de la II Guerra Mundial la mayoría de países europeos adoptan la financiación pública como forma de ayudar al sostenimiento de las fuerzas políticas. La causa de esta nueva tendencia la encontramos en la pretensión de evitar las corrupciones y garantizar la independencia y la igualdad entre los partidos. España, cuando inicia su democratización, también sigue a los países de su entorno.

1.- Sujetos financiados por el Estado.

En función de los sujetos financiados por el Estado los sistemas se pueden clasificar básicamente en dos: el modelo europeo, que financia a los partidos políticos, y el sistema americano (instaurado en Estados Unidos y Canadá) en el que el dinero público se destina a los candidatos. La adopción de uno u otro modelo depende del papel que los partidos y los candidatos hayan desempeñado históricamente, el primero se aplica cuando son las agrupaciones políticas las principales protagonistas del sistema; mientras que el segundo lo encontramos en los países donde es usual la presentación de candidatos individuales sin el apoyo directo de un partido político, o bien donde el partido sólo es una estructura que sirve de ayuda durante las elecciones, pero en el que la decisión del electorado se toma en función de las simpatías que despierte la personalidad e ideología propia del candidato.

1. 1. Partidos políticos.

El mismo título de la LOFPP nos informa de cual será el sujeto a financiar: **los partidos políticos**. La nuestra es una democracia que se fundamenta en la existencia de agrupaciones políticas y no de candidaturas individuales, por ello es lógico que a la hora de otorgar dinero para gastos ordinarios, el Estado tenga en cuenta la realidad política y se obvie a las personas, prefiriendo a los partidos.

Siguiendo el criterio establecido por el encabezamiento de la norma, el interior de la Ley hace en todo momento una referencia exclusiva a los partidos; referencia que debemos interpretar de forma amplia y extenderla a los grupos asimilados: federaciones y coaliciones de partidos e incluso agrupaciones de electores (que durante la campaña ejercen la función que corresponde a los partidos).

Para generar el derecho a recibir la subvención no es suficiente con ser un partido (o asimilado) y estar inscrito en el Registro, es decir, cumplir con las condiciones formales que marca la ley, sino que se exige haber alcanzado en las últimas elecciones representación en el Congreso de los Diputados¹⁰⁰. Por tanto, la ayuda estatal depende del éxito electoral, pero sólo del que se obtenga en la Cámara baja; se olvida la norma que el sistema español es, aunque no de forma igualitaria, bicameral. Una vez más se deja de lado al Senado, sin que sirva el argumento del diferente criterio electoral aplicable (en la cámara alta es un sistema mayoritario corregido, mientras que para la otra se aplica la regla de Hondt, clasificada como proporcional), pues los resultados que se obtienen en ambas Cámaras son equivalentes.

Mucho más respetuoso con la voluntad popular manifestada en las elecciones era el, ya derogado, sistema recogido en 1978 por el art. 6 de la Ley de partidos políticos; en él, para acceder a la financiación, se tenían en cuenta los resultados obtenidos en ambas cámaras. El cambio de criterio introducido en 1987 con la LOFPP fue considerado inconstitucional por los Grupos nacionalistas, especialmente por minoría catalana, porque implica una discriminación injustificada del Senado; aunque la pretensión de alcanzar el consenso sobre la forma de financiación de los partidos hizo que ningún Grupo llegara a impugnar la Ley ante el Tribunal Constitucional.

¹⁰⁰ Art. 3.1 de la LOFPP: *"El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados (...), subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario"*.

1. 2. Partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

Si tomamos como referencia la LOFPP, la LOREG amplia, aunque sólo teóricamente, el campo de sujetos que financia, pues en sus arts. 127 y siguientes se refiere a "**partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores**". El único requisito que estas asociaciones políticas han de cumplir para recibir financiación pública por gastos electorales, es, en principio, concurrir a las elecciones. Posteriormente se matizará la afirmación anterior, pues en la práctica se comprueba que no todos los partidos que presentan candidaturas reciben ayuda pública; de las dos formas de financiación electoral existentes (en dinero o en especie), sólo algunos de los mecanismos de financiación en especie permiten beneficiarse a todos los partidos que han concurrido a las elecciones (aunque no hayan obtenido representación alguna), la mayoría de las ayudas están condicionadas al éxito electoral.

1. 3. Grupos parlamentarios.

Además de los partidos propiamente dichos (o asimilados), también son sujetos de la financiación pública otro de sus brazos, en palabras de Torres del Moral¹⁰¹ "*la envoltura parlamentaria de los partidos*", es decir, los **grupos parlamentarios**.

No todos los autores están de acuerdo en incluir la partida de subvenciones electorales dentro de la financiación de partidos, por ejemplo, Von Beyme¹⁰² considera que deberían contabilizarse como costes del parlamentarismo y no como gastos de los partidos. Se puede rebatir la tesis de Von Beyme en base a un argumento normativista (en el sentido de Torres del Moral), pero también desde una perspectiva pragmática, pues generalmente la subvención que corresponde al Grupo parlamentario

¹⁰¹ A. TORRES DEL MORAL, "*El Estado español de partidos*", RCEC nº 8, 1991, pág. 129.

¹⁰² K. VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1995, pág. 178.

la recibe directamente el partido¹⁰³. Como se acaba de apuntar 'Torres del Moral mantiene un punto de vista positivista, por eso afirma que en este tema no es necesario realizar una interpretación, pues el legislador ya ha decidido incluir esta subvención dentro de la financiación de partidos. Esta segunda postura tiene un inconveniente: impide diferenciar entre partido y Grupo parlamentario, y parece dar a entender que son los partidos los que realmente operan en las cámaras. Nadie negaría con rotundidad la afirmación anterior pero a efectos jurídicos parece oportuno mantener la distinción entre el partido y el Grupo parlamentario. En Italia, antes de 1993, el sistema de financiación presentaba cierta curiosidad: el sujeto pasivo de la financiación, es decir, a quien se dirige formalmente el pago en concepto de gastos habituales, era el Grupo parlamentario, y no el partido. Aunque como el objeto de la ayuda, a diferencia del sistema español, no era simplemente cubrir las tareas parlamentarias sino también las permanentes, la ley preceptuaba que el 90% de la subvención recibida por el Grupo debía entregarse al partido del cual dependía. Por lo tanto, formalmente seguía manteniendo la diferencia entre ambas instituciones.

En definitiva, en España, los partidos con representación parlamentaria son sujetos de la financiación pública por triplicado: en primer y segundo lugar, como partidos, en una doble vertiente, para cubrir los gastos ordinarios y los gastos electorales (según establece la LOFPP y la LOREG respectivamente) y en tercer lugar, por disponer de Grupo Parlamentario, según los Reglamentos de las Cortes.

2.- Objeto de la financiación pública.

En este apartado se determinan las finalidades que se pretenden cubrir con las diferentes aportaciones estatales a las finanzas de los partidos. En función del objeto

¹⁰³ Por ejemplo, el artículo 80 de los estatutos federales del PSOE establece que "las asignaciones económicas y emolumentos que perciban los miembros del Grupo parlamentario se ingresarán automáticamente en la cuenta corriente de la CEF y el Comité federal procederá a fijar las asignaciones económicas correspondientes al Grupo".

de la financiación estatal los sistemas se pueden clasificar en tres categorías: por un lado, los que sólo financian las actividades permanentes de los partidos (como Dinamarca, Noruega, Suecia, Austria y Finlandia); por otro, los que limitan las aportaciones públicas a la restitución de los gastos electorales (EUA, Italia tras la reforma de 1993 y Alemania antes de la reforma de 1994); y por último, aquellos que disponen de ambos tipos de ayudas (Alemania a partir de 1994, España, Italia hasta la reforma de 1993 y Francia desde 1988).

2. 1. Funcionamiento ordinario.

Dentro de este punto se puede distinguir entre los gastos ocasionados por el partido político como tal (especificados en el art. 3 de la LOFPP), y los gastos del Grupo parlamentario que cada partido suele poseer en las cámaras legislativas.

A) Partidos políticos.

El art. 3 de la LOFPP no determina qué se ha de entender por gastos de funcionamiento, sólo define la ayuda que reciben los partidos para gastos ordinarios como "*Subvenciones anuales no condicionadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado*". En la normativa austríaca, la Ley de financiación de las asociaciones electorales de 1985, concreta cuales son las actividades que se consideran de carácter público, y, por tanto, tienen derecho a ser subvencionadas; este sistema otorga mayor seguridad jurídica a la vez que permite mejorar el control de los partidos.

Si decidieramos hacer una lista de gastos permanentes podría ser bastante larga, pues en ella se incluirían todos los necesarios para mantener el partido: desde la celebración de congresos y la impresión de folletos de propaganda, hasta los salarios de sus empleados. Aunque quizás convendría, siguiendo el estilo austriaco, asegurar que la subvención estatal se paga por la efectiva realización de actividades y no sólo para el mantenimiento de estructuras partidistas.

La LOFPP no especifica la cantidad que han de recibir los partidos en concepto de subvención por gastos ordinarios, simplemente dice que "*se incluirá en los Presupuestos Generales del Estado*", y facilita una fórmula de cálculo para repartir la consigna presupuestaria. El silencio sobre la cantidad global a entregar implica la inexistencia de limitación alguna a estas aportaciones públicas, es decir, que quien se encarga de determinar la cuantía de la subvención es el órgano con competencia presupuestaria: el Parlamento; aunque, como establece el art. 134.1 CE, corresponde en exclusiva al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. En definitiva, son los propios partidos políticos, mediante su representación parlamentaria (y especialmente el partido en el gobierno, si dispone de mayoría suficiente), los que pueden discrecionalmente aumentar o disminuir (opción que goza de menos probabilidades) la dotación presupuestaria para ayudas de las que son directamente beneficiarios.

Aunque el Parlamento sea el representante de la voluntad popular, no parece en exceso correcto esa capacidad decisoria tan amplia que se le otorga, sobretudo en una materia que se considera autorreferente. Algunos autores¹⁰⁴ han propuesto medidas para, como mínimo, evitar algunas de las arbitrariedades producidas, pues el aumento de las cantidades no ha seguido nunca un criterio fijo; concretamente, en el año de aprobación de la LOFPP, 1987, el incremento de las ayudas estatales a los partidos superó el 140%¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Entre otros, P. DEL CASTILLO, establece la necesidad de fijar criterios objetivos para el aumento anual de dichas aportaciones públicas, y concretamente propone el IPC, vease *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985, pág. 279.

105

Subvenciones anuales otorgadas a los partidos
(para gastos ordinarios)

AÑO	CUANTIA (en millones de pesetas)
1979	1.651
1980	1.594
1981	1.700
1982	1.925
1983	2.400
1984	2.400
1985	2.600
1986	3.100
1987	7.500

B) Grupos parlamentarios.

Esta subvención se encuentra regulada en los **Reglamentos de las Cámaras parlamentarias** tanto estatales como autonómicos, y tiene su origen en los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 1977. A esta ayuda, que se otorga con cargo a los presupuestos de la cámara correspondiente, sólo tienen acceso los partidos que disponen de representación parlamentaria suficiente para la creación de un grupo¹⁰⁶; los miembros del Grupo Mixto no reciben la subvención completa, sino una parte alícuota.

El destino pretendido de esta subvención es sufragar los gastos necesarios para realizar la labor parlamentaria, esto es, el indeterminado conjunto de funciones que corresponden a los Grupos parlamentarios; pues los reglamentos parlamentarios no ofrecen un listado tasado de funciones de los Grupos, y a la hora de reconocer derechos y deberes parten del Diputado individual (aunque es bien sabido que en la práctica las tareas parlamentarias se realizan siempre en equipo). La finalidad de la subvención permite a Von Beyme, como ya se dijo, considerar más correcto incluir esta partida dentro de la financiación del Parlamento y no de los partidos. En el lado opuesto, Espín¹⁰⁷ defiende la teoría de que este tipo de financiación es, de hecho, una ayuda mediata a los partidos políticos; pues son fondos que pueden dedicarse a otras labores no parlamentarias. Para evitar el trasvase de una ayuda otorgada con una finalidad concreta (gastos parlamentarios) a otro objeto distinto, el art. 28.2 del Reglamento del Congreso (pero no el Reglamento del Senado) obliga a los Grupos a llevar una

1988	7.725
1989	7.957
1990	8.400
1991	8.800
1992	9.261

Fuente: P. Del Castillo, *"La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria"*, en J.J. González Encinar, *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, pág. 166.

¹⁰⁶ El art. 23.1 del Reglamento del Congreso exige un mínimo de 15 Diputados para la Constitución de un Grupo parlamentario, mientras que en el Reglamento del Senado (art. 27.1) el número exigido para la creación de un Grupo se reduce a 10 Senadores.

¹⁰⁷ E. ESPIN, *"Los medios de la campaña: la organización partidista"*, en el libro colectivo dirigido por J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Las elecciones legislativas de 1 de marzo de 1979*, CIS, Madrid, 1979, pág. 170.

contabilidad diferenciada de la del partido. Esta previsión tiene dudosa eficacia, ya que nadie controla realmente que dicho trasvase no se realice.

Sobre la finalidad de este tipo de subvención, la STC 214/1990 de 20 de diciembre, en su FJ 5º, establece: " (...) *Resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos parlamentarios no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo parlamentario han de integrarse, de los recursos económicos necesarios*"

Los Grupos parlamentarios, además de tener una ayuda directa consistente en una suma de dinero mensual, también son financiados de forma indirecta: se pone a su disposición (según establecen los Reglamentos) los medios materiales necesarios para poder realizar correctamente sus tareas. Sería interesante hacer un estudio profundo de las ayudas indirectas, pues ello llevaría a cuestionar la existencia de las ayudas dinerarias. Un buen apoyo logístico es suficiente para realizar eficazmente el trabajo sin que se precise otras dotaciones económicas que, como apuntaba Espín, tienen el riesgo de que puedan ser desviadas hacia el cumplimiento de finalidades diferentes a las parlamentarias.

En otros países (Gran Bretaña) la ayuda parlamentaria no es equivalente para todas las formaciones, sino que se distingue entre los Grupos que apoyan al gobierno, y los que forman parte de la oposición; estos últimos reciben una cantidad superior. La finalidad de esta heterogeneidad es buscar la igualdad de armas, intentar equiparar la oposición al Grupo que apoya al ejecutivo, el cual tiene a su disposición el completo equipo técnico-jurídico de soporte gubernamental.

2. 2. Reembolso de gastos electorales.

Las subvenciones para las elecciones legislativas, locales y al Parlamento Europeo se contemplan en la **Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)**. Las elecciones autonómicas disponen de legislación propia a partir de 1984, y sólo se aplica la estatal por defecto. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas, excepto Cataluña, han aprobado su Ley electoral. En materia de subvenciones electorales la normativa autonómica mantiene un absoluto mimetismo con la estatal, por lo cual también se les puede aplicar las apreciaciones siguientes.

En un primer momento se subvencionaban los gastos *"que originen las actividades electorales"*, sin definir que se entendía por actividades electorales y sin someterlas a ningún tipo de límites, tal como se encontraba regulado en el Decreto-Ley de 1977. Por ello, la aprobación de la LOREG en 1985 supone una importante reforma en el sistema de financiación electoral; las novedades se materializan en una mayor concreción del objeto a financiar (que ocasiona un aumento de la seguridad jurídica), en el establecimiento de límites a los gastos y a las aportaciones privadas, y en el incremento de los mecanismos de control.

Durante la tramitación de la LOREG el Grupo popular pidió la supresión del Capítulo VII, referido a gastos y subvenciones electorales. El argumento de esta propuesta era entender que la financiación de los partidos no es materia que corresponda incluir en una ley electoral. La enmienda tiene cierta lógica siempre que se interprete que con ella se pretendía la concentración de toda la regulación sobre financiación de los partidos en un único texto normativo, evitando la dispersión existente. Finalmente no se aceptó la enmienda popular, pero es interesante tenerla en cuenta en el sentido aquí apuntado.

Las subvenciones electorales, a diferencia de las subvenciones ordinarias, se encuentran claramente determinadas: el art. 17 LOREG establece una cantidad fija a

entregar a cada partido en función de los resultados electorales (cantidades que se actualizan antes de cada convocatoria electoral); esto permite hacer una previsión de ingresos y dota al sistema de cierta estabilidad.

El dinero público entregado a los partidos en aplicación de la LOREG pretende servir, como ya se ha anunciado, para hacer frente a los gastos generados por la campaña electoral. Estos, a diferencia de los ordinarios, sí se encuentran definidos legalmente en su art. 130:

"Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos por los siguientes conceptos:

- a) Confección de sobres y papeletas electorales.*
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.*
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.*
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.*
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura*
- f) Correspondencia y franqueo.*
- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.*
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones".*

De esta forma, los gastos electorales ni pueden referirse a conceptos no contenidos en esta lista, ni pueden ser indefinidos, pues la legislación establece algunos límites e incluso condiciona el porcentaje que se debe destinar a cada concepto (como se apuntará posteriormente), reduciendo la capacidad inversora del partido durante la campaña electoral. La restitución electoral no alcanza a la totalidad de gastos electorales: en primer lugar, se condiciona al hecho de que el partido haya conseguido escaño; en segundo lugar, es necesario haber respetado los límites marcados por la

legislación; y por último, la subvención nunca puede superar los gastos considerados justificados por el Tribunal de Cuentas. Esto es una clara señal de que se quiso dotar de diferente finalidad a cada tipo de ayuda pública y en este caso concreto, la subvención electoral que un partido recibe pretende cubrir los dispendios electorales y, por tanto, alcanzará como máximo los gastos electorales que haya realizado (o mejor dicho, que haya podido justificar documentalmente). Aun en el caso de que aplicando la fórmula del art. 175 LOREG le corresponda una cantidad superior, no recibirá tal cantidad, se le entregará como máximo los gastos electorales que haya realizado. Si no se hiciera de esta manera, al excedente se le otorgaría una función diferente a la que tenía legalmente prevista.

3.- Procedimiento.

El criterio para determinar los sujetos financiados y también para repartir las ayudas públicas es atender a la voluntad popular (expresada en las urnas y convertida a través del sistema electoral vigente en escaños). Esto nos indica que se pretende mantener un concepto de partido político íntimamente vinculado a la sociedad.

3. 1. Gastos ordinarios.

A) Partidos políticos.

Las subvenciones estatales anuales para atender los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos, la llamada financiación permanente, se inicia en España durante la transición mediante la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. En ella se establecen unos criterios de distribución que siguen aplicándose en la actualidad (art. 3 de la LOFPP): atender al número de escaños y de votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones legislativas, siempre que los votos hayan dado lugar a, al menos, un escaño.

El procedimiento concreto de reparto establecido legalmente consiste en dividir la subvención o consignación presupuestaria en tres cantidades iguales; una de ellas se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados; y las dos restantes se reparten proporcionalmente a los votos (siempre que el partido hubiera alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos, tal como exige el art. 163.1 a) de la LOREG).

Aunque la Ley habla de subvenciones anuales, la entrega se realiza mensualmente a los órganos del partido encargados de gestionar las finanzas. De esta forma se permite hacer frente a los gastos que se generan periódicamente, a la vez que se evita la posibilidad de que un gasto inicial desmesurado deje al partido sin ingresos durante el resto del año.

Sólo los partidos que obtengan representación en las Cortes Generales, concretamente en el Congreso de los Diputados (discriminando de esta forma, como ya se ha apuntado, a los representantes en el Senado), generan el derecho a recibir dinero público para su mantenimiento. Aunque el sistema establecido se apoya en la voluntad popular, pues es el pueblo, como titular de la soberanía, según el art. 1.2 CE, el que se decanta por los partidos que obtienen escaños, no debemos olvidar que la representación deriva del sistema electoral y en España se aplica la regla de Hondt (art. 163 LOREG), que sin entrar a valorarla en detalle, ha sido definida por la doctrina como la menos proporcional de las fórmulas proporcionales, o dicho de otra forma, un sistema proporcional que produce efectos mayoritarios y supone para algunos partidos una considerable pérdida de votos, y como consecuencia, la falta de representación. Es decir, al condicionar la financiación electoral de los partidos a la aplicación de la regla electoral, no se respeta totalmente la voluntad popular, pues se dejan al margen algunas opciones políticas que el pueblo ha votado.

Utilizar los escaños obtenidos como criterio para repartir la subvención es

cuestionable, porque tal como han sostenido varios autores¹⁰⁸, produce una discriminación entre partidos parlamentarios y partidos no parlamentarios, pues sólo aquellos reciben subvención. Además, de entre los partidos que obtienen representación, se favorece a los mayoritarios en perjuicio de los minoritarios. La duplicidad del criterio usado para la financiación (tanto por escaño como por voto) sólo se justificaría si el segundo (contabilizar los votos) sirviera para que pudieran recibir ayuda pública aquellas candidaturas que no llegan a conseguir representación parlamentaria, pero cuyos votos demuestran que gozan de cierto apoyo popular; como en la práctica no es así, el doble criterio no tiene gran sentido, ya que en ambos casos se precisa la obtención de escaño para alcanzar la subvención pública. El sistema es criticable porque sirve para consolidar el *status quo* e impide la formación de nuevos partidos, y también, porque no respeta el principio de igualdad, que era uno de los objetivos principales que perseguía la instauración de la financiación pública.

Para justificar la crítica al sistema basta con poner un sencillo ejemplo práctico: supongamos la existencia de un partido de carácter local que, aunque se presenta en varias circunscripciones, sólo es votado en una provincia por un total de 25.000 electores, siendo el segundo partido más votado de su territorio. Dicho partido imaginario obtiene con esos 25.000 votos un total de dos escaños, gracias a la regla de Hondt. Como contrapartida, imaginemos que otro partido, de ámbito estatal pero minoritario, obtiene votos en todas las provincias, aunque en la mayoría se sitúa entre los partidos menos votados. El total de personas que han optado por esta opción política en todos el territorio del Estado ha sido de 35.000, pero la regla electoral impide que este segundo hipotético partido obtenga representación alguna, y como consecuencia, no recibirá subvención estatal por gastos electorales, aun habiéndose pronunciado un número mayor (10.000) de personas a su favor. La distorsión de la voluntad de la ciudadanía que producen los criterios actuales (como se acaba de comprobar), obliga a decantarse por un sistema más igualitario, un sistema que valore

¹⁰⁸ Entre otros, vease R. BLANCO VALDÉS, "La financiación de los partidos", Claves de la Razón Práctica nº 49, 1995, págs. 36-44 y P. DEL CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos...*, op. cit., pág. 204.

sólo los votos conseguidos.

La mayoría de países que disponen de subvenciones para gastos ordinarios también aplican criterios electorales para su distribución, aunque en algunos casos procuran evitar las discriminaciones antes apuntadas teniendo en cuenta sólo los votos (como en Alemania), independientemente de si han servido o no para la obtención de algún escaño. Francia va más allá y también financia a los partidos que presentan un número determinado de candidaturas, aunque no obtengan escaño. Este sistema valora de forma positiva el esfuerzo que ha de hacer un partido para presentar ciertas candidaturas; la posibilidad de que el electorado pueda elegir entre diversas opciones fomenta el pluralismo político y hace que sea una condición suficiente para proceder a la entrega de dinero estatal.

B) Grupos parlamentarios.

La asignación establecida en el art. 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el art. 34 del Reglamento del Senado consiste en una subvención fija idéntica para todos los Grupos parlamentarios, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías las fija discrecionalmente la Mesa de cada cámara, con la única condición de respetar los límites establecidos en el presupuesto parlamentario, presupuesto que ella misma elabora en ejercicio del principio de autonomía presupuestaria.

Las subvenciones a los grupos parlamentarios sólo se otorgan, lógicamente, a quien ha obtenido representación parlamentaria, pues su finalidad es responder a este tipo de funciones. El criterio de reparto es de los más igualitarios, sin que haya diferencias arbitrarias entre los grupos: por una parte se entrega una cantidad fija igual a cada uno (se considera que simplemente por disponer de grupo se ocasionan unos gastos determinados); pero a la vez se suma a esta cantidad otra, que varía en función del número de componentes del grupo (se entiende que los gastos se incrementarán con el número de miembros).

Para formar un grupo parlamentario es necesario disponer de un número mínimo de diputados, excepto en el caso del Grupo Mixto, que puede estar compuesto incluso por un único miembro. La ley establece que una parte de la subvención será una cantidad igual para todos los grupos, pero ¿se ha de hacer una interpretación literal de la norma en el caso de que el Grupo Mixto tenga un número de personas inferior al exigido para el resto de grupos?, la equidad y la lógica nos lleva a una respuesta negativa. De igual forma se pronunció el TC cuando, a través de la STC 214/1990 de 20 de diciembre, tuvo que resolver un recurso de amparo planteado por un diputado del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Madrid (miembro único del Grupo Mixto), que consideraba que el acuerdo por el que la Mesa decidió otorgarle sólo 1/5 parte de la subvención correspondiente al resto de los grupos, vulneraba su derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. El Tribunal deniega el amparo después de afirmar que la finalidad de la subvención es dotar a los grupos de los recursos necesarios para facilitar que sus miembros puedan ejercer las funciones institucionales de la Cámara y reconoce que: *"(...) Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 CE"*.

3. 2. Gastos electorales.

Las subvenciones por gastos electorales, que son las contribuciones estatales más importantes, se pueden clasificar en dos tipos: directas, es decir, dinerarias, e indirectas o en especie, que suelen consistir en la prestación de servicios gratuitos o a bajo coste.

A) La FINANCIACIÓN DIRECTA consiste en la entrega de una determinada cantidad de dinero que se otorga en función de dos criterios (los mismos que se aplicaban en la subvención permanente): los representantes obtenidos y los votos conseguidos.

La cifra a repartir varía en función del período electoral de que se trate: en las elecciones legislativas son 2.000.000 de pesetas por escaño (tanto de la Cámara baja como de la alta), más 75 por voto al Congreso y 30 por voto al Senado; en ambos casos siempre que los votos hayan servido para obtener algún escaño. Según el art. 193 LOREG, la subvención para las elecciones locales asciende a 15.000 pts. por cada Concejal electo más 20 pts. por voto. Mientras que, en las elecciones al Parlamento europeo, se otorga 2.000.000 pts por escaño más 70 pts. por voto. La LOREG no regula las elecciones a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, pero la normativa autonómica establece el mismo doble criterio por escaño y voto; las cantidades suelen ser más altas o más bajas en función del número de parlamentarios de la Cámara: 1.500.000 y 60 pts en Andalucía, 1.000.000 y 60 pts en Aragón, 1.000.000 y 50 pts. en Asturias, 1.500.000 y 60 pts en Canarias, 750.000 y 60 pts. en Cantabria, 1.000.000 y 70 pts. en Castilla-La Mancha, 750.000 y 30 pts. en Castilla-León, 1.000.000 y 40 pts. en Extremadura, 1.500.000 y 60 pts. en Galicia, 1.400.000 y 70 pts. en Madrid, 750.000 y 40 pts. en Murcia, 750.000 y 60 pts. en Navarra, 500.000 y 60 pts. en la Rioja y 1.000.000 y 50 pts. en Valencia, mientras que en el País Vasco se fija en cada Decreto de convocatoria de elecciones y en Baleares el criterio es el 50% de la subvención estatal al Congreso.

La reforma de 1991 introduce una nueva categoría a financiar: el llamado mailing electoral. Esta subvención, que se configura como la restitución del desembolso económico que supone para los partidos la elaboración y la distribución de propaganda personalizada, asciende a 20 pts. por elector. Para obtener esta ayuda no es suficiente que la lista política obtenga Diputados, como suele ser habitual, sino que el criterio es más rigido: según el art. 175.3 a), sólo tendrán derecho a ella aquellas

candidaturas que hubieran obtenido los escaños suficientes para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara (15 Diputados en el caso del Congreso de los Diputados y 10 en el Senado).

Se trata de una ayuda cuya cuantía no es nada despreciable (aunque la doctrina no suele tenerla en cuenta), pero con un criterio de adjudicación bastante discriminatorio, pues sólo la pueden recibir los partidos mayoritarios, aquellos que disponen de grupo parlamentario. Se olvida que la instauración de la financiación pública se inspiró en el principio de igualdad, y que si no subvencionamos el envío de propaganda electoral de todas las formaciones, estamos creando una desigualdad de oportunidades que se puede traducir en desigualdad en el resultado electoral. No hay más razón que la económica y la escasez de recursos públicos, para seguir con este criterio de compensación de gastos.

Para las elecciones al Parlamento Europeo, a partir de la reforma de la LOREG de 1994, se mantiene un sistema diferente que es más equitativo y menos discriminatorio: se gradúan las ayudas públicas en función de los resultados electorales obtenidos. Así, se otorgan 16 pts. por envío si el partido llega al 15% de votos, 12 pts. si sólo alcanza el 6% de votos, y 1 peseta para los partidos que obtengan el 1% de los votos.

Forma parte de la cultura política del país que las papeletas para el voto sean individuales, esto es, por formaciones políticas, y que cada partido, durante la campaña electoral, se dirija a la totalidad del censo electoral enviándole por correo un folleto donde se le solicita el voto, se explica brevemente el programa y los objetivos del partido, y junto con la propaganda se adjunta la papeleta electoral de la formación. Esto facilita el voto y sirve para garantizar su carácter secreto, pues son muchos los ciudadanos que parten hacia el colegio electoral con su sobre preparado. Aunque en los colegios electorales se encuentran las papeletas de todos los partidos con candidatura en la circunscripción, y existen cabinas para el ejercicio del voto secreto, en España

el uso de esta opción suele ser escaso. Como se ha afirmado, una parte importante del electorado suele preparar su voto antes de salir de casa, y aunque cambiar esta forma de actuar será difícil, en este sentido debe dirigirse la nueva tendencia; pues los gastos que ocasiona a los partidos la impresión de la información que envía a domicilio es importante, además del gasto estatal en correos (pues los partidos se benefician en esta época de unas tarifas muy reducidas). La papeleta única que agrupa a todas las formaciones y que requiere del ciudadano una participación más activa (marcando una cruz en el partido de su elección); papeleta que no se debe enviar personalmente, sino que se encuentra a disposición en todos los colegios electorales, es una fórmula usada en otros países que se debería imitar si se quieren reducir los elevados costes electorales, aunque antes sea necesario acostumbrar y educar al ciudadano para el nuevo sistema.

Las cantidades de las subvenciones electorales se actualizan cada vez que se celebra un proceso electoral, mediante una orden que, en los cinco días siguientes a la convocatoria, debe dictar el Ministerio de Economía y Hacienda. Así, para las elecciones legislativas de 6 de junio de 1993, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 15-4-93 (BOE de 17 de abril de 1993), establece las siguientes cantidades a pagar: 2.200.000 pts. por escaño obtenido, 83 pts por voto al Congreso y 33 pts por voto al Senado, y 22 pts. por elector para los envíos. En las últimas elecciones legislativas celebradas el 3 de marzo de 1996, la orden de 10 de enero de 1996 (publicada en el BOE al día siguiente) para reactualizar las cifras anteriores dice aplicar, por orden del art. 175 LOREG, el coeficiente del IPC; las ayudas estatales fueron las siguientes: 2.564.000 pts. por escaño, 96 por voto al Congreso y 38 pts. por voto al Senado, más 26 pts por los gastos electorales que origina el envío directo (recordemos, sólo para agrupaciones políticas que dispongan de Grupo Parlamentario). En realidad el art. 175 LOREG sólo contempla la necesidad de actualización sin establecer un criterio al respecto, pero parece conveniente el uso de criterios objetivos (como el IPC) que evitan la arbitrariedad y la inseguridad jurídica.

La recepción del dinero público por los partidos se produce, en principio, una vez que se han ejecutado los controles electorales, es decir, con cierto retraso respecto a la realización de los gastos; es por ello que, para hacer frente a los dispendios de la campaña (y en previsión de éxito electoral y, por tanto, subvención pública), los partidos tomaron la costumbre de solicitar créditos bancarios que esperaban devolver con el dinero que les entregaría el Estado. Esta práctica generó un alto endeudamiento entre los grupos políticos y para evitarlo, el art. 127.2 LOREG, contempló la concesión de adelantos de hasta un 30% de la subvención que el partido, federación, asociación o coalición haya recibido en las últimas elecciones equivalentes (no se preven adelantos para las agrupaciones de electores porque éstas se constituyen para el momento de la elección y luego dejan de existir). Los adelantos deben ser solicitados a la Junta Electoral Central por el Administrador general (o el Administrador electoral a la Junta Electoral Provincial), entre el día 21 y 23 siguientes a la convocatoria. Si se cumplen los requisitos exigidos legalmente su concesión es automática y se reciben con rapidez, normalmente a partir del 29 día posterior a la convocatoria de elecciones.

Esta medida debería haber disminuido considerablemente la cantidad del crédito a solicitar y con ello el déficit de los partidos; pero el endeudamiento de las fuerzas políticas seguía siendo altísimo, por eso, tras la reforma de 1994, el art. 133.4 LOREG establece un nuevo adelanto que se concede después de las elecciones (a los 30 días de la presentación de la contabilidad electoral ante el Tribunal de Cuentas¹⁰⁹). Este segundo adelanto, que asciende al 90% de la subvención que corresponda al partido según los resultados electorales publicados en el BOE (restándole el 30% recibido anteriormente), supone una entrega a cuenta previa al control contable del Tribunal de Cuentas. Cabe preguntarse por tanto, que pasaría en el caso de que la fiscalización dedujera unos gastos electorales justificados inferiores a los declarados por el partido, y esto supusiera una reducción considerable de la ayuda pública a percibir

¹⁰⁹ La presentación de las cuentas electorales al TC se ha de realizar entre los 100 y 125 días posteriores a la celebración de las elecciones.

(hasta el punto de tener que restituir al Estado parte de lo cobrado). Para evitar esta situación el precepto que regula el anticipo exige como garantía la necesidad de presentar un aval bancario por el 10% de la subvención percibida, pero si la cantidad a retornar superase ese 10%, cosa que nunca ha ocurrido, sería más complicado para el Estado recuperar el dinero entregado.

B) Por otra parte encontramos la FINANCIACIÓN INDIRECTA que la legislación regula con más detalle.

La mayoría de ordenamientos que disponen de financiación electoral pública suelen combinar mecanismos directos e indirectos. La financiación indirecta consiste en facilitar a bajo coste (o incluso de forma gratuita) algunos servicios, lo que implica un ahorro importante para los partidos. Este tipo de ayudas, que se aplican en muchos países con una gran similitud, cada vez adquieren mayor importancia en detrimento de la financiación directa, a la cual se acusa de fomentar la actitud pasiva de los partidos, y de su tendencia a generar corrupción (por tratar directamente con dinero). Además, se va extendiendo la creencia de que el dinero no produce el triunfo automático del candidato, sino que a éste se han de sumar otros factores.

El sistema español de financiación indirecta de los partidos, regulado en la LOREG, se compone de cuatro tipos diferentes de financiación:

1. - Reserva gratuita, por parte de los Ayuntamientos, según el art. 54.3 LOREG, de locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos electorales.

2.- Cesión, también por los Ayuntamientos, de lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y, en su caso, pancartas y carteles colgados a posters o farolas por el sistema llamado de banderolas. Es importante facilitar estos espacios, pues la misma Ley, en su art. 55, prohíbe que la propaganda a través de

pancartas y banderolas se coloque en lugares que no sean los reservados gratuitamente por los Ayuntamientos o los espacios comerciales autorizados.

Los gastos que genera la propaganda callejera parecen excesivos, y siendo un principio económico conocido que, llegado a un punto de saturación, cualquier esfuerzo adicional (en este caso sería información adicional) no genera ningún beneficio (aquí traducido como voto), debería limitarse el número de carteles publicitarios a colocar atendiendo a dicho "punto de información óptima". Esta medida se encuentra en la legislación belga (ley de 4 de julio de 1989), y aunque supone una restricción de la libertad de expresión de los partidos a la hora de hacer propaganda, sirve para reducir los gastos electorales, para evitar al elector una avalancha de información, y para fomentar la igualdad de oportunidades.

Hasta 1994, las dos formas de financiación indirecta explicadas se otorgaban por igual a todas las candidaturas. Es decir, todos los partidos gozaban de igual número de locales y de espacios de propaganda a su disposición. Esto cambia con la reforma de la LOREG mediante la LO 13/94; a partir de ese momento, los Ayuntamientos siguen realizando la concesión, pero en los 7 días siguientes a la convocatoria deben comunicarlo a la Junta Electoral de Zona correspondiente, a quien se atribuye la capacidad de distribución de los espacios siguiendo un criterio no igualitario sino proporcional, esto es, *"atendiendo al número total de votos de cada partido en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción"*.

3.- Tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral.

Sólo podrán disfrutar de esta forma de financiación: los partidos y federaciones inscritos en el Registro correspondiente, las coaliciones constituidas según el art. 44.2 LOREG, y las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos legalmente.

El art. 59 LOREG establece que las tarifas postales electorales se fijarán

mediante Orden ministerial, y es la Orden de Presidencia de 3 de mayo de 1977¹¹⁰ la que contiene los precios especiales para los envíos de impresos de propaganda electoral: desde 1 peseta (cuando no se superen los 50 gramos), hasta las 22.50 pesetas (para paquetes de entre 1.000 y 1.200 gramos). Estas tarifas todavía se siguen aplicando, pues las ordenes ministeriales que han regulado las normas de colaboración del servicio de correos en las elecciones no han actualizado las cantidades; las más recientes simplemente se remiten al Real Decreto de 5 de abril de 1991, y éste a su vez, en su art. 136, considera de aplicación las tasas postales de la orden de 1977.

Con la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/91 a la financiación postal en especie se añade una subvención económica directa: el *mailing electoral*, del que ya se ha hablado. Con esta medida no sólo se financia indirectamente el envío domiciliario de propaganda electoral, sino que el partido también cobra por la elaboración de dicha propaganda. El pago por envíos electorales es una fuente de financiación que muchas veces no se ha valorado de forma suficiente, pero que en la práctica supone una cifra de dinero importante, sobre todo teniendo en cuenta que la Ley establece que se trata de una cantidad no incluida dentro de los límites de los gastos electorales¹¹¹. En definitiva, los partidos pueden gastar durante la campaña lo que marcan los límites legales, más la cantidad que obtengan como subvención por el *mailing electoral*.

4.- La sección VI del capítulo IV (arts. 60 a 67) de la LOREG, referida a la utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral es una de las partes más destacadas de la financiación electoral indirecta, pues permite de forma totalmente gratuita llegar a un gran número de ciudadanos. La mayoría de los países europeos de nuestro entorno disponen esta forma de financiación pública porque la radiodifusión es de titularidad pública. A diferencia del modelo europeo, en EUA y Canada no es posible esta medida porque la radiodifusión no tiene

¹¹⁰ BOE nº 106 de 4 de mayo de 1977, pág. 9709.

¹¹¹ Esta medida contradice la exposición de motivos de la ley de reforma, en la que se manifiesta la pretensión de reducir los gastos electorales globales.

carácter público, y esto incrementa considerablemente los costes de las campañas electorales.

En el sistema español, los partidos, federaciones o coaliciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, durante el período que dura la campaña electoral. La distribución de estos espacios la lleva a cabo la Junta Electoral Central, atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido en las anteriores elecciones equivalentes (sean legislativas, locales o al Parlamento europeo). En concreto, el baremo recogido en el art. 64 LOREG¹¹² otorga a cada partido un espacio de tiempo televisivo que pretende ser proporcional a los resultados electorales; pero a diferencia de lo que ocurre con la financiación directa, también se permite el acceso a los partidos que no obtuvieron representación (incluso a aquellos que no se presentaron a la anterior convocatoria electoral), con lo que se obtiene un sistema más igualitario.

Para permitir la igualdad de oportunidades "mediáticas" se exige respetar el pluralismo político, tanto en la publicidad electoral como en la información que durante la campaña emitan todos los medios de comunicación. La determinación del respeto o violación del pluralismo corresponde a un órgano independiente: la Junta Electoral Central, pues se trata de un tema delicado cuya interpretación no puede ser rígida, sino que ha de adaptarse a la concepción de la sociedad. Así, en un primer momento (acuerdo de 1989), la Junta sentenció que los debates televisivos entre

¹¹² Art. 64.1 LOREG: "1. La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan, se efectúa conforme al siguiente baremo:

a) 10 minutos para los partidos que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones.

b) 15 minutos cuando el partido haya obtenido en las anteriores elecciones equivalentes una cantidad de votos inferior al 5% del total de votos válidos.

c) 30 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20% del total de votos válidos.

d) 45 minutos para los partidos que hubieran alcanzado al menos un 20% del total de votos válidos".

candidatos eran lícitos, siempre que se respetara el derecho de acceso a toda fuerza política que dispusiera de representación parlamentaria. Con posterioridad la JEC modifica su criterio, y en su acuerdo de 21 de mayo de 1993 reconoce la posibilidad de debates de confrontación bilateral. De ello se deduce que el llamado "cara a cara" entre los líderes de los dos grandes partidos con oportunidad real de gobernar, no vulnera el pluralismo político porque es un acto puntual; pero en el resto de información televisiva es obligatorio que se comuniquen los actos y manifestaciones de los candidatos de todos los partidos (con representación parlamentaria).

Las reformas que ha sufrido la LOREG han implicado en su mayoría una modificación de lo que se podría llamar criterios de distribución de servicios electorales: en un primer momento el acceso a locales, espacios para la colocación de propaganda, o incluso los pagos por envíos electorales era igual para todas las opciones políticas que presentaran candidaturas; pero más tarde se cambia el principio de igualdad por el de representación parlamentaria. Esta medida supone, una vez más, la apuesta por el mantenimiento del *status quo*, la limitación de la participación de nuevas fuerzas políticas (que no recibirán prácticamente ninguna ayuda del Estado), y la multiplicación de las distancias entre los partidos (al favorecer de entre los ya establecidos, a los mayoritarios). La aplicación de este criterio tenía justificación durante la restauración del régimen democrático (para lograr el fortalecimiento de unos partidos débiles que surgían de muchos años de clandestinidad), pero pierde la razón de ser una vez consolidada la democracia; pues con ello se impide la renovación de los partidos y no da cumplimiento a uno de los principios básicos del Estado: el pluralismo político. Quizá el mayor respeto al principio de igualdad de oportunidades se encuentra en la fórmula de utilización de los medios de comunicación. A primera vista esto es positivo porque permite exponer públicamente sus ideas también a partidos que comienzan, pero, parte de la doctrina¹¹³ considera estas previsiones demasiado generosas, entendiendo que provocan que proliferen candidaturas que se crean

¹¹³ P. SANTOLAYA, *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 3ª ed., 1995, pág. 99.

exclusivamente para tener acceso a la televisión, lo que Santolaya considera un claro fraude de ley. Además, la sobresaturación en el tiempo de propaganda electoral acaba perjudicando al conjunto del electorado y a las candidaturas con posibilidades de éxito. Por todo ello, este autor propone endurecer los requisitos para acceder a los medios de comunicación pública, pues son muchos los partidos menores sin opción real de obtener representación que hacen uso de estos espacios y generan un gasto público innecesario.

Si la discusión gira en torno a la ponderación entre el principio de igualdad y el coste económico (o la necesidad de hacer un uso racional de los recursos públicos), Santolaya muestra su prevalencia por el segundo principio. En el polo opuesto, Gallego Castañera¹¹⁴ no discute el otorgar los espacios de radio y televisión, sino que, en general, valora negativamente que el criterio para conceder las prestaciones no dinerarias de la campaña sean los votos obtenidos en un período electoral anterior; pues es posible que la formación política mantenga puntos de vista diferentes, y por ello en la nueva campaña reciba distintos apoyos. En ese sentido, le parece más adecuado optar realmente por el principio de igualdad y conceder la misma ayuda indirecta a todos los partidos que hayan obtenido representación parlamentaria.

¹¹⁴ C. GALLEGO CASTAÑERA, *Los partidos políticos en el Ordenamiento Constitucional español*, Universidad complutense, Madrid, 1988, págs. 36-68.

III. Financiación privada:

En la legislación española la regulación de la financiación privada se realiza en términos bastante restrictivos¹¹⁵, aunque en la práctica las aportaciones legales que los partidos declaran recibir son reducidas¹¹⁶. En esta materia se tiene la sensación de andar sobre arenas movedizas, pues los únicos datos de que disponemos son los que facilitan los partidos, y es probable que no siempre sean exactos. Si a esto se añade las diferentes subvenciones públicas ya estudiadas, se debe concluir que los partidos políticos españoles experimentan una alta dependencia económica de las ayudas estatales.

La opinión de los estudiosos sobre la financiación privada no es tan unánime como respecto a la financiación pública, donde la mayoría expresaba la necesidad de mantenerla, aunque mejorando alguno de sus aspectos; pero gran parte de las opiniones (Alvarez Conde, Del Castillo, Montero Gibert y López Garrido)¹¹⁷ se encaminan hacia el fomento de las donaciones y la reducción de la dependencia estatal de los partidos. Este objetivo se pretende lograr eliminando los límites a las donaciones, y estableciendo deducciones fiscales que fomenten este tipo de ingresos.

Uno de los problemas fundamentales de los ingresos privados es la creencia instaurada de que hacen perder independencia a los partidos y que son proclives al clientelismo y la corrupción. Esta idea, generalizada sobre todo en los países europeos del sur (España, Italia, Francia y Portugal) es la que obliga a una regulación limitadora. Por ello, antes de poner en marcha los cambios apuntados por la doctrina, sería

¹¹⁵ P. DEL CASTILLO afirma que la legislación española penaliza esta forma de financiación, vease al respecto, de esta autora *"La financiación de los partidos políticos: 1977-1997"*, Revista de las Cortes Generales nº 41, 1997, pág. 158.

¹¹⁶ Ver los informes del Tribunal de Cuentas, el último, referente a los ejercicios de 1990, 1991 y 1992 aparece publicado en el BOE el 16 de abril de 1997.

¹¹⁷ En AA.VV.; *La financiación de los partidos políticos*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 23 de noviembre de 1993, CEC, Cuadernos y Debates nº 47, Madrid, 1994.

conveniente un cambio en la concepción: pasar a entender, igual que ocurre en los países anglosajones, que las aportaciones privadas actúan no cómo una forma de corrupción, sino como una de las múltiples manifestaciones del derecho de los ciudadanos a la participación política.

1.- Ingresos de la financiación privada.

Después de referirse a la financiación pública, la LOFPP de 1987, en su art.

2.2 reconoce los siguientes recursos derivados de la financiación privada:

- "A) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.*
- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos de su propio patrimonio.*
- c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la Ley.*
- d) Los créditos que concierten.*
- e) Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan".*

1. 1. Las cuotas periódicas que pagan los afiliados no es una partida muy importante¹¹⁸. Con el tiempo los índices de afiliación se han reducido en la mayoría de países; y aunque algunos partidos recogen en sus estatutos medidas sancionadoras por el incumplimiento de la obligación de pago: pérdida de la militancia o suspensión del ejercicio de participación en el partido, suele ser habitual que la sanción nunca se ejecute. Esto es así, básicamente para evitar que disminuya aún más el bajo índice de afiliación; además, si la afiliación es fruto de la voluntariedad (motivada normalmente por mantener una ideología política afín), en este caso, la sanción no tiene sentido, pues si el afiliado no dispone de ningún tipo de compensación por pertenecer al partido

¹¹⁸ Para el PP en el año 1990 las cuotas de sus afiliados ascendían a 144 millones de pesetas, es decir, aproximadamente un 2.69% de los ingresos totales (5.350 millones), mientras que para el PSOE la recaudación por cuotas en 1990 es de 134 millones, un 3.5% del total. En los años 1991 y 1992 la contabilidad que presenta el PP no permite distinguir la cantidad que corresponde a las cuotas, que en el PSOE son aproximadamente del 11.4 % (778 millones de un presupuesto de 6.787 en 1991 y 868 millones de un total de 7.601 en 1992). Vid. BOE de 16 de abril de 1997, pags. 61-67, 153-159 y 242-248 respectivamente.

(salvo el hecho de sentirse comprometido con su ideología personal), no hay sanción económica ni de otro tipo que pueda ser eficaz respecto al cumplimiento del pago de la cuota.

1. 2. Los ingresos derivados del rendimiento de su patrimonio y de las actividades que puedan realizar los partidos, tampoco constituyen una partida demasiado importante. Las actividades que realizan para recaudar fondos, que suelen consistir en la venta de bonos de ayuda, material de propaganda y alguna publicación interna, tradicionalmente son más comunes en los partidos de izquierda¹¹⁹ que en los conservadores. Aquellos partidos recaudaban pocos ingresos en concepto de donaciones a causa de que sus simpatizantes habitualmente eran los que disponían de un menor nivel de rentas, y por eso debían inventar nuevas formas de financiación. Aunque hoy en día se niega la correlación entre partidos conservadores/mayores ingresos por donaciones y partidos progresistas/aportaciones privadas reducidas. El nuevo modelo *catch-all party* nos impide relacionar a los partidos con una clase social determinada, y esto ha provocado que en general, todas las agrupaciones políticas, independientemente de la ideología que sostengan, busquen el ingreso de fondos privados realizando ciertas actividades. A título anecdótico, cabe mencionar el caso de la extinta Alianza Popular que, durante las campañas electorales, en casi todas las cenas a las que asistía Fraga cuando era candidato se subastaba su corbata.

1. 3. Los ingresos procedentes de otras aportaciones son en su mayor parte **donaciones**. Como ya se ha dicho, provengan éstas de afiliados o de simples simpatizantes, la información que los partidos proporcionan (tanto aquí como en muchos otros países) no suele ser muy fiable¹²⁰. Esta presunción ha sido claramente

¹¹⁹ Por ejemplo, en el período de enero de 1982 a octubre de 1984, el PSOE declara percibir por estos ingresos (venta de publicaciones, objetos de propaganda) 67,5 millones (el PCE 27 millones anuales), lo que para el primero equivale aproximadamente a sufragar poco más del 1,5% de los ingresos totales durante el mismo período (4.417 millones). Fuente: P. DEL CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos...*, op. cit, pág. 225.

¹²⁰ Vid. "CEOE: el quinto partido", Cambio 16 nº 543, 1982, págs. 66-71

puesta de manifiesto por Espín¹²¹, que denuncia la tendencia de los partidos a esconder las fuentes de financiación que no deriven de los militantes o de la venta de objetos de propaganda, para evitar que se conozcan sus dependencias políticas o ideológicas. La causa de esta ocultación encuentra su raíz en nuestra cultura política que, como se ha apuntado supra, caracteriza a las donaciones privadas como algo moralmente malo, relacionándolo siempre con la corrupción. A diferencia de otros países en los que las aportaciones privadas no tienen ese elemento negativo, y es generalmente aceptada la idea de entenderlas como forma de participación política; por otra parte, la corrupción se considera una degeneración del sistema que es posible encontrar tanto en la financiación privada como en la pública.

1. 4. Los créditos que concierten.

Los créditos otorgados por entidades financieras, normalmente a bajo interés, son una de las formas más importantes de financiación privada de los partidos, especialmente durante la campaña electoral. De hecho, se puede afirmar que en España la financiación privada consiste básicamente en créditos y donaciones, siendo el resto de formas de financiación particular de menor importancia.

Algunos partidos han acumulado deudas importantes¹²², la mayoría de las

¹²¹ E. ESPIN, op. cit., págs. 165-187.

¹²² Según los datos que proporciona el Secretario de Finanzas del PSC-PSOE, J. LLACH en AA. VV., *Finançament dels Partits polítics*, op. cit., pág. 42, la deuda de los partidos en fecha Junio de 1997 ascendía a las siguientes cantidades (en millones de pesetas):

PSOE	9.417
PSC	1.987
PP	3.819
IU	771
IC	46
CIU	485
PNV	2.001
EA-EE	1.038
ERC	412
HB	761

cuales se generan antes de la aprobación de la LOFPP, a causa de que los partidos salen de la clandestinidad partiendo de cero y deben realizar una alta inversión en infraestructura y organización. A esto hay que añadir que en un período de diez años (de 1977 a 1987) se celebran, sólo a nivel estatal, ocho elecciones y un referendun (cuya campaña no tiene financiación pública), lo que en conjunto supone unos costes muy elevados.

Para intentar paliar el problema del alto endeudamiento en 1987 la LOFPP (art. 8) prohíbe que los partidos destinen más del 25% de los ingresos por financiación estatal (de gastos ordinarios y de grupos parlamentarios), al pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito. Esta medida correctora limita la capacidad de firmar unos créditos que normalmente se solicitaban avalados por la futura ayuda estatal. Teóricamente las deudas que se contraeran a partir de la entrada en vigor de la LOFPP deberían ser de menor cuantía, pues para amortizarlas sólo se pueden usar una cuarta parte de los ingresos procedentes de subvenciones estatales; pero en la práctica, como demuestran los datos aportados, no ha servido para reducir significativamente el déficit de los partidos que en 1997 alcanza unas cifras mayores que diez años antes.

Otra medida que pretendía limitar lo gastos y las deudas electorales era el

Estos datos no han sufrido gran variación en diez años, si los comparamos con las cantidades adeudadas por los partidos en 1987, que según la información que nos proporciona L. TORRES BOURSAULT, *"La financiación de los partidos políticos"*, en el libro *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, op. cit., págs. 1939 y 1940, es de:

PSOE	5.000 millones de pesetas
AP	más de 2.000
CDS	más de 2.000
PDP	160
PCE	600

Estas cifras no reflejan toda la realidad, pues algunos partidos políticos han podido cancelar los créditos gracias a préstamos estatales a fondo perdido y a la condonación de deudas que han realizado algunas entidades financieras. Aunque toda la verdad sobre el tema no ha trascendido de forma clara a la opinión pública, los medios de comunicación se hicieron eco de estas circunstancias.

establecimiento de adelantos a las subvenciones, aunque tampoco lo ha conseguido. Los gastos durante el período electoral siguen siendo desmesurados y esto aumenta el déficit de los partidos, es por ello que, aunque algunas medidas limitadoras previstas por el derecho comparado no hayan tenido el éxito deseado, esto no debe impedir que la legislación española hiciera mayor incapie en el tema de la limitación de gastos electorales.

Los partidos mantienen la idea de que a mayor inversión en propaganda mejores resultados obtendrá, pero en realidad la publicidad electoral puede generar votos sólo hasta cierto punto (al que los economistas llaman punto de saturación); a partir de aquí, cualquier gasto adicional es absurdo porque no produce ningún beneficio añadido. Si hacemos entender esto a los partidos y fomentamos la publicidad y propaganda electoral a través de los medios públicos gratuitos, los gastos se reducirán y con ello se podrá disminuir el endeudamiento crónico de nuestros partidos.

1. 5. Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan, no suele ser una partida de ingresos significativa para los partidos. No es habitual que las herencias tengan como beneficiario a un partido político, y las prestaciones que obtienen se suelen reducir a las que realizan (en especie) sus afiliados, cediendo parte de su tiempo y esfuerzo al partido.

1. 6. A los recursos privados enunciados por la ley se ha de añadir, como una contribución difícil de clasificar, las aportaciones de parte del sueldo que los parlamentarios y titulares de cargos públicos entregan al partido. Legalmente no existe una mención expresa, aunque todas las formaciones políticas cuentan con este tipo de aportaciones, y en muchos casos tienen carácter obligatorio¹²³, de tal forma que es el propio partido el que recibe el salario íntegro, y después de descontar una

¹²³ La cantidad varía en función de los países: 20% al SPD alemán (partido socialdemócrata), 30% al PSF (Partido Socialista Francés), incluso el 70% al PCI y el PCF (Partidos Comunistas italiano y francés).

parte (que suele ser de entre el 5 y el 10%) lo entrega al titular del cargo público. Esta medida se contempla en los estatutos de los partidos como una cuota de afiliación especial (aunque si la persona en cuestión no está afiliada al partido, también está obligada a entregarla); pero jurídicamente no puede ser considerada la aportación voluntaria de un socio, por ello a efectos de ser beneficiaria de una deducción fiscal debería tener un trato diferente.

1. 7. Aportaciones de los sindicatos y organizaciones empresariales.

El uso de las cuotas sindicales para la financiación de los partidos se da en Estados donde existen vínculos hitóricos entre sindicatos y partidos políticos, concretamente en los países nórdicos y Gran Bretaña. En este país dentro de las aportaciones privadas más importantes se contabilizan las que realizan los **sindicatos** al partido laborista¹²⁴, igual que ocurre con las agrupaciones empresariales respecto a los "tories", el partido conservador.

En España en un primer momento los dos sindicatos más importantes del país mantenían una estrecha relación con los partidos de izquierdas¹²⁵, llegando incluso algún líder sindical de UGT a estar incluido en las listas del PSOE, y salir elegido diputado; pero esta relación se ha ido deteriorando poco a poco, de forma que en la actualidad partidos y sindicatos actúan por vías diferentes. De todas formas, nunca, ni tan siquiera en los mejores momentos de identificación entre ambas instancias, los

¹²⁴ Durante los cinco años que van de 1983 a 1988 el Partido laborista obtuvo cuatro millones de libras procedentes de las cuotas sindicales, según PINTO-DUCHINSKY; *"British Party Funding"*, en ALEXANDER, HERBERT E. & REI SHIRATORI (eds.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press, 1994, pág. 17.

¹²⁵ En España, el sindicato UGT ha estado históricamente ligada al PSOE. En el XXVII Congreso del PSOE se adopta la siguiente resolución política: *"El PSOE reafirma su apoyo a UGT en cuanto que la concepción sindical de nuestro partido coincide con el sindicalismo de la UGT (...) reiteramos en todo caso la OBLIGATORIEDAD (mayuscula mia), de que todo militante del partido solicite el ingreso en la UGT y desarrolle una presencia activa en las estructuras de su sindicatos respectivo"*. Se exige a los militantes del PSOE que se afilien a UGT, es decir, casi la situación contraria a Gran Bretaña, en lugar de que el sindicato financie al partido político afín, éste financia al sindicato al obligar a sus miembros a sindicarse (y pagar las cuotas).

partidos han sido financiados por las organizaciones de trabajadores.

2.- Sujetos pasivos de la financiación privada.

2. 1. Partidos políticos.

Al igual que en la financiación pública, son los partidos políticos (en sentido amplio: incluyendo las federaciones y coaliciones de partidos), los destinatarios principales y únicos, según el art. 4 LOFPP, de la financiación privada. No se puede financiar directamente a los Grupos parlamentarios, ni siquiera puede un donante privado decidir que éste será el destino del capital aportado, pues recordemos que se trata de aportaciones no finalistas, lo que impide considerar sujeto pasivo de estos ingresos a organizaciones diferentes del partido.

En algunos países de nuestro entorno la práctica ha generado un nuevo sujeto o destinatario de las aportaciones privadas: el parlamentario individual en lugar del partido (aunque la presentación de candidatos se haya realizado a través de un partido). Estas prácticas, que pueden derivar en una dependencia de la persona hacia sus mecenas, presentan enormes dificultades para llevar a cabo el control público (ya que se trata de dinero en efectivo), por lo que en muchos se prohíbe expresamente. La normativa española vigente no contempla la posibilidad de donación directa a un representante, por lo que una interpretación *a sensu contrario* y restrictiva ha de entender que se trata de una práctica prohibida.

2. 2. Otros sujetos: la perspectiva del derecho comparado.

No ocurre en España como en otros países, donde los partidos se encargan de cuestiones puramente políticas, mientras la parte económica se canaliza a través de otra organización que se encuentra vinculada al partido, pero actúa de forma independiente: llámese fundación, centros de investigación, etc.. En Holanda, por ejemplo, los

partidos no disponen de personalidad jurídica, por lo que las subvenciones públicas y los ingresos privados no se entregan directamente a ellos, sino a las **fundaciones** afines a ellos, que son quienes gestionan el capital.

En los lugares en los que se mantiene la afiliación indirecta (Gran Bretaña), el sujeto directo de la aportación de los ciudadanos son los **sindicatos**, aunque luego éstos repercuten parte de su recaudación en el partido más cercano a su ideología y de forma mediata, el sujeto pasivo último de la financiación sigue siendo el mismo: los partidos.

La normativa francesa distingue entre financiación a los partidos y a los **candidatos**, estableciendo en cada caso aportaciones máximas diferentes, pero es claro que cada vez es más difícil alcanzar el poder si no se forma parte de una organización política. Sólo en los EUA se sigue manteniendo la tradicional importancia sobre la figura del candidato, presentándose en ocasiones a las elecciones sin disponer de un partido de apoyo (por ejemplo, millonarios como Ross Perot), aunque las posibilidades de obtener un buen resultado se limitan a los dos candidatos de los grandes grupos políticos, el Republicano y el Demócrata.

3.- Sujetos activos de la financiación privada.

La legislación española permite que aporten fondos a los partidos, tanto las personas físicas como jurídicas, siendo aplicables a ambas las mismas limitaciones.

3. 1. Persona física.

El fundamento último de este tipo de aportación es el ejercicio del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE. Se trata de un derecho fundamental cuya titularidad se limita a los ciudadanos en el sentido de persona con nacionalidad española (salvo, como establece el art. 13.2 CE, lo que, atendiendo a criterios de

reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales), y esto, junto con el argumento de evitar influencia y dependencias del exterior, puede servir para justificar la regulación diferente entre las donaciones de nacionales y extranjeros.

Las aportaciones privadas de personas físicas de nacionalidad no española no tienen una regulación coherente: por un parte, la LOFPP permite las aportaciones no finalistas para sufragar gastos de funcionamiento ordinario (condicionándolas sólo al cumplimiento de los requisitos legales sobre control de cambios y movimiento de capitales); pero por otro lado, la LOREG prohíbe estas donaciones durante el período electoral¹²⁶, sin que se razone el diferente régimen aplicado a las donaciones ordinarias y a las electorales. Esto hace que pierdan fuerza los argumentos que suelen darse para diferenciar las aportaciones en función del criterio de la ciudadanía, pues si con la prohibición se trata de evitar la influencia y dependencia del exterior, esto tanto es posible en período electoral como fuera de él. Además, en una sociedad tan interdependiente como la actual, en la que todos los procesos de toma de decisiones se están globalizando (internacionalizando), aunque se limiten las aportaciones privadas extranjeras, el gobierno de un país no tomará ciertas decisiones en solitario, sino que dependerá en gran parte de la postura de otros países.

3. 2. Persona jurídica.

Para que las donaciones de personas jurídicas sean validas el art. 4.2 LOFPP exige *"acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social ompetente al efecto"*, con esto se pretende comprobar que la voluntad donataria es aceptada por la sociedad en conjunto y no es fruto sólo de uno de los miembros. La ley no justifica (ni siquiera en el preámbulo) la inclusión de este tipo de aportaciones, pero si se tuviera que hacer, no podría ser en base a los mismos argumentos que se dan para las donaciones de

¹²⁶ Aunque se exceptiona la prohibición general para aquellas personas extranjeras que en aplicación del art. 13.2 CE puedan ejercer el derecho de sufragio en las elecciones locales.

personas físicas; el dinero que las personas jurídicas entreguen a los partidos no se puede considerar una manifestación del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE, porque las personas jurídicas carecen de este derecho¹²⁷.

4.- Objeto de la financiación privada.

El objeto al que se pretende dar cumplimiento con la financiación privada depende únicamente del momento en que ésta se produzca. Así, se distingue entre dos tipos de ingresos: los electorales y los no electorales.

4. 1. Ingresos electorales.

Se pueden definir como aquellos que se realizan durante el período de campaña electoral y tienen por finalidad principal contribuir a sufragar los gastos que aquella comporta, y de forma indirecta conseguir la victoria electoral del partido.

Las contribuciones privadas a los partidos durante la campaña están sujetas a límites legales, límites mucho más estrictos que los aplicables al resto de aportaciones: en primer lugar, se restringen las aportaciones a un máximo de 1.000.000 pts. por persona (tanto física como jurídica) a un mismo partido; en segundo lugar, los arts. 128 y 129 de la LOREG prohíben cierto tipo de contribuciones durante la campaña electoral. Además de las aportaciones cuyo origen sea Entidades o personas extranjeras (excepto las que otorgue la Comunidad Europea para financiar las elecciones a su Parlamento), está prohibida: *"La aportación de fondos a cuentas electorales provenientes de cualquier Administración o Corporación pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal de las empresas del sector público cuya titularidad corresponda al Estado, a las Comunidades Autonomas, a las Provincias o a los Municipios y de las*

¹²⁷ Vid. STC 63/1987 de 20 de mayo (F.J. 5º).

empresas de economía mixta, así como de las empresas privadas que mantengan contrato vigente con alguna Administración". El hecho de que estas prescripciones sean mucho más estrictas que las contempladas para el período de funcionamiento ordinario de los partidos (fuera de la campaña electoral), se puede explicar porque durante la batalla electoral los partidos (algunos) están más cerca de alcanzar el poder, y, por ello, probablemente sean más influenciable que en otra época, ya que la contraprestación que pretendan sus financiadores podría ser inmediata.

La entrega de aportaciones electorales, según la legislación vigente (art. 125 LOREG), sólo puede realizarse mediante el abono en la cuenta electoral del partido, y para ello se exige, en todos los casos, la identificación del donante (nombre y dirección), al lado del importe exacto de la donación. Este procedimiento facilita el control posterior y significa que las donaciones electorales anónimas están prohibidas.

4. 2. Aportaciones no electorales.

Son las que se realizan fuera del período electoral, es decir, entre elección y elección (que en países de estructura descentralizada como España, y con una convocatoria electoral algo dispersa, no suele ser un período demasiado largo). Estos ingresos privados, según la LOFPP, no pueden ser finalistas, esto es, se deben otorgar sin un objetivo concreto, sin que el donante pueda condicionarlos a la obtención de un beneficio posterior, ni pueda determinar el destino final que deben cumplir. Por tanto, el objeto de estas aportaciones es indeterminado, correspondiendo al partido darle la utilidad que considere más oportuna.

El sistema español, siguiendo la tendencia europea, ha establecido topes a las donaciones privadas como forma de control¹²⁸. Los arts. 4 y 5 de la LOFPP

¹²⁸ Por ejemplo, en Francia depende de si el donante es persona física o jurídica, y si la donación es a un candidato o partido, diferencias inexistentes en el ordenamiento español. Para persona física se establece una donación máxima de 30.000 FF si se dirige a uncandidato y 50.000 FF si es un partido, y para las personas jurídicas, el máximo equivale al 10% del gasto del partido (con el límite de 500.000 FF), tanto para

prescriben una serie de límites a la financiación privada en general: por un lado, 10.000.000 de pesetas al año es la cantidad máxima que puede donar una misma persona (ya sea física o jurídica, sin que exista una distinción en función de la personalidad, tal como establece la legislación francesa); por otro lado, las aportaciones privadas anónimas sólo pueden sumar, anualmente, una cantidad total igual o inferior al 5 por 100 de la asignación que los Presupuestos Generales del Estado establecen en ese ejercicio como subvención pública ordinaria a los partidos políticos. Con la primera limitación se pretende evitar las aportaciones privadas altas (normalmente de personas jurídicas que disponen de una capacidad adquisitiva superior, y por ello tienen mayor riesgo de crear dependencia y clientelismo con los partidos), a la vez que se favorece a los pequeños aportantes, es decir, a los ciudadanos.

A causa de la cultura política española, que no ve con buenos ojos las donaciones privadas, parte importante de la doctrina no se ha cuestionado los topes establecidos; pero García Cotarelo¹²⁹ argumenta que el establecimiento de máximos a las donaciones puede ser contrario al derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE y, por tanto, inconstitucional. En los EUA, en un principio (1974), la ley limitó las aportaciones privadas para favorecer el sustento de los partidos por los ciudadanos y no por los grandes grupos económicos; pero la Sentencia del Tribunal Supremo del año 1976 (Buckley v. Valeo) declaró inconstitucional la limitación por atentar contra el derecho de expresión. A quienes critican estas medidas restrictivas se les puede contratacar con datos, pues las cantidades que los partidos afirman recibir en concepto de aportaciones privadas ni siquiera se acercan a los límites establecidos, por lo que se trata de medidas limitadoras que no llegan a aplicarse.

Aunque la norma general es la identificación del donante, como se ha visto, la legislación española también permite las donaciones anónimas. A diferencia de otros

candidatos como para partidos políticos. En Japón el máximo son 500.000 yenes por donante y los partidos no pueden recibir donaciones que en total superen los 10 millones de yenes.

¹²⁹ R. GARCÍA COTARELO, op. cit., pág. 219-220.

países en los que estas aportaciones se limitán a una cantidad por persona¹³⁰, aquí se permite una cantidad total de estas aportaciones (que pueden ser pequeñas, elevadas o incluso una única gran donación), y a partir de una cifra global determinada, todas las donaciones han de ser nominales. Literalmente el art. 4.3 de la LOFPP establece: *"Los partidos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente: a) Aportaciones anónimas cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender a las subvención pública a los partidos políticos"*. Sobre esta previsión legislativa se han dado dos posibles interpretaciones: una, que se trata de la subvención que le corresponda al partido en cuestión; y otra, que se refiere al conjunto de las subvenciones electorales que contemplan los Presupuestos Generales. La lógica obliga a decantarse por la primera opción, porque en caso contrario la cantidad que se puede donar anónimamente es demasiado elevada¹³¹. Es importante mantener la transparencia sobre los ingresos partidistas, pues como se apuntó en la primera parte, se trata de una exigencia del Estado de Derecho que favorece la confianza de los ciudadanos en los partidos. Sobre este tema se ha planteado la compatibilidad entre la identificación del donante y el secreto del voto. En los EUA la Corte Suprema (también en la sentencia de 1976 Buckley v. Valeo) consideró legítima la previsión legal que exigía que toda aportación superior a 10 dólares fuera nominal. Ponderando por un lado la privacidad personal del individuo, y por otro el interés público en conocer quien financia a los partidos, la balanza suele decantarse a favor de este último. Aunque en otros países, como Noruega y Suecia, se ha considerado que la publicidad de las aportaciones es incompatible con el carácter secreto del voto, y por ello no existe ningún tipo de control sobre los ingresos privados de los partidos.

¹³⁰ Así en Alemania la cantidad establecida legalmente en un principio era 40.000 marcos (DM), toda donación personal que superara esta cifra debía de ser pública. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 9 de abril de 1992 reduce este límite a la mitad (20.000 DM), por entender que a partir de esta cantidad existe un interés público en conocer quien puede influir en la política.

¹³¹ Si la subvención para gastos ordinarios suelen ascender a 10.000 millones de pesetas, las aportaciones anónimas que podría ingresar cada partidos serían de 500 millones anuales.

Además de las citadas limitaciones, la normativa establece una serie de prohibiciones a la financiación privada. Con ellas se impide a los sujetos implicados la realización de cualquier tipo de aportación económica a los partidos políticos, ya sea de forma directa como indirecta, es decir, a través de intermediarios o terceras personas. Este tipo de restricción afecta, por un lado, a las aportaciones procedentes de empresas que ostenten la calificación de públicas, o bien aquellas que mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública; por el otro, a los Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

También las donaciones no electorales han de canalizarse exclusivamente (art. 6 LOFPP) a través de las cuentas corrientes que los partidos abren en entidades de crédito con ese objeto. Para facilitar el control sería más conveniente evitar el plural, y canalizar todos los ingresos particuales en un único número de cuenta.

4. 3. Desgravaciones fiscales.

Las desgravaciones fiscales por donaciones privadas a los partidos no están contempladas por la legislación española, aunque es una medida habitual en otros países, sobre todo las deducciones aplicables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Son menos los países que admiten la deducción en el Impuesto de Sociedades (Francia hasta un 2% y Holanda un 6% de los beneficios de la sociedad), y en otros impuestos (en el Reino Unido desgravan las donaciones *mortis causa* a los partidos políticos).

En caso de querer incluir estas desgravaciones en nuestro sistema, tal como han solicitada algunos autores, la vía adecuada sería considerar al partido como una entidad de interés general, y aplicarle la Ley 30/94 de 24 de noviembre de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

Además, si se quiere respetar el principio de igualdad y no favorecer a los donantes más acaudalados, la desgravación debe estar limitada. Esta limitación en algunos países consiste en una cantidad fija, y en otros un tanto por ciento de los ingresos del donante; por ejemplo, en Holanda la deducción oscila entre un mínimo del 1 % y un máximo del 10 % respecto a los ingresos brutos del donante, en Alemania la deducción máxima se limita a 3.000 DM, cifra que en Bélgica alcanza los 350.000 francos belgas, y en Francia es el 1.25 % de los ingresos brutos. En Canada el sistema es interesante: las donaciones menores de 99 dólares desgravan un 75 %, mientras que en las que superan los 99 dólares la desgravación se reduce al 45 % (con una desgravación máxima de 500 dólares); así se promueven las donaciones pequeñas, pues las elevadas obtienen peor trato fiscal.

Los países que no disponen medidas de fomento fiscal de las aportaciones privadas (Grecia), consideran que se trata de una laguna legal ocasionada por la juventud del sistema; por ello, igual que la mayor parte de la doctrina y los propios partidos, se hace necesario implantar en España desgravaciones en el IRPF a las donaciones privadas, pero limitando el beneficio fiscal a una cantidad determinada que debe ser el equivalente del salario medio de los ciudadanos.

IV.- Mecanismos de control

1.- Introducción.

Antes de describir los mecanismos que la legislación establece para controlar la financiación de los partidos, es necesario destacar la importancia que supone el ejercicio de la fiscalización, ya que si es eficaz sirve para desmotivar el recurso a la ilegalidad, y para ayudar a que se cumpla con la publicidad de las fuentes de los recursos de los partidos. En un Estado democrático de derecho los ciudadanos deben poder conocer con cierta exactitud de donde proceden los fondos de los partidos, disponer de más información sobre los partidos, ayuda a determinar la opción del voto, pero también genera confianza en la democracia y en las formaciones políticas como protagonistas del sistema. Esta exigencia es más intensa durante la campaña electoral, aunque a veces se ha calificado de utópico el intento de conocer con exactitud y de controlar los gastos electorales.

El legislador español ha considerado oportuno fiscalizar la financiación de los partidos tanto en período electoral como fuera de él, y en ambos casos el control se realiza a dos niveles: interna y externamente; mientras que en algunos países sólo admiten el control pleno de la actividad financiera de los partidos durante la campaña electoral, y en otros, con una cultura jurídica diferente a la nuestra, como Suecia y Noruega, no establecen ningún tipo de control sobre la economía de los partidos.

2.- Control interno.

2. 1. Obligaciones contables.

A) Gastos e ingresos ordinarios.

El art. 10 de la LOFPP establece la necesidad de llevar internamente un control de los gastos e ingresos ordinarios, que debe "*(...) Garantizar la adecuada*

intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos". Este control interno se materializa en la disposición de libros de tesorería, inventarios y balances actualizados. El art. 9.2 LOFPP regula el contenido concreto que debe encontrarse los libros atendiendo a los principios de contabilidad generalmente aceptados, en ese precepto se enumeran cinco partidas diferentes de ingresos y gastos, pero se trata de una obligación bastante general, sin que se concrete la forma de ejercerla¹³²; es por eso que cada partido cumple con esta previsión a su manera, lo que no favorece la tarea del control externo. Para conocer exactamente los mecanismos de control interno de los partidos debemos examinar sus estatutos. En general, dentro del organigrama interno de los partidos no abundan los órganos de control; buscando por internet la información que facilitaba cada agrupación política nos encontramos que sólo el PSOE (<http://www.psoe.es/orgatxt.htm>) manifiesta disponer de una Comisión federal de cuentas a la que se le encarga el control de la economía del partido (Ver art. 45 de sus estatutos), mientras que IU (<http://www.izquierda-unida.es/home.html>) de las tres secretarías que dispone la Comisión Ejecutiva, una está especializada en organización, finanzas y comunicación interna y cabe suponer que es la que se encarga de la fiscalización contable y económica.

El Tribunal de Cuentas se encuentra con dificultad al tener que analizar y comparar contabilidades que no son homogéneas, por lo que sería conveniente que a nivel legal se armonizaran mínimamente los procesos de control interno de los partidos, estableciendo para ello, entre otras medidas, unas normas específicas de contabilidad. En la línea de facilitar la fiscalización externa también se podrían someter las cuentas a auditorías, tal como ocurre en otros países, como Alemania¹³³.

¹³² Es por ello que D. LOPEZ GARRIDO y E. ALVAREZ CONDE proponen, *de lege ferenda*, el establecimiento de mayores exigencias respecto a la contabilidad. Véase *"La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma"* y *"Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos"* en: AA.VV., *La financiación de los partidos...*, op. cit., págs. 72 y 27 respectivamente.

¹³³ Vid. J. J. CABRERA, *"Auditoria de los partidos políticos"*, IV Congreso Nacional de Censores Jurados de Cuentas de España, Madrid, 1980, págs. 413 y ss.

B) Gastos e ingresos electorales

1.- La LOREG establece medidas de control interno más concretas y buscando la transparencia de todos los movimientos, obliga a cada partido a contar con un Administrador electoral (que no puede ser el mismo candidato). A esta figura, que pretende asimilarse al agente electoral de la legislación británica o al comité principal del candidato en el sistema americano, se le encarga la gestión de los gastos e ingresos, y es responsable personal de la contabilidad incluso con la privación de libertad si su actuación fuera delictiva. En ningún caso las irregularidades que pueda cometer afectarán a la proclamación de candidatos ni al resultado electoral (como ocurre en Francia). Si el partido dispone de más de una candidatura, además del Administrador electoral debe contar con un Administrador General.

2.- Al Administrador electoral o general se le exige llevar una contabilidad electoral separada de las cuentas generales del partido, para poder en todo momento distinguir entre ingresos y gastos electorales, e ingresos y gastos no electorales, aunque en la práctica la normativa parece confundir ambos conceptos.

C) Gastos parlamentarios.

También se exige a los Grupos Parlamentarios en el Congreso (el reglamento del Senado no contempla este mecanismo) llevar una contabilidad específica y separada respecto a la del partido político. Con esta contabilidad separada, que deben presentar sólo si lo solicita la Mesa del Congreso, se trata de comprobar que la asignación parlamentaria se destina a la finalidad prevista, y no se desvían los fondos hacia el partido; aunque en la práctica el control parlamentario no se ha mostrado efectivo.

2. 2. Presentación de las cuentas ante el órgano fiscalizador correspondiente.

Esta obligación sólo rige para los partidos que reciban subvenciones anuales para gastos ordinarios, pues la fiscalización se justifica cuando el partido ha sido objeto

de una contraprestación anterior. De ello se puede deducir un modelo de partido libre cuyas limitaciones están tasadas.

A) Gastos e ingresos de funcionamiento.

En el plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio, los partidos deben presentar ante el Tribunal de Cuentas una documentación que contenga la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos. Si esta documentación no fuera suficiente para el ejercicio del control, el art. 11.2 LOFPP faculta al Tribunal de Cuentas para requerir a los partidos para que presenten una relación de las aportaciones privadas, el importe, y en su caso, el nombre y dirección de quien lo realiza.

Es criticable la imprecisión de los preceptos que establecen mecanismos de control, por ejemplo, no queda claro el contenido de las cuentas que deben aportarse ni si dentro de la contabilidad general anual se han de incluir un apartado electoral o ya se cumple la ley con la presentación de la misma ante el Tribunal de Cuentas tras las elecciones. Por ello, en una futura regulación debe concretarse algunos aspectos y en general, mejorar los criterios de fiscalización.

B) Gastos e ingresos electorales.

El art. 133 LOREG faculta al Administrador electoral, o al Administrador general, en caso de disponer de más de una candidatura, para presentar ante el Tribunal de Cuentas, dentro de los 125 días posteriores a las elecciones, la contabilidad detallada de ingresos y gastos electorales.

La contabilidad electoral, además de presentarla a el Tribunal de Cuentas, se debe entregar previamente a la Junta Electoral competente que también realiza una tarea fiscalizadora; aunque la función de control de este órgano se limita, según su propia doctrina, a la comprobación formal de los ingresos¹³⁴.

¹³⁴ El acuerdo de la JEC de 22-9-1986 señala que la fiscalización de los gastos electorales corresponde al Tribunal de Cuentas.

C) Gastos parlamentarios.

Las asignaciones que reciben los grupos parlamentarios pueden ser fiscalizadas, como se ha indicado *supra*, por la Mesa de la cámara. A diferencia de los otros tipos de gastos, no se establece la presentación anual de cuentas: el control se regula con carácter potestativo, aunque siempre que la Mesa lo solicite, los Grupos deberán poner a su disposición su contabilidad (art. 28.2 del Reglamento del Congreso). Por su parte, el Reglamento del Senado regula la financiación de los grupos parlamentarios en su art. 34 de forma similar, pero sin establecer ninguna medida de control; si la Mesa quisiera solicitar las cuentas, como órgano rector de la cámara, podría hacerlo y si se diera el caso, los Grupos estarían obligados a su cumplimiento.

3.- Control externo.

3. 1. Ingresos y gastos ordinarios.

Hasta 1987 la contabilidad ordinaria de los partidos quedaba fuera de todo control. Con la LOFPP esto cambia y las agrupaciones políticas deben regularizar rápidamente su situación sin disponer de un período de adaptación (por lo que todavía en la actualidad encontramos consecuencias de la anterior anarquía). La nueva ley otorga la competencia de control externo de los partidos a un órgano del Estado, el Tribunal de Cuentas, y contiene medidas tendentes a la limitación de los ingresos, sobre todo los que proceden de fuentes privadas, que son las que pueden generar pérdida de libertad de actuación de los partidos (aunque en países como Italia la verdadera corrupción deriva de la desviación de fondos públicos, o concesiones a empresas que son generosas con el partido que gobierna, práctica denominada *sottogoverno*). El fundamento de estos límites es la creencia instaurada que relaciona a las donaciones privadas con la corrupción, y la creación de relaciones de dependencia entre los partidos y sus financiadores privados; dependencia que obligaría al partido a actuar en beneficio de intereses sectoriales, e impediría ejercer el poder en atención al

interés público, tal como establece la Constitución. Aunque si se conocen los orígenes, es decir, si se realizan con transparencia y además se someten a control, estos fondos no son reprobables.

A) En primer lugar, se exige que toda aportación privada se realice de forma desinteresada, es decir, no condicionada, sin esperar a cambio ningún tipo de beneficio. La filosofía que se encuentra en el fondo de esta medida es ver a las donaciones como una forma de participación política, la contribución a una ideología afín, sin que necesariamente implique buscar otro beneficio a cambio que no sea la reafirmación partidista.

B) Otra forma de controlar los ingresos por este concepto es determinar el procedimiento para llevarlo a cabo: a través de un ingreso en la cuenta corriente abierta por el Partido en cualquier entidad financiera. De esta forma quedan fuera de la ley todas las donaciones en efectivo, y también las que se realizan en exclusiva a algunos miembros dirigentes del Partido.

C) El control del cumplimiento de las anteriores previsiones corresponde únicamente al Tribunal de Cuentas y a los órganos similares autonómicos. La diferente competencia entre ambos es territorial, mientras que el primero dispone de competencia en todo el Estado, los segundos se limitan al ámbito de la Comunidad Autónoma a la cual pertenecen; esto puede comportar en ciertos casos un doble control que no suele ser problemático si existe colaboración y coordinación entre ambas instancias.

La justificación del control que realiza este órgano sobre una asociación que no se puede definir como órgano público se encuentra en el art. 4.2 LOTCC, que otorga al Tribunal de Cuentas competencia para fiscalizar *"Subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas"*. Es decir, aunque la Constitución establece que la actuación del Tribunal de Cuentas se dirigirá al sector público, la Ley del Tribunal de Cuentas amplía el ámbito de control

subjetivo y su fiscalización alcanza también a todos los beneficiarios de subvenciones, créditos, etc..., aunque se trate de sujetos que, como los partidos, no formen parte del sector público.

La competencia del Tribunal de Cuentas es contable y de legalidad, pero no conoce los ilícitos penales ni las cuestiones que pertenecen a la jurisdicción contenciosa-administrativa. Sus facultades contables abarcan todos los fondos de los partidos, tanto los de origen público como los privados, aunque en principio la doctrina limitaba la comprobación contable a los ingresos públicos, entendiendo que ir más allá (fiscalizar las aportaciones de origen particular) significaba una ingerencia en el derecho de asociación. Esta duda doctrinal queda resuelta a partir de 1987, cuando el art. 11 de la LOFPP le faculta para requerir a los partidos para que les presente una relación de las aportaciones privadas, incluyendo la identificación de los donantes; es decir, dentro de las competencias del Tribunal de Cuentas se incluye la revisión de toda la economía del partido. Sin embargo, esta fiscalización sobre los ingresos y gastos de funcionamiento se limita poco más que a comprobar el cumplimiento de la legalidad y la regularidad de la contabilidad (en función de los justificantes aportados).

El art. 11.3 de la LOFPP le faculta para exigir, si es necesario, las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la normativa, siempre que no sean constitutivas de delito (en este caso debe informar al Ministerio Fiscal que llevará a cabo las acciones que considere oportunas). Aunque por otra parte no se le dota de capacidad sancionadora, por lo que en la práctica queda anulada su capacidad para exigir responsabilidad. Del resultado de sus actividades anualmente redacta un informe que presenta ante las Cortes, según la ley, en un plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación. En la práctica el período establecido sufren una ampliación, debido en parte a las deficiencias materiales y procedimentales con las que debe trabajar el Tribunal. Así, el último informe que se publica en el BOE, el 16 de abril de 1997, corresponde a la contabilidad de los años 1990, 1991 y 1992.

El Tribunal de Cuentas dispone de amplias facultades de control (ya que debe comprobar la contabilidad de todo el sector público), pero, lo que es peor, de pocos recursos (más que personales, instrumentales, que les permitan conocer claramente qué, cómo y por qué se pretende investigar las finanzas de los partidos). En las ocasiones que han podido pronunciarse los Consejeros del Tribunal de Cuentas¹³⁵ han puesto de manifiesto estas deficiencias, sobre todo la poca claridad y especificidad de la normativa a la hora de determinar el control, pues no se contemplan procedimientos de actuación que puedan facilitar su tarea.

3. 2. Ingresos y gastos electorales.

A) Órganos de control:

La fiscalización de la contabilidad electoral, que se encuentra regulada de forma mucho más detallada, corresponde en primer lugar a las Juntas Electorales y posteriormente al Tribunal de Cuentas, y órganos similares de las Comunidades Autónomas.

1.- La actuación de las Juntas Electorales se limita en el tiempo desde el día de la convocatoria de elecciones hasta los 100 días posteriores a la celebración de las mismas. Una vez acabada su actuación, las Juntas Electorales están obligadas a informar del resultado de su actividad al Tribunal de Cuentas, quien, a partir de ese momento, inicia su función fiscalizadora.

Una vez practicada la elección, antes de la proclamación de electos, los representantes de los partidos deben presentar ante la JEC la contabilidad detallada de los ingresos y gastos del período de campaña. Además, el art. 132 LOREG faculta a la Junta Electoral Central y a las Juntas Provinciales, para solicitar a los

¹³⁵ Por ejemplo, en su comparecencia parlamentaria ante la Comisión de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento creada en el Congreso en 1994. Vease Diario de Sesiones del Congreso, V legislatura, año 1994, Comisiones, número 340-359, pág. 10873.

Administradores electorales la información adicional que necesita para realizar su tarea. Así mismo, las Juntas están capacitadas para durante el ejercicio de su labor de control, pedir a entidades bancarias el estado de las cuentas electorales y los ingresos realizados.

Si detectan una infracción de las normas establecidas, siempre que se trate de una infracción leve, que no constituya delito, las Juntas disponen de competencia para sancionar. La multa puede ascender entre 20.000 y 200.000 pesetas si se trata de autoridades o funcionarios, y entre 5.000 y 100.000 si el ilícito es realizado por particulares; pero las infracciones de la normativa electoral que estén tipificadas como delito corresponde sancionarlas a los Tribunales penales.

2.- Los partidos que alcancen los requisitos para recibir subvenciones públicas, están obligados también a presentar su contabilidad al Tribunal de Cuentas, entre los 100 y 125 días posteriores a la celebración de las elecciones. Es decir, una vez finalizada la tarea de las Juntas Electorales, por lo que el control de ambos órganos no se sobrepone.

Según el art. 134.2 LOREG, el Tribunal de Cuentas debe pronunciarse sobre la contabilidad electoral dentro de los 200 días posteriores a las elecciones (plazo bastante breve para realizar correctamente tan complicada tarea). Durante el ejercicio de su labor puede solicitar tanto a los partidos, como a otras entidades¹³⁶ la información que considere oportuna. Una vez realizado el informe electoral, el Tribunal de Cuentas debe remitirlo tanto a la Comisión parlamentaria mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas, como al Gobierno. Este último, en un mes desde la recepción del informe, presentará a las Cortes un proyecto de crédito extraordinario por el importe de la subvención a adjudicar.

¹³⁶ El art. 133.5 LOREG impone la obligación de informar al Tribunal de Cuentas a todas las empresas que hayan facturado a una agrupación política gastos electorales superiores a 1.000.000 de pesetas.

En caso de detectar irregularidades en la financiación, el Tribunal de Cuentas está facultado para proponer la no adjudicación o reducción de la subvención (es decir, que en caso de ingresos y gastos electorales, sus competencias fiscalizadoras son mayores que en la contabilidad ordinaria). Aun así, parte importante de la doctrina, entre ellos Álvarez Conde¹³⁷, propone *de lege ferenda*, para hacer más efectivo el control del Tribunal de Cuentas, aumentar sus competencias y reconocerles una auténtica potestad sancionadora dirigida tanto sobre los partidos como hacia las demás persona físicas y jurídicas, bancos, etc.. que intervienen en la financiación de los partidos políticos. Esta medida serviría para eliminar la actual ambigüedad sobre el ejercicio sancionatorio, pero es dudoso que sólo el endurecimiento de las sanciones comporte un control más eficaz. La propuesta que realiza el Tribunal sobre la no adjudicación o reducción de la ayuda estatal debe ser confirmada o rechazada mediante resolución de la Comisión, ésta es quien dispone de la última palabra respecto a la concesión de las subvenciones electorales. Con buen criterio, la Comisión suele respetar la opinión que recibe del Tribunal de Cuentas y sus propuestas, basadas en datos jurídicos y contables, son puestas en práctica, sin que la Comisión parlamentaria introduzca elementos políticos que podrían distorsionar la verdadera finalidad del control.

Una vez que las Cortes aprueban el proyecto de crédito que presenta el gobierno y en un plazo de 100 días, se hará efectivo el pago de la subvención. Todo este largo proceso retrasa la recepción de ayudas por los partidos, que no se recibirán, como mínimo, antes del transcurso de un año desde la celebración de la elección. Para evitar los perjuicios que este retraso puede ocasionar en la economía de los partidos, la normativa contempla adelantos del 30% antes de la celebración de las elecciones y del 90% de la subvención correspondiente una vez realizada la elección.

¹³⁷ Vid. E. ALVAREZ CONDE, "Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos" en: AA.VV., *La financiación de los partidos...*, op. cit. pág. 28.

B) Control de ingresos electorales.

1.- Se exige la identificación de toda persona física o jurídica que quiera realizar aportaciones a las cuentas electorales, y se prohíben los ingresos anónimos.

2.- Los partidos que quieran recibir ingresos de donaciones privadas durante el período electoral, deben abrir una (o varias, pues la ley no determina el número) cuentas en entidades bancarias o cajas de ahorros. Al Administrador se le otorga un plazo de 24 horas para comunicar a la Junta Electoral que corresponda la apertura de la cuenta (o cuentas electorales). Además, se limita el uso de los fondos de estas cuentas al pago de los gastos electorales (detalladamente definidos en el art. 130 LOREG). Otras medidas que sirve para controlar los ingresos electorales son las ya explicadas limitaciones a las cantidades a aportar, y las prohibiciones de ciertas donaciones.

C) Control de gastos electorales.

La LOREG centra su sistema de control en la limitación de los gastos.

1.- Introducción.

La limitación de gastos electorales es una medida que surgió con la intención de reestablecer la igualdad entre los diferentes partidos, pues no todos disponían de iguales cantidades para gastar y creían que más dinero suponía un mejor resultado. En la actualidad, más que perseguir una finalidad igualitaria, los topes a los gastos pretenden servir para evitar el progresivo endeudamiento. En los sistemas comparados europeos es práctica común la limitación de los gastos electorales: en el Reino Unido existe desde hace muchas décadas y consisten en una determinada cantidad por elector o por distrito¹³⁸, aunque como sólo afectan a los candidatos y no a los partidos, es como si no existieran límites (pues pocos candidatos se presentan en la actualidad sin el sustento de un partido político); en Francia la limitación depende del

¹³⁸ En las elecciones Parlamentarias el gasto máximo asciende a 3.648 libras por circunscripción, más 4,1 peniques por cada elector de distrito rural y 3,1 peniques por cada elector de zona urbana.

tipo de elección¹³⁹; en Alemania son 230.000.000 marcos como límite absoluto de gasto para todos los partidos; y en Holanda el máximo se establece en 11 florines por elector. Algunos países no contemplan este tipo de medidas porque tienen poca utilidad práctica, pues normalmente no suele ser respetadas y es difícil ejercer un control efectivo; pero alternativamente han desarrollado otras formas de favorecer indirectamente la contención del gasto electoral: restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos (que también existen en la legislación española), acuerdos entre los partidos para limitar voluntariamente los gastos de las campañas, etc... Mecanismos a tener en cuenta en una futura ley electoral, o en la ley de financiación de los partidos.

El sistema español se caracteriza por ser fuertemente restrictivo en cuanto a los gastos electorales: por una parte limita los gastos globales que cada partido puede realizar durante la campaña electoral (dependiendo de la elección de que se trate); por el otro, condiciona ciertos gastos a un porcentaje determinado (a la amortización de los préstamos no se puede dedicar más del 25% de la subvención pública, en publicidad electoral en carteles el 25% del límite global de gastos, y en promoción en prensa y en emisoras de radio la inversión no puede superar el 20% del límite total de gastos).

2.- Gastos globales: regulados en los arts. 175.2, 193.2 y 227.2 de la LOREG, depende de cada proceso electoral, pero normalmente se calculan multiplicando una cantidad fija por el número de habitantes de la población de cada circunscripción electoral. A dicha cantidad se le suele sumar otra cifra en función del número de circunscripciones en que concurra el partido a las elecciones.

¹³⁹ En las municipales, 11 Francos franceses (FF) por votante si la población es menor de 15.000 habitantes y 5 FF si la población es superior a 250.000 habitantes, en las elecciones a departamentos, entre 3 y 6 FF. Mientras que en las presidenciales, 120.000.000 FF por candidato y 160.000.000 FF si llega a la segunda vuelta.

a) En las elecciones legislativas: el máximo de gastos electorales que cada partido puede realizar se calcula multiplicando por **40 pts** el número de habitantes (de la población de derecho de las circunscripciones donde presente el partido candidatura). Así, en la provincia de Barcelona con una electorado de aproximadamente 2.500.000 de personas cada partido puede gastar para las elecciones 100.000.000 de pesetas, cantidad que a primera vista ya parece excesiva.

b) En las elecciones municipales, el número de habitantes se multiplica por **12 pts**, a lo que se añade 16.000.000 de pts. por provincia, para los partidos que concurren a las elecciones en al menos la mitad de los municipios.

c) Por otra parte, los gastos electorales al Parlamento europeo tienen un máximo del número de habitantes (de la poblaciones de derecho en las secciones electorales donde se solicite la difusión de papeletas) multiplicado por **20 pts**.

Estas cantidades pueden ser actualizadas (sin que la ley establezca criterios objetivos para determinarlas), por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en los 5 días siguientes a la convocatoria. En las últimas elecciones legislativas de 3 de marzo de 1996, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 10 de enero¹⁴⁰ establece el límite de gastos electorales en 44 pesetas por habitante.

Todo ello, sin contar la subvención del *mailing electoral* que asciende a 20 pts. por elector en las elecciones legislativas y locales, mientras que en las del Parlamento Europeo, estos pagos se calculan de forma proporcional a los resultados. Esta ayuda pública no se contabiliza dentro de los límites a los gastos electorales, con lo cual para determinar el límite real de gastos se debe añadir a la cifra anterior (siguiendo con el ejemplo de Barcelona, a los 100.000.000 pts.), la cantidad de 50.000.000, y esto hace que la cifra absoluta de gasto máximo en esta provincia serían 150.000.000 de pesetas.

También se controlan los gastos determinando su destino final. Así, el

¹⁴⁰ Publicada en el B.O.E. el 11 de enero de 1996.

art. 8 de la LOFPP limita la cantidad que puede ser comprometida para el pago de la amortización de las operaciones de crédito al 25% de los ingresos que recibe el partido como financiación pública (de gastos tanto ordinarios, como de Grupos parlamentarios). Esta medida, junto con la estipulación de gastos publicitarios que veremos a continuación ha sido definida por algún sector político inconstitucional porque restringe injustificadamente la libre contratación, aunque nunca ha llegado a ser impugnada.

3.- Gastos en publicidad:

a) Según el art. 55.3 LOREG, en pancartas y carteles el gasto no podrá ser superior al 25% del límite global de gastos (previstos como se acaba de ver, en los arts. 175.2, 193.2 y 227.2, dependiendo del proceso electoral de que se trate). En las elecciones legislativas y en la provincia de Barcelona se ha calculado el límite de gastos en 150 millones, de los cuales como máximo 37.5 millones se podrán destinar a la propaganda a través de pancartas y carteles (demasiado si consideramos que el lugar de colocación de los carteles suele ser gratuito: los espacios cedidos por los Ayuntamientos).

b) Se permite la publicidad en prensa periódica y en emisoras de radio de titularidad privada, siempre que la inversión por este concepto no supere el 20% del límite total de gastos. En el ejemplo, 30 millones.

c) Se prohíbe cualquier gasto en publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública. La Ley Orgánica 2/88 de 3 de mayo reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, extiende a éstas la prohibición anterior, basándose en la definición de la televisión en general, como servicio público esencial. Aunque a la radiodifusión también se le otorga el carácter de servicio público, la prohibición en este caso sólo afecta a las emisoras públicas, según el art. 1 de la LO 10/1991 de 8 de abril de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora; sin que parezca justificado la diferencia de trato entre la radio y la televisión privadas.

En España, en términos comparativos, el gasto de las campañas electorales sigue siendo excesivo¹⁴¹, aun después de que la legislación impusiera los límites que acabamos de ver. Que la inversión que efectúan los partidos en cada convocatoria electoral siga siendo elevada pone de manifiesto que los límites legales son demasiado altos, y no sirven realmente para la contención del gasto. El problema de reducir aún más los gastos electorales es que con ello se fomenta el incumplimiento de la ley y la ocultación de los gastos reales de los partidos.

3. 3. Gastos parlamentarios.

Las asignaciones que reciben los grupos parlamentarios, en concreto los del Congreso, son fiscalizadas por la Mesa. No se regula en los Reglamentos parlamentarios la forma de realizar este control, y como ya se ha apuntado anteriormente, lo único que cabe deducir de ellos su carácter facultativo, aunque se trata de una fiscalización de poca importancia, pues los únicos ingresos que reciben son los procedentes de subvenciones públicas (recordemos que no están previstas las donaciones privadas dirigidas directamente a los Grupos parlamentarios).

3. 4. Efectos del control.

Sólo en caso de incumplimiento de las previsiones legales que afectan a la financiación privada, se establece una sanción que consiste (art. 7 de la LOFPP), en una multa por una cantidad equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada. Se trata de una sanción bastante débil, considerando que existe un ínfimo porcentaje de posibilidades de descubrir la financiación irregular de un partido, a éste le conviene

¹⁴¹ Por ejemplo, en las elecciones de 1986 PSOE declara una inversión de 2.650 millones de pesetas y Coalición Popular 1.897 (ambos disponen de candidaturas en todas las circunscripciones), mientras que las campañas estadounidenses el coste total se aproxima a 8.000 millones aunque su extensión territorial es veinte veces mayor a la española, su censo electoral supera entre seis y siete al nuestro y la propaganda en televisión no es gratuita, sino que deben abonarla los partidos y su coste es muy elevado. Fuente: P. DEL CASTILLO, "La financiación de las elecciones generales de 1986", RDP n° 25, 1987, págs. 117-149.

más decantarse hacia la ilegalidad, pues en el remoto caso de que su ilegalidad sea descubierta, el coste no es demasiado elevado, sólo habrá de pagar el doble de la cantidad defraudada (o mejor dicho, el doble de la cantidad defraudada que se haya descubierto).

Retomando en este punto la discusión filosófica sobre las causas del cumplimiento de las normas jurídicas, y partiendo de un modelo de hombre racional, únicamente podemos trabajar con dos categorías que provocan el cumplimiento de las normas: la obtención de un beneficio o el temor a la sanción. La práctica de los partidos impide, tal como sería deseable, reconocer una tercera categoría: el respeto a la legalidad basado sólo en motivaciones morales y en su talante democrático. Si se acepta esto, es necesario proponer medidas que tiendan a satisfacer alguna o las dos causas del cumplimiento de la legalidad. Es decir, instaurar una regulación de la financiación de los partidos cuyo cumplimiento significara un beneficio para la mayoría de partidos, a la vez que se aumenta de forma considerable las sanciones en los casos de alejamiento de la legalidad. De esta forma se contiene la tentación a la financiación corrupta, porque no interesa y también por el miedo al castigo, que será considerable.

En caso de actuación delictiva, la competencia se otorga de forma exclusiva a los tribunales ordinarios del orden penal. Para la infracción no constitutiva de delito se ha previsto la sanción del art. 7 LOFPP, aunque no se determina el órgano al que corresponde imponerla. Parece deducirse que no será el Tribunal de Cuentas ni las Juntas Electorales, sino la Comisión Parlamentaria de relaciones con el Tribunal de Cuentas, en definitiva, el propio Parlamento. No parece lógico que sean los propios partidos (con representación parlamentaria) los que se encarguen de imponerse sanciones a sí mismos en caso de incumplimiento de las normas de financiación. Por la inidoneidad de este mecanismo sancionador y por las ambigüedades que contiene la previsión legal, se ha de insistir en una modificación orientada hacia una mayor concreción del control, un aumento de las sanciones (aunque esta medida no es siempre efectiva), y a la atribución clara de competencia sancionadora al Tribunal de Cuentas.

V.- Valoración final

Todas las normas analizadas establecen un **sistema de financiación aparentemente mixto**, pues los partidos se nutren de fondos tanto públicos como privados, aunque la dualidad de ingresos de los partidos es sólo aparente, porque la realidad demuestra que la financiación es asumida casi en exclusiva por el Estado. Los partidos reciben elevadas cantidades de dinero público por diferentes conceptos (gastos electorales, gastos de funcionamiento ordinario y gastos de los Grupos parlamentarios), y aunque la donaciones están legalmente limitadas, son límites que no hace falta aplicar porque teóricamente los ingresos privados que reciben los partidos son muy escasos; en las contabilidades que presentan ante el Tribunal de Cuentas se refleja la práctica inexistencia de donaciones, aunque en general se desconfía de los datos que aportan los partidos y se intuye que las aportaciones privadas superan las cantidades declaradas, y que en ocasiones, se realizan al margen de la legalidad.

Para realizar una correcta valoración de la financiación de partidos a estos datos hay que añadir otros elementos: el importante endeudamiento que sufren los partidos españoles (aunque en todos los países del mundo la situación económica de los partidos es precaria), la existencia de cierta apatía generalizada hacia los partidos y el sistema político y el alejamiento progresivo de los partidos de los ciudadanos e incluso de sus propios afiliados.

En primer lugar, hay que partir de la urgente necesidad de modificar la legislación actual en la materia, pues en muchos aspectos ha quedado obsoleta y en otros ya no se aplica. Los informes de fiscalización de la contabilidad de los partidos que realiza el Tribunal de Cuentas exponen reiteradamente la recepción por los partidos de subvenciones públicas no previstas en la Ley 3/87 (por ejemplo, las que provienen de aportaciones de las corporaciones locales) y no es concebible que en un Estado de Derecho una norma con rango legal válidamente elaborada por el Parlamento se ignore e inaplique de esta manera. Por ello, el sistema de financiación se ha de reformar,

entre otras cosas, para adaptarlo a la realidad y conseguir el cumplimiento de sus preceptos; pero esto no tendrá ningún valor sin la colaboración y disponibilidad de los propios partidos. La legislación tiene una eficacia limitada para poner fin a éstos problemas, ninguna reforma normativa, por técnicamente perfecta que sea, tendrá posibilidades de éxito sin la colaboración de las fuerzas políticas, las cuales deben dar ejemplo a la sociedad de convivencia democrática.

Para evitar un tratamiento del tema utópico se ha de partir de la realidad actual. En este sentido, ciertamente, la dificultad para aportar solución a la normativa que establece la financiación de los partidos es notoria, pero el objetivo no puede ser otro que evitar cualquier tipo de corrupción. La propuesta que se explica a continuación pretende evitar estos desviamientos de la legalidad, imponiendo un sistema más adecuado a la realidad, y al concepto de partido político recogido en nuestro ordenamiento jurídico: la naturaleza dual. Esta naturaleza equilibrada no concuerda con el sistema de financiación, pues en éste se otorga destacada primacía a la financiación pública.

Para empezar cabe preguntarse si es la financiación pública de los partidos es una exigencia natural de la democracia, como afirma parte de la doctrina (consideran que sin ella sólo se consigue que los partidos dependan de protectores privados y por tanto sean más propensos a defender intereses particulares y además se pone en peligro el pluralismo político). La tendencia generalizada en Europa es la liberalización de la financiación privada, sin que esto haya afectado al pluralismo, pero, contrariamente, exige un esfuerzo superior de los partidos en la realización de sus funciones, al necesitar tanto apoyos electorales como económicos. Además, la participación del electorado en el mantenimiento económico de los partidos sirve para reforzar el sistema democrático, para favorecer la participación política, y para fortalecer las relaciones entre los partidos y la sociedad.

Es evidente que la naturaleza, en parte pública, que el ordenamiento otorga a

los partidos exige la aportación pública a su sustento. El Estado debe contribuir a mejorar la economía de los partidos, pues con ello en última instancia beneficia al sistema democrático, esto justifica la continuación de las subvenciones públicas a los partidos, pero sin que conlleve la dependencia exclusiva de ingresos públicos, tal como ocurre en España actualmente. Si queremos ser coherente con el concepto constitucional de partido, se deben abrir las puertas a las donaciones privadas.

Los ciudadanos, según el estudio CIS 1740 y 1788, Barómetro de Opinión Pública, y Monográfico "cultura política" respectivamente, realizados entre junio de 1988 y enero de 1989¹⁴² manifestaban valorar el papel esencial de los partidos en el funcionamiento del sistema democrático (sólo el 17% no les otorga utilidad), aunque por otra parte afirman que los partidos son bastantes parecidos entre sí (esta es la causa del bajo nivel de identificación partidista y de afiliación política), y que los dirigentes de las principales formaciones priman los intereses partidistas por encima de los intereses generales del país, por eso consideran a sus dirigentes poco honrados y medianamente creíbles. No es conocido por de los españoles el hecho de que los partidos mayoritarios se financian casi exclusivamente con dinero público (sólo el 58% afirma saber que el Estado otorga ayuda económica a los partidos), pero la opinión al respecto va desde un 38% que se muestra favorable a la financiación exclusiva de militantes y simpatizantes, un 30% considera que esa debería ser la fuente principal de ingresos (aunque acompañada de la colaboración del Estado), al 7% que se manifiesta a favor del sostenimiento exclusivo gracias a las ayudas públicas. Estos datos no concuerdan con la disposición ciudadana a contribuir a la financiación de los partidos que se reduce al 24%, aunque sumaban un 68% los favorables a este tipo de contribuciones. Por lo que, si se otorga valor a esta encuesta, el perfil del ciudadano español medio se muestra partidario del sostenimiento principalmente privado de los partidos, pero siempre que no sea él quien tenga que realizar las aportaciones.

¹⁴² Vid. P. DEL CASTILLO, *"La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública"*, RDP nº 31, 1990, págs. 124-141.

El endurecimiento de las sanciones¹⁴³ y la limitación de gastos electorales son medidas de escasa eficacia y de difícil control, por lo que parece más conveniente la adopción de otras fórmulas que comporten una campaña electoral menos cara: por ejemplo, aumentar los debates televisivos (en emisoras públicas), intentar cambiar el monólogo en sus múltiples manifestaciones (mitines electorales, anuncios propagandísticos en prensa o radio, etc.), por la lógica del diálogo, que hace que el ciudadano se sienta más implicado en el debate y sea más fácil hacerle llegar el mensaje. El exceso de información redunda en perjuicio de los propios partidos, por lo conviene prohibir la publicidad comercial que se realiza fuera de los espacios públicos gratuitos; además, su coste es elevado e incrementa la existencia de desigualdad entre los grupos políticos. De hecho, ya se han tomado algunas medidas en este sentido, ante la inminencia de diversas elecciones el año próximo, se ha propuesto la celebración conjunta no sólo de las locales y las autonómicas (como se venía haciendo hasta ahora), sino también se concentrará en el mismo día la elección al Parlamento europeo. Es evidente que esto servirá para reducir los gastos electorales, aunque no hay que olvidar que la acumulación de elecciones no siempre será posible, pues una democracia deliberativa exige que sobre algunos temas la discusión sea específica y no se junten niveles con problemáticas distintas.

El sistema español de financiación de los partidos mantiene cierto oscurantismo sobre el monto total de las subvenciones públicas y para fomentar la aparición de la luz en un mundo de penumbras: el de las finanzas de los partidos, una medida efectiva es la recepción de caudales públicos por un único conducto, eliminando las tres vías actuales (gastos ordinarios, gastos electorales y gastos de los Grupos Parlamentarios). Estos tres tipos de ayudas estatales que pretenden cubrir finalidades distintas, eran justificables en su origen, pero sus límites se han ido difuminando con el tiempo y actualmente es difícil encontrar la razonabilidad de la distinción en cuanto a las subvenciones directas se refiere.

¹⁴³ F. RUBIO LLORENTE, en un artículo de opinión publicado en EL PAÍS el 12 de octubre de 1997, pág. 13, manifiesta sus dudas de que baste el endurecimiento de las sanciones para que se evite la tendencia a rodear la legalidad.

Se propone, en primer lugar, diferenciar entre dos sujetos a subvencionar: el partido político en sí mismo y el Grupo parlamentario; pues de esta forma se puede distinguir las tareas que corresponde a cada instancia. Respecto a los Grupos, que tienen atribuidas importantes funciones públicas, es claro que el Estado debe ser el que se encargue de mantenerlos; aunque la subvención que se les entrega debiera tener como destino exclusivo la realización de tareas parlamentarias. En la actualidad esto se intenta controlar mediante la obligación de llevar una contabilidad separada, aunque en la práctica no se consigue porque apenas se somete a control. Partiendo de que los gastos que generen las labores parlamentarias de los grupos debe sufragarlos íntegramente el Estado, para conseguir el objetivo perseguido por esta modalidad de financiación (ayudar exclusivamente a los grupos y no a los partidos), sería conveniente eliminar las aportaciones dinerarias, y sustituirlas por una financiación indirecta completa. Es decir, poner a disposición de los grupos de la oposición la infraestructura estatal existente, proporcionarles todos los recursos materiales y personales necesarios para llevar a cabo la función que les corresponde. Con ello se conseguiría disminuir considerablemente los gastos de los grupos (e indirectamente de los partidos), a la vez que supondría un ahorro en gasto público, pues se utilizarían medios ya existentes.

En segundo lugar, respecto a la distinción legislativa entre gastos ordinarios y gastos electorales, parece conveniente conservarla. Aunque se afirme que la diferencia entre gastos ordinarios y electorales no es muy clara, pues algunos grandes partidos se encuentran permanentemente en campaña o actúan siempre con miras a la obtención de resultados en la futura convocatoria electoral; también es cierto que durante el período electoral los partidos gastan más que en otra época, esto hace que a esos gastos se les llama gastos extraordinarios, ya que las elecciones no se celebran continuamente sino que sólo tienen lugar de tanto en tanto. Además de la razón práctica anterior, otra razón de mayor peso es la diferente tarea que realizan los partidos antes y durante las elecciones. Si de la naturaleza de los partidos destacáramos las funciones públicas que impiden situarlo en el campo de las simples asociaciones privadas, es durante el período electoral cuando se realizan gran parte de sus funciones públicas (también

cuando actúa el grupo parlamentario), lo que justifica la ayuda estatal en esta época.

Todo esto nos lleva a mantener, por un lado, dos categorías diferenciadas por el factor tiempo: gastos durante la campaña electoral (y por tanto, de carácter extraordinario), y el resto, y por el otro, a justificar que durante las elecciones se disfrute de aportaciones principalmente públicas (pero financiación indirecta), basadas en las funciones que llevan a cabo los partidos en ese período; mientras que entre elecciones, momento en el que el partido se caracteriza como asociación, su nutrición principal derive de fondos privados. Con los cambios propuestos se permitiría otorgar mayor claridad al sistema, pues se eliminaría la actual duplicidad o incluso triplicidad de las ayudas estatales a los partidos, y sólo se mantendría la subvención permanente anual, pero en una cantidad más reducida.

También parece oportuno modificar uno de los aspectos más criticados de la actual normativa: los criterios de distribución de los fondos públicos. La financiación estatal se debe otorgar en función de los resultados electorales (como forma de legitimación popular del sistema), pero tomando como parámetro los votos y no la obtención de representación. Una cosa es que en aras de la estabilidad del sistema político la regla electoral (método de Hondt) tenga cierto resultado mayoritario, y otra muy diferente es que estos mismos criterios se utilicen para otorgar las subvenciones públicas a los partidos; pues en este caso no se respetaría principio de igualdad que exige la financiación pública ni se favorecería el pluralismo político.

Al reducir la financiación pública se deben establecer medidas que ayuden a aumentar la financiación privada, y con ello fomentar el acercamiento entre las formaciones políticas y el pueblo. La obligación de los partidos de buscar aportaciones ciudadanas cambiaría su actuación política, y es probable que sirviera para racionalizar los elevados gastos ordinarios de los partidos hasta ahora sufragados por "papá Estado"; aunque esto no debe entenderse como una apuesta por el partido únicamente como máquina electoral (al estilo EUA), pues este modelo no podría cumplir con una

parte importante de las tareas que cumplen las formaciones que siguen el sistema europeo, sobre todo las de tipo pedagógica, formación y canalización de la opinión pública, etc.

En resumen, se sugiere que la instrumentalización de la financiación pública directa se realice a través de una única vía: la llamada financiación de gastos ordinarios, pero en una cuantía más reducida que en la actualidad. Esta fórmula se acompañará, por una parte, de una financiación indirecta tanto a los grupos parlamentarios como a los propios partidos durante la campaña electoral, y por otra, de medidas de fomento de las donaciones privadas.

TERCERA PARTE:**ANÁLISIS DE LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS EN 1996.****I. Introducción.**

En la VI legislatura, iniciada tras las elecciones del 3 de marzo de 1996, los parlamentarios no han considerado oportuno crear una nueva comisión que continúe el estudio e investigación que quedó inacabado en el anterior período de sesiones. Recordemos que entonces no se pudo llegar a un acuerdo sobre un texto concreto. Como contrapartida, a lo largo de la segunda mitad de 1996 (14 de junio, 4 de julio y 16 de septiembre), han sido presentadas al Congreso por diferentes grupos parlamentarios: Socialista (PSOE), Popular (PP), Catalán (CIU), Vasco (EAJ-PNV) e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (IU-IC), respectivamente, cinco proposiciones de Ley Orgánica sobre la Financiación de los Partidos Políticos.

La última actuación parlamentaria sobre las mencionadas proposiciones que se publica el 5 de enero de 1998 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Serie B: proposiciones de Ley) es el informe de la ponencia del cual surge un nuevo texto (de mínimos) que pretende reunificar las anteriores proposiciones de ley. Todavía queda un largo proceso parlamentario que recorrer y es posible que la actual proposición no llegue a convertirse en ley, pero su estudio y dedicación está justificado por la voluntad, manifestada por representantes de todos dos partidos, de eliminar las disfunciones del actual sistema de financiación partidista, a través del consenso. Consenso que empieza a peligrar desde el momento en que el nuevo texto sólo ha obtenido el apoyo del partido gobernante y de CIU y PNV, es decir de una mayoría absoluta que podría aprobar la ley, pero que no es probable que lo haga.

Existe, tanto entre las fuerzas parlamentarias como entre los constitucionalistas y politólogos, el convencimiento general de que es necesario cambiar la regulación en

materia de financiación de partidos. Por tratarse de un tema tan importante y para dotar de mayor legitimidad a la ley, se busca un elevado grado de acuerdo, por ello el Grupo parlamentario popular presenta una Proposición de Ley, igual que el resto de Grupos, en lugar de materializar sus ideas en un Proyecto de Ley gubernamental, con las ventajas de tramitación que éste comporta. De esta forma, no se impone un texto por el ejecutivo, sino que de cinco propuestas de ideologías diferentes, se extrae una norma fruto de la discusión y el consenso.

La Ley que actualmente contiene el régimen jurídico de los partidos políticos, la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, es sólo algo anterior a la Constitución, pero fue elaborada por la misma Asamblea legislativa e incluso recibió los mismos apoyos que la norma suprema, se trata de una Ley ordinaria aprobada por consenso. También la Ley Orgánica 3/1987 de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, recibió un elevado respaldo parlamentario. Las dos situaciones precedentes y el hecho de que se trate de un tema delicado, provoca la actual búsqueda del acuerdo entre todas las fuerzas políticas para la nueva Ley, especialmente porque bajo la financiación se encuentran cuestiones de mayor embergadura que afectan al sistema democrático en su conjunto.

El modelo de financiación elegido por todas las propuestas consiste, resumidamente, en mantener un sistema mixto, por un lado se establecen subvenciones estatales, justificadas por el destacado papel que la Constitución otorga a los partidos y porque con ellas se favorece la independencia de los partidos (en el sentido de actuación libre, no dependiendo de los grupos que los financian); por el otro, se contempla la financiación privada, se argumenta que se trata de aportaciones lícitas, aunque en aras de preservar los principios de publicidad e independencia que deben regir un Estado de Derecho, se aconseja limitar este tipo de ingresos.

Sigue sin prestarse demasiada atención a la definición de partido político. En diversas ocasiones se hace referencia al modelo de partido instaurado por la

Constitución, tanto para justificar la adopción de alguna medida como para extraer ciertas consecuencias jurídicas; pero no se constata una aproximación jurídica al concepto. Sólo CIU en la motivación de su propuesta, los define como asociaciones privadas que tienen atribuidas funciones de interés público (en la línea de la jurisprudencia constitucional ya analizada).

De todos los temas tratados por las normas estudiadas, destaca la intención de establecer un régimen fiscal aplicable a los partidos completo y sistemático, evitando la dispersión anterior. Se pone cierto énfasis en el sistema de obligaciones contables para los partidos que, si bien no sufre gran variación, dos de las propuestas (PSOE y PP) remiten a una regulación posterior en materia de formulación, aprobación y publicidad de las cuentas de los partidos, es decir, se obliga al gobierno a que en un período de tres meses presente un proyecto de Ley de reforma del régimen contable, de control y fiscalización de la actividad financiera de los partidos. Y se les requiere, además, para que elabore, contando con la colaboración del Tribunal de Cuentas, un Plan Especial de Contabilidad para los partidos. De ello se deduce que la nueva Ley de financiación de los partidos políticos no contendrá la regulación completa de la materia, en algunos puntos (por ejemplo, respecto a los mecanismos de control contable) tendrá carácter provisional, a la espera de la aprobación de otra norma más específica que le servirá de complemento.

En las **exposiciones de motivos** de las propuestas, en general se hace referencia a unos objetivos encomiables: utilidad de la norma, incremento de los controles (tanto internos como externos), efectividad de los principios de transparencia y publicidad (principios que, según el Partido popular, deben presidir inexcusablemente el marco financiero de los partidos, para que los ciudadanos conozcan quienes contribuyen a mantener a los partidos políticos), etc. Adelantamos ya una opinión que iremos desarrollando a lo largo del capítulo, una vez examinada la nueva regulación, podemos descubrir que los objetivos inicialmente propuestos no se materializan en ninguna medida concreta que permita diferenciar las nuevas propuestas de la normativa

precedente en materia de cumplimiento de los principios de control y publicidad. Se afirma en las exposiciones de motivos que se pretende abordar el tema desde un punto de vista realista, y no utópico, **partiendo** de la crisis económico-financiera de los partidos, de la cual se acusa, **en parte**, a la reiteración de procesos electorales. En definitiva, se valora la situación social actual, la existencia de una crisis no únicamente económica, sino que va más allá, llegando a ser una "crisis de confianza", de deterioro de la imagen que los ciudadanos se hacen de los partidos (ocasionada en gran parte por los últimos escándalos de financiación irregular), y **partiendo** de los defectos existentes, la nueva normativa deberá articular mecanismos para eliminarlos, estableciendo un modelo de financiación de partidos que ha de ser amplio y plural como es la sociedad.

Todas las proposiciones mantienen una **estructura** equivalente a la contenida en la Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987, aunque como veremos a continuación, las coincidencias no son sólo formales, sino también materiales: ámbito de aplicación, fuentes de financiación, subvenciones públicas y aportaciones privadas, control interno y externo y, régimen sancionador. Esto facilita en gran parte el estudio comparativo, pues podemos utilizar el mismo esquema de análisis que en el capítulo anterior. Es decir, diferenciaremos entre los tipos de financiación según su origen: pública y privada, y dentro de cada una de ellas prestaremos atención al sujeto o sujetos financiados, la finalidad perseguida, la forma de realizar los ingresos y los distintos tipos de aportaciones posibles.

II. Financiación pública.

1.- Sujetos financiados.

En el primer artículo de todas las proposiciones (excepto la de CIU), referido al ámbito de aplicación de la Ley, el sujeto de la financiación no sólo son los partidos

políticos, sino también las coaliciones electorales (según la propuesta socialista). O bien, de forma más general, partidos políticos y asimilados (es decir, federaciones de partidos, coaliciones electorales y agrupaciones de electores). Únicamente el grupo parlamentario catalán apuesta por el silencio, al entender que el título de la Ley es suficiente para aclarar cuáles son los sujetos financiados: los partidos políticos, hemos de creer que en un sentido amplio.

Por tanto, resulta jurídicamente inexacto hablar de financiación pública referida únicamente a partidos políticos, pues aquella puede extenderse a otras agrupaciones políticas (federaciones, coaliciones electorales o de partidos, o incluso agrupaciones de electores), que formalmente no se consideran partidos, pero que en la práctica (durante la época electoral) realizan las mismas funciones. En este sentido, la nueva norma, pretendiendo adaptarse a la realidad, supone un avance respecto a la legislación anterior, cuyo artículo primero sólo mencionaba la figura de los partidos como posibles sujetos de la financiación estatal. De todas formas, se trata de una cuestión de matiz teórico, pues es habitual el uso del término partidos de forma general, sobrentendiéndose que la denominación incluye a los grupos asimilados.

En concordancia con la tradición política del país, se conserva la financiación del grupo y no del candidato individualmente considerado. No es habitual dentro del Estado español la presentación de candidaturas independientes, desvinculadas de las siglas políticas de un partido. Y en los casos excepcionales en que esto ha ocurrido, la persona que ha solicitado el voto únicamente por su "carisma personal" más que por su ideología o su programa político, ha creado un partido político *ad hoc*, pero no ha obtenido una representación digna de mención.

El derecho comparado nos da muestra de algunos sistemas, como el alemán, que mantienen como receptoras de financiación pública, además de a los partidos, a las fundaciones afines a ellos. En la elaboración de la nueva Ley se ha tenido en cuenta este fenómeno: todas las propuestas (excepto la vasca) permiten a los partidos la

creación de fundaciones vinculadas a ellos. Estas fundaciones, definidas como asociaciones sin ánimo de lucro para *"el desarrollo de objetivos de interés público vinculadas a las actividades de los partidos"*, sirven como nueva forma de recaudar fondos. De hecho, esta novedad legislativa sólo supone dar acogida legal a un hecho ya existente, pues varias formaciones políticas ya disponen de fundaciones, el Partido popular, por ejemplo, reconoce tener siete fundaciones afines¹³².

Esta propuesta se enmarca dentro del realismo que se pretende imprimir a la nueva legislación, pero esto sólo supone un primer paso, pues la mención de las fundaciones no implica que se conviertan automáticamente en sujetos de la financiación pública. El protagonista, y en definitiva, receptor (casi en exclusiva) de las subvenciones públicas, sigue siendo el partido político, como podremos comprobar a continuación.

1. 1. Partidos políticos.

Se considera sujeto de la financiación pública a los partidos, usando el término en su versión amplia, es decir, incluyendo las federaciones o coaliciones de partidos, agrupaciones electorales y asimilados, tal como se ha explicado en la página anterior (a partir de este momento toda referencia a los partidos debe ser entendida en su versión extensiva, excepto manifestación en contrario).

De idéntica forma que en la LOFPP de 1987, no todos los partidos reciben financiación pública por el simple hecho de serlo, sino sólo aquellos que obtienen representación parlamentaria y concretamente en el Congreso de los Diputados. El criterio de la representación parlamentaria para otorgar y repartir las subvenciones públicas es también utilizado en Dinamarca y Finlandia; otros Estados, en cambio, prefieren tomar como criterio los votos porque se ajusta más la voluntad popular

¹³² Cánovas del Castillo, Humanismo y Democracia, Instituto de Formación Política, para el Análisis y Estudios Sociales, de Estudios Europeos, Popular Iberoamericana y Canalejas. Información obtenida el 3 de octubre de 1997 de su página de internet [<http://www.servicom.es/pp/2pag017.htm>].

(Alemania, Noruega, EUA y Canadá); por último, en algunos sistemas se adopta un criterio mixto de votos y escaños (Austria, Italia y Suecia) y en otros se premia por el número de afiliados que tenga la formación política. En todos los casos se trata de atender con mayor o menor rigor a la voluntad de los ciudadanos, pero en el sistema español la voluntad ciudadana que se tienen en cuenta es parcial, pues se continúa con la discriminación a la Cámara Alta, al no contabilizar la representación conseguida en el Senado para la obtención de fondos públicos. Es decir, que en el hipotético caso de que un partido decidiera presentar candidaturas únicamente a esa cámara, el hecho de obtener el apoyo del pueblo, y que algunos de sus miembros obtengan escaños no le sería de utilidad para conseguir subvención pública para financiar sus gastos ordinarios.

1. 2. Grupos parlamentarios.

Aunque están íntimamente relacionados con los partidos políticos, y de hecho, todos los grandes partidos disponen del correspondiente grupo parlamentario, tanto en las Cortes Generales, como en las Asambleas Legislativas Autonómicas, en la práctica, mantienen una independencia funcional, por lo que su financiación se encuentra diferenciada.

Recordemos que doctrinalmente no es unánime la inclusión de esta partida dentro de la financiación de los partidos políticos, algunos autores¹³³ consideran más adecuado incluirlos en la categoría de gastos parlamentarios, pero la práctica les quita la razón. Teóricamente debían ser los grupos los receptores de la subvención, aunque son los partidos los benefactores directos (según disponen los estatutos de algunos partidos) y luego entregan una parte al grupo parlamentario.

Concluyendo con el primer apartado, en materia de sujetos financiados por el Estado, la normativa estudiada no presenta cambios destacables respecto a la vigente, aunque cabe mencionar que, teóricamente, parece que se amplía la aplicación de la Ley

¹³³ Entre otros, K. VON BEYME, op. cit., pág. 178.

a los grupos asimilados a los partidos (esto ya se producía antes, aunque no se expresara normativamente), y segundo, se permite a los partidos la creación de fundaciones afines para la canalización de ayudas, aunque estas agrupaciones no son considerados sujetos de las subvenciones públicas.

2.- Objeto de la financiación pública.

Como ya se ha apuntado supra, es unánime la vocación de permanencia del actual sistema de financiación pública, basado en tres conceptos que ahora sólo se enuncian brevemente, pues ya se han hecho extensa referencia a ellos en la segunda parte:

2. 1. En primer lugar, a los partidos políticos se les entrega dinero para poder hacer frente a sus gastos ordinarios, para poder mantener su organización y cumplir con la función que la Constitución les asigna.

2. 2. También son financiados para el cumplimiento de otra finalidad: concurrir a las elecciones, canalizar la comunicación entre la Sociedad y el Estado e intentar alcanzar el poder, donde manifestarán la voluntad popular. Es por ello que reciben caudales públicos como compensación por los gastos electorales efectuados por la presentación de candidaturas.

2. 3. El último sujeto de las aportaciones públicas son los Grupos Parlamentarios, con la finalidad de que las cantidades recibidas las empleen en el cumplimiento de las tareas que les corresponden, es decir para cubrir gastos parlamentarios. Se subvencionan no sólo los grupos del Congreso y del Senado, sino también los de las Asambleas legislativas autonómicas.

En referencia al objeto de la financiación pública, son cuatro las novedades que

presentan las diferentes propuestas:

La primera la encontramos en los textos de los Grupos Socialista e IU-IC, que incorporan un nuevo concepto de financiación pública: las campañas electorales de los referéndum que se puedan convocar. De hecho, si lo que se pretende con la restitución de los gastos electorales es contribuir a la tarea de formación y expresión de la voluntad popular que realizan los partidos en esa época, es cierto que dicha tarea se ejerce en cualquier tipo de convocatoria, tanto electoral como referendaria. Es por ello que se puede justificar el establecimiento de este nuevo elemento a sufragar por el Estado, en coherencia con el concepto de partido mantenido anteriormente.

Aunque por otra parte, la propuesta de estos dos Grupos, servirá, no sólo para mantener el criticado nivel de dependencia de los partidos respecto al Estado, sino que lo aumentaría, pues contempla una modalidad de aportación pública que, no sustituye, sino que se suma a las ya existentes. Este incremento de la "estatalización" de los partidos va en detrimento de su arraigo social y por tanto, de la correcta ejecución de su tarea de intermediario entre Sociedad y Estado y recordemos que esta ha sido una de las causas del deterioro de la imagen pública de los partidos.

Siendo más importante, desde mi punto de vista conseguir este último objetivo que procurar la coherencia global del sistema, me decantaría por no incorporar la opción de los grupos de izquierda en la futura normativa sobre financiación de partidos. La financiación de las campañas de propaganda de los referéndums, propuesta por el PSOE e IU, se encuentra recogida en art. 2. 1. e) del texto de la ponencia, de lo que parece inducirse una regla general según la cual el consenso es fácil cuando se trata de medidas que permitan incrementar los ingresos de los partidos, pero el acuerdo se complica si las medidas pretender reducirlos.

De todas formas, no se debe olvidar de que estamos refiriéndonos a un aspecto marginal para las finanzas estatales, pues si la tendencia no varía, el referéndum

consultivo no es una figura que se prodigue demasiado en nuestro sistema político. Desde la promulgación de la Constitución sólo ha tenido lugar uno, en el año 1986, sobre el mantenimiento o abandono de España de la OTAN, además de las obligatorias consultas al pueblo para ratificar el consentimiento con el proceso autonómico de ciertas comunidades.

La segunda de las novedades apuntadas se manifiesta en la proposición del Grupo Parlamentario Vasco (PNV) que, siguiendo el criterio de aumentar las subvenciones públicas de los partidos, establece la posibilidad de que también los gobiernos autonómicos otorguen subvenciones para gastos ordinarios, a los partidos representados en su Asamblea (dinero que se distribuirá proporcionalmente en función de los votos y escaños). Estos nuevos ingresos también son aditivos y no sustitutivos de los estatales, por lo tanto, incrementa aún más las aportaciones procedentes del Erario público, y la dependencia pública de los partidos. Antes de decantarse por esta medida nos podríamos preguntar si las consecuencias son deseables, pero como ha denunciado el Tribunal de Cuentas¹³⁴ se trata de una medida que, aunque no reconocida legalmente, ya hace tiempo que practican algunas Comunidades Autónomas, la pregunta se vuelve retórica.

En tercer lugar, encontramos una previsión de IU-IC sobre la restitución de gastos electorales, que resulta como mínimo, sorprendente. Su propuesta implica la ampliación del concepto "gastos electorales", al incluir dentro de los mismos, todos los que ocasione el funcionamiento ordinario de los partidos políticos, desde 6 meses antes de la fecha de convocatoria de elecciones hasta el día de proclamación de electos. La extensión de los gastos considerados electorales tendrá como consecuencia la ampliación de la subvención electoral (pues una de las limitaciones de este tipo de subvención, es que no supere la cifra de gastos declarados justificados por el TCC). Durante los 6 meses anteriores a las elecciones, los partidos políticos recibirán ingresos

¹³⁴ Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos del ejercicio 1992, BOE de 16 de abril de 1997, págs. 246 y 253 entre otras.

tanto de la subvención ordinaria (que no se restringe durante esta etapa), como de la electoral, por la misma clase de gastos, los de mantenimiento de la estructura del partido. En definitiva un mismo concepto es pagado doblemente por las arcas del Estado, porque se aplica el criterio del destino del gasto y no el del momento en que tiene lugar (el período electoral establecido legalmente) para determinar los gastos que han de considerarse electorales. La JEC, en su acuerdo de 21 de mayo de 1993, también considera adecuado el uso del criterio del destino para la calificación de los gastos electorales. Sin embargo, este criterio es una arma de doble filo, pues igual que permite extender la subvención electoral sirve para justificar su eliminación, ya que no es descabellado pensar que todos los gastos de los partidos tienen como fin último la victoria electoral, por lo que la distinción entre gastos ordinarios y electorales perdería sentido y la actual doble subvención debería fundirse en una sola.

Por último, la proposición del Grupo Parlamentario Popular, Socialista e Izquierda Unida, permite a los Grupos Parlamentarios realizar aportaciones, con cargo a las subvenciones percibidas, al partido del cual dependen. Tal como manifiesta Espín¹³⁵ en sus escritos, es un hecho frecuente que los Grupos entreguen parte de la subvención estatal (destinada a cubrir gastos parlamentarios) a los partidos. Por tanto, lo único que haría el precepto es adaptar la normativa a la realidad, en la que el partido, verdadero protagonista de todo el sistema democrático (mucho más que sus diferentes brazos, entre ellos el parlamentario), muestra una vez más su supremacía.

Analizando la anterior previsión se llega fácilmente a la conclusión de que el dinero estatal que reciben los Grupos parlamentarios es, no sólo suficiente para cubrir los gastos que implican el ejercicio de sus tareas, sino que además genera un excedente que se entrega al partido político. Si basamos la financiación estatal en el hecho que los partidos puedan ejercer sus funciones, parece que sólo se les debe ingresar la cantidad necesaria para hacer frente a estos gastos, pero no más. La parte sobrante no podría justificarse jurídicamente.

¹³⁵ E. ESPIN, op. cit., pág. 170.

Con la medida de trasvase se están mezclando tres tipos de subvenciones que en principio fueron previstas para cubrir diferentes labores. La pregunta que inevitablemente surge es porqué se debe financiar por distintos conceptos si al final todo se destina a lo mismo: llenar las arcas de los órganos centrales del partido. Si se pierde la finalidad que corresponde a cada una de las aportaciones estatales, carece de sentido también el mantenimiento de distintas subvenciones. ¿Por qué distinguir teóricamente tres objetos a financiar, cuando a la vez se permite el trasvase de caudales de un lugar a otro, según las necesidades del partido?. Sería más sencillo otorgar una única subvención a las agrupaciones políticas, llámese estructural, de funcionamiento cotidiano, o como se quiera. Sería una subvención superior a la que actualmente se considera para gastos ordinarios, pero serviría para que el partido pudiera dividirla según sus necesidades, destinando una parte a sus gastos de funcionamiento, otra a los del grupo parlamentario, y otra a la campaña electoral.

De hecho, si realmente se pretende reducir el dispendio estatal en materia de financiación de partidos, se podría eliminar la financiación directa que reciben los grupos parlamentarios, compensándola con el establecimiento de una eficaz financiación indirecta, esto es, poniendo a la disposición de los grupos un mayor número de medios materiales y personales, los suficientes para llevar a cabo la tarea que tienen encomendada. Los grupos parlamentarios ya no supondrían una carga económica para los partidos, al ser su sostenimiento a cargo de la hacienda pública, pero a la vez al Estado le costaría mucho menos, pues se podrían aprovechar parte de las infraestructuras públicas existentes.

En la misma línea de confusión del objeto las subvenciones se encuentra la proposición del grupo parlamentario catalán (CIU), al incluir en el listado de aportaciones públicas, además de las de financiación ordinaria y las que sirven para cubrir los gastos electorales, las aportaciones que reciban los partidos de sus grupos parlamentarios y municipales. Es decir, ya no se contempla este transplante de fondos como posibilidad, tal como se deducía de los textos anteriores (*"los Grupos*

Parlamentarios podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos"), sino que se considera como uno más de los ingresos (fijos) del partido, aunque deja a la libre elección de la formación la determinación de la cantidad concreta que el grupo entregará al partido. En Italia, antes de la reforma de 1997, existía una medida similar que obligaba a los grupos parlamentarios a destinar un tanto por ciento mínimo al partido del cual dependían, aunque el sistema era distinto, pues allí los grupos eran los únicos sujetos de los fondos del Estado.

El Grupo parlamentario vasco (PNV), manifiesta que el objeto de las subvenciones públicas a los grupos se limita a cubrir los gastos que se ocasionen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esta explicación justifica que su propuesta sea la única que no contempla la posibilidad de traspasar parte de este dinero a los partidos políticos, pues con ello, como ya se ha indicado, se eliminaría la concreta finalidad para la que se instauró la ayuda.

El resumen sobre el objeto de la financiación no es demasiado alentador, se conservan de forma idéntica los conceptos a sufragar por el Estado ya reconocidos por la ley vigente, a la vez que alguna de las propuestas pretende ampliarlos (campana de referéndum o subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas), o desdibujarlos (traspaso de los ingresos parlamentarios a los órganos del partido).

3.- Procedimiento.

A partir de este momento dejamos de hacer referencia a los tres tipos de financiación arriba enumerados, pues las propuestas estudiadas, igual que la LOFPP de 1987 sólo detalla la forma de calcular y distribuir una de las subvenciones, la permanente, destinada a cubrir gastos de mantenimiento de la estructura de los partidos. La regulación de las otras subvenciones se encuentra en la LOREG y en las previsiones de los Reglamentos parlamentarios respectivamente, sin que existan

perspectivas de cambio.

Reiteramos una idea ya manifestada al analizar el régimen jurídico vigente: parece que una vez más (aunque todavía estén a tiempo de remediarlo, es poco probable que lo hagan), se perderá la oportunidad de regular de forma global, en una misma norma, todo el sistema de financiación de los partidos (permanente, electoral y parlamentario). Esto facilitaría a los operadores jurídicos la tarea de comprensión del sistema en su conjunto.

Estas ayudas, que en todas las proposiciones se siguen nombrando *"subvenciones anuales no condicionadas con cargo a los presupuestos Generales del Estado para atender a sus gastos de funcionamiento ordinario"*, no han sufrido alteración en el procedimiento de distribución. El requisito principal, como ya se ha apuntado, sigue siendo obtener representación en el Congreso de los Diputados¹³⁶. Entre los partidos que alcanzan la exigencia anterior, la subvención se reparte en función del número de escaños y votos obtenidos en las últimas elecciones a la Cámara baja. La correspondiente asignación se divide en tres cantidades iguales, una se distribuye en función del número de escaños, y las dos restantes, de forma proporcional al número de votos (sólo se cuentan los votos válidos que en cada circunscripción superen la cifra del 3%, exigida en la LOREG).

La única excepción a la regla anterior se encuentra en el texto de IU-IC que prescinde del doble criterio de reparto (por la disfunción que ocasiona aplicado en algunas formaciones políticas, especialmente a IU-IC), y como contrapartida propone utilizar una única medida para otorgar la ayuda estatal, los votos, pero todos los votos obtenidos, sin aplicar el límite del 3%. De esta forma pretende ser más equitativo que las restantes proposiciones de Ley, pues se favorece también a los partidos (que como ellos), obtengan un número importante de apoyo ciudadano, aunque se trate de votos

¹³⁶ Se discrimina una vez más al Senado, al no tener en cuenta los resultados obtenidos en esta cámara para el reparto de dinero público. Es otra de las manifestaciones del bicameralismo imperfecto existente en nuestro sistema parlamentario.

que al interceder el umbral electoral no hayan servido para la consecución de ningún escaño. Se ha de diferenciar entre la regla que permite transformar votos en escaños, en la cual ha de prevalecer el criterio de no fragmentación sobre el principio de igualdad y la regla que sirve para otorgar la subvención electoral, pues a esta se le debe exigir un mayor respeto al principio de igualdad, ya que el criterio de la no fragmentación apenas tiene aquí aplicación.

En la exposición de motivos de la Ley, esta formación justifica la implantación del criterio de los votos para el reparto de la subvención ordinaria por tres razones: en primer lugar, el sistema electoral no es puramente proporcional al número de sufragios obtenidos (y no favorece al principio de igualdad); en segundo lugar, la actividad y gastos ordinarios de los partidos se extienden a todo el territorio, y no sólo a las circunscripciones donde obtienen representación y por último, el criterio de los representantes obtenidos ya es utilizado para otorgar otro tipo de subvenciones (procesos electorales y grupos institucionales).

Se sigue prefiriendo mantener la indeterminación sobre las cantidades públicas necesarias para cubrir los gastos de estructura, cuya concreción, aunque no se especifica, se efectuará (como en la actualidad) a través de los Presupuestos Generales del Estado. No se puede conseguir la "limpieza" de la imagen pública de los partidos si se mantiene la opacidad respecto a una de sus fuentes de financiación públicas más importantes, si no se informa de la cantidad real que el Estado invierte anualmente en los partidos. Sólo la propuesta socialista y la izquierdista contienen un elemento de objetivación, el IPC (Índice de Precios al Consumo), como criterio mínimo de incremento de las aportaciones públicas, en su revisión anual.

Como vimos, son muchos de los teóricos del tema, entre los que destaca Del Castillo¹³⁷, que se habían pronunciado a favor del establecimiento de alguna medida

¹³⁷ P. DEL CASTILLO, en multitud de escritos, entre otros, *La financiación de partidos y candidatos...*, op. cit., pág. 279.

objetivadora para evitar incrementos arbitrarios por parte de los partidos (que en definitiva son los que elaboran los Presupuestos del Estado). Aunque los progresistas no han logrado captar el espíritu de la propuesta, porque de hecho, todos los años excepto en 1993 se ha producido un aumento de la cantidad de esta subvención (ver nota 105 en la página 99), por tanto, al reconocer el IPC sólo como una cifra de incremento mínima de las subvenciones, no aporta nada nuevo, ni sirve para eliminar la arbitrariedad. Con este criterio se puede repetir la situación de 1987, fecha en que la aprobación de la LOFPP propició el incremento de las subvenciones en más del 100% .

Para dar efectividad al principio de publicidad proclamado en la motivación de la norma sería necesario, en primer lugar fijar las cantidades concretas a entregar por escaño y/o voto alcanzado, y además, establecer un máximo (no mínimo) incremento anual de las cifras anteriores en función de un criterio que pueda ser objetivable (IPC o similar).

III.- Financiación privada.

Hasta ahora se ha comprobado que los cambios que se proponen en materia de financiación pública son mínimos, por otra parte, la financiación privada es uno de los aspectos mejor y más ampliamente tratados por las proposiciones de Ley. Se sigue la tendencia liberalizadora europea, apostando por favorecer el aumento de los ingresos privados mediante el establecimiento de beneficios fiscales. Esta medida pretende disminuir la dependencia de los partidos del Estado, a la vez que promueve la mayor vinculación de los partidos con los ciudadanos, quienes, a través de las aportaciones que realicen, ejercerán el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.

1.- Ingresos de la financiación privada.

Los conceptos por los cuales se ingresa dinero privado no han sido alterados por ninguna formación política: cuotas y aportaciones de los afiliados, actividades y el fruto de su patrimonio, donaciones, herencias o legados y los créditos que concierten. El texto del Grupo parlamentario catalán (CIU) añade: "*cualquier otra prestación obtenida en dinero o en especie*", concepto que podría incluirse dentro de la categoría general de donación.

1. 1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.

La única referencia que contienen las proposiciones sobre las cuotas de afiliación sirve para mejorar su régimen fiscal, al considerar las cantidades entregadas por este concepto desgravables del IRPF. Se trata de una desgravación cuya aplicación no se limita a ciertas cantidades, sino que sirve para cualquier cantidad aportada a un partido en concepto de cuota de afiliación (con independencia de que sea mayor o menor). La falta de limitación de las desgravaciones tiene un efecto discriminatorio, pues se favorece a los aportantes de cantidades altas. Normalmente son las personas que ostentan cargos públicos, a quienes se les exige unas "cuotas" elevadas (en realidad se trata de un tanto por ciento del sueldo) y a quienes beneficia esta previsión.

Sólo el grupo de IU-IC (en la disposición adicional 3ª de su propuesta) establece una medida en pro de la transparencia, al condicionar el beneficio fiscal a que las cuotas se hagan efectivas a través de cuentas corrientes, y siempre que no sobrepase el máximo de 250.000 pts anuales (para evitar la discriminación apuntada).

1. 2. Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

Las propuestas del PSOE, PP e IU-IC prohíben que los partidos realicen cualquier tipo de actividades mercantiles y a continuación añaden que no se consideran mercantiles las "*actividades propias de los partidos*". La pregunta inevitable es ¿cuales

son estas actividades propias de los partidos?, pues si son todas las que tengan una finalidad política, podríamos incluir algunas actividades mercantiles. El concepto jurídico indeterminado intenta definirlo la propuesta popular en el art. 5.2: *"son actividades propias de los partidos aquellas en las que se difunda la imagen propia o las ideas del partido político, aunque tenga como objetivo recabar apoyo financiero para la realización de sus actividades específicas, excluidas las de carácter electoral"*. No sé si esto sirve para aclararnos o confundirnos. Parece decir que para clasificar una actividad como "propia de los partidos" es suficiente que en se trate de una actividad en la cual se difunda la imagen o las ideas del partido (incluso cuando se recauden fondos para gastos ordinarios, no para los electorales), con lo cual seguimos teniendo un concepto muy amplio.

En el mismo sentido, los textos del PSOE e IU-IC establecen que los partidos podrán recabar aportaciones privadas a sus militantes y simpatizantes, para financiar actividades específicas (excepto las electorales), incluso por medio de rifas y loterías (siempre que cumplan los requisitos normativamente exigidos para su realización). Para favorecer este tipo de actividades, se declaran exentas de IVA. El problema que presenta esta medida es la contradicción que se da entre el hecho de permitir recaudar fondos para actividades específicas y a la vez prohibir las aportaciones privadas finalistas. ¿Cómo se debe interpretación esa prohibición?, si consideramos que hace referencia al donante, que éste es el que tiene vedado la determinación del destino del dinero que aporta a un partido (para evitar que el partido se sienta coaccionado y pierda la libertad para realizar sus gastos), no existe problema jurídico para que el partido solicite aportaciones destinadas a una finalidad concreta (como hizo el Partido Popular respecto a la protección privada de sus concejales en el País Vasco). Creo que esta es una interpretación correcta porque se justifica en la libertad del partido, pero no es la única interpretación. Tal como se difundió en medios periodísticos cuando el PP hizo la solicitud de fondos comentada, es posible entender que la prohibición es general, no siendo posible que nadie (ni tan siquiera el partido) determine anticipadamente el objeto al que se destinarán las aportaciones, es decir, se consideran aportaciones no finalistas

aquellas que se realizan a un partido sin saber su destino concreto, y por eso aquellas eran ilegales.

1. 3. Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la Ley.

Las donaciones privadas se caracterizan como aportaciones no condicionadas, es decir, que se deben realizar sin esperar a cambio ningún beneficio, más que el de contribuir al sustento de una organización cuya ideología nos es afín, y el de llevar a cabo una de las manifestaciones del derecho fundamental a la participación política.

Como en LOFPP de 1987, podemos clasificarlas en nominales y anónimas:

A) Donaciones nominales.

La característica principal de la proposición del Grupo socialista, compartida por la de IU-IC, es que sólo contempla este tipo de donaciones, a lo que se añade que los sujetos activos de las mismas, únicamente pueden ser las personas físicas. Al no regular las donaciones de personas jurídicas, a sensu contrario, las está prohibiendo, aunque se trata de una prohibición sui generis, porque no dispone de sanción propia, más allá de la sanción genérica del actual art. 7 LOFPP de 1987 (conservada por las proposiciones de ley estudiadas), consistente en el pago del doble de la cantidad ilegalmente recaudada.

El texto socialista no introduce límites a las donaciones privadas, porque considera que la forma de regulación del procedimiento de recaudación (a través de cuentas bancarias) y el hecho de que sólo puedan ser nominales, garantiza suficientemente la transparencia. No se fija ninguna cantidad máxima anual o personal a aportar, es decir, la persona física que lo desee puede traspasar, si dispone de ellas, cantidades millonarias al partido más cercano a sus creencias, siempre que cumpla con los requisitos de publicidad exigidos. Bajo esta medida se encuentra la idea de que las

altas donaciones no son moralmente censurables, ni han de suponer la actuación del partido beneficiario en interés de sus financiadores, en lugar de atender al interés general, o bien, que sólo puede generar estas disfunciones cuando no existe publicidad. No importa que se aporten cantidades astronómicas a los partidos, lo importante en este caso es que en todo momento, los ciudadanos dispongan de la información, es decir, que conozcan los orígenes de las aportaciones. La publicidad también es un criterio con efecto boomeran, pues además del efecto positivo narrado, tiene un efecto negativo, suele servir para desincentivar las donaciones legales (no siempre gusta que todo el mundo conozca las orientaciones políticas) y en consecuencia, incrementa las donaciones ilegales.

También el texto vasco liberaliza las aportaciones nominales, al privarlas de los límites actuales, mientras que el resto de propuestas consideran más oportuno continuar con el sistema de restricción de la financiación de privada, así de mayor a menor limitación, IU-IC establece un máximo de 5.000.000 anuales por persona (es decir, reduce los topes a la mitad, respecto a la normativa vigente), o bien el 5% del presupuesto anual del partido político, el Grupo parlamentario popular limita las aportaciones nominales a la cantidad de 15.000.000 de pesetas al año por persona (física o jurídica) siempre que no supere el 15% del presupuesto anual del partido beneficiado, y CIU prohíbe que las aportaciones privadas en general superen el 15% del presupuesto anual del partido político que resulte beneficiado (este límite no se aplica a los ingresos realizados por las fundaciones de los partidos).

B) Donaciones anónimas.

No son reconocidas en los textos de los Grupos socialista e IU-IC, por ser incompatibles con los principio de transparencia y publicidad, principios que juzgan necesarios en la financiación de los partidos. Tampoco aparecen las donaciones anónimas en la propuesta de CIU y al no hacer referencia a ellas, *a sensu contrario* debe entenderse que no las permite. Lo mismo ocurre en el informe de la ponencia, aunque ni PSOE ni IU-IC han votado a su favor.

Sólo aparecen recogidas en las propuestas popular y vasca, que permiten la existencia de ingresos anónimos, aunque siempre que en conjunto no superen el 10% de la *"cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en dicho ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos para gastos ordinarios"*. Después de las críticas que recibió la legislación anterior por la dificultad de interpretar este texto, sorprende que se mantenga la ambigüedad respecto a si hace referencia a la subvención de todos los partidos, o para cada uno en concreto.

La interpretación más correcta en este caso es la restrictiva, entendiendo que el 10% hace referencia sólo a la subvención que corresponde al partido en cuestión. En caso contrario, la cantidad que podría donarse anónimamente resultaría excesiva. Por ejemplo, en el año 1992, la cantidad consignada en los presupuestos generales del Estado para atender a los gastos ordinarios de los partidos era de 9.261 millones de pesetas, lo que supondría que cada partido podría recibir ingresos anónimos por un total de 926 millones anuales. Parece una medida bastante incongruente con los principios de publicidad y control que según las exposiciones de motivos se pretenden alcanzar con la nueva norma, además tampoco parece razonable que se limiten más las donaciones nominales que las anónimas; para las primeras se establece que puedan alcanzar la cantidad máxima de 15 millones de pesetas anuales por persona (o el 15% del presupuesto anual del partido político que resulte beneficiado, según la propuesta popular), mientras que en las anónimas, si damos una interpretación extensiva a la previsión de limitación del 10%, una única donación anónima podría llegar legalmente hasta los 926 millones anuales).

El PNV por su parte, aunque legaliza las donaciones anónimas, intenta preservar, el principio de transparencia al exigir que las aportaciones de origen indeterminado, esto es, anónimas, *"se abonen en cuentas de entidades de crédito cuyos únicos ingresos sean este tipo de abonos"*. Es decir, mientras que las aportaciones no anónimas (o nominales) pueden ingresarse en cualquier cuenta corriente abierta por el partido en una entidad financiera, las anónimas, a efectos de diferenciarlas y de

cuantificarlas mejor, dispondrán de una única cuenta aparte.

A los límites anteriores a los ingresos privados se añade las prohibiciones que todos los textos (excepto el socialista) mantienen. Se trata de vedar los fondos de, por una parte, empresas públicas, o empresas privadas que presten algún servicio público o tengan contrato vigente con alguna Administración pública, y por otra parte, de gobiernos y organismos públicos extranjeros (salvo las subvenciones a los Grupos parlamentarios del Parlamento europeo que él mismo otorga). No existe unanimidad sobre el grado de vinculación que las empresas privadas han de mantener con la Administración, para que les afecte la prohibición de realizar donaciones a los partidos, según la propuesta popular las empresas que realicen obras para la Administración pública, o se dediquen a la promoción o construcción de viviendas (entendemos que la justificación se encuentra en ser el contrato de obras el que más dinero genera, y por tanto el más proclive a la corrupción). Mientras que la de IU es más amplia: *"todas las aportaciones de quien ... haya obtenido la clasificación o inscripción registral previstas en el capítulo II del Título II del libro I de la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, o presten servicios públicos, realice obras o suministros, mediante contrato, para alguna Administración"*. El PNV dirige la prohibición a empresas privadas que presten servicios públicos en régimen de concesión administrativa (que también se encuentra entre los negocios que más capital mueve), de esta forma, a sensu contrario, permite recibir aportaciones de empresas que mantengan contrato vigente con la Administración pero en régimen diferente a la concesión administrativa, lo cual no parece lógico. Es necesario que en el texto conjunto a redactar se preste especial atención a este punto pues puede que con las complicadas denominaciones a utilizar, el resultado final sea contrario al deseado. El informe de la ponencia en su art. 4. 4. establece literalmente: *"Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones procedentes de empresas públicas; tampoco las podrán aceptar de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para alguna Administración pública, organismo autónomo o empresa de capital mayoritariamente público"*. Las

variadas noticias de comisiones a los partidos a cambios de concesiones de obras y servicios hicieron que en 1995 se reformara la Ley de contratos con las Administraciones Públicas (Ley 13/1995 de 18 de mayo), creo que corresponde a esa Ley marcar la pauta, no sólo con prohibiciones, sino estableciendo condiciones más rigurosas en los concursos.

Como novedad, la prohibición anterior no es absoluta en la propuesta vasca, sino que tiene una excepción, la posibilidad de recibir aportaciones de empresas, sociedades públicas u organismos autónomos públicos, siempre que éstos fondos se destinen exclusivamente a "actividades de interés social", y cuya realización corra a cargo de la formación política o esté directamente asociada a su actuación. Esta medida presenta innumerables problemas de aplicación, el primero de ellos definir "actividades de interés social", pues no sería difícil incluir dentro de esta categoría todas las actividades propias de los partidos, incluso las electorales, con lo cual perdería validez la primera prohibición, los partidos siempre podrían recibir fondos de empresas públicas (con el riesgo de favorecer al partido gobernante, y de causar una pésima imagen en la ciudadanía). Otro problema no menos preocupante es cómo garantizar el cumplimiento efectivo de esta medida, es decir, con qué medidas cuenta el Estado para controlar que el dinero que recibe un partido se destina únicamente a actividades de interés social.

1. 4. Los créditos que concierten.

Sólo se refiere a ello IU, que atribuye al Estado la garantía del acceso a los partidos a operaciones de crédito (para gastos electorales) en condiciones no discriminatorias. Para que los bancos no puedan distorsionar la voluntad popular (discriminando a algunas formaciones al ofrecer mejores tipos de interés a los partidos más afines, normalmente los conservadores), los préstamos para gastos de campaña serán concedidos por el ICO.

Por otra parte, la misma propuesta, junto con la popular, limita el compromiso para el pago de amortizaciones al 25% de la financiación pública recibida (excepto la electoral). Esta medida, actualmente vigente por incluirse en el art. 8 de la LOFPP, se instauró con la intención de rebajar la deuda crediticia de los partidos, aunque las cifras sobre endeudamiento demuestran que la eficacia de la medida ha sido reducida. Quizá sea esta la causa por la cual en el informe de la ponencia no aparece esta limitación. Pero en caso de que se estableciera una medida que limitara el endeudamiento, sería más correcto tomar como referencia únicamente la subvención para gastos electorales, pues normalmente la solicitud de créditos se destina al pago de las campañas.

1. 5. Contribuciones especiales de los parlamentarios y titulares de cargos públicos.

Aunque se propone adaptar la normativa a la realidad, este tipo de ingresos, siguen sin estar reconocidos legislativamente. Únicamente el PNV parece referirse a ellos cuando, en su art. 5.3, considera rentas exentas del IRPF las *"aportaciones que con carácter obligatorio efectúen personas físicas distintas a las cuotas"*. Parece que no podríamos clasificar de otro modo estas contribuciones (distintas a las cuotas) que, procedentes de personas físicas, tengan carácter obligatorio (siendo el partido una asociación voluntaria). Dado que este tipo de ingresos es habitual en todos los partidos¹³⁸ sería conveniente que la legislación reconociera su existencia y lo regulara estableciendo cierto margen de flexibilidad para el partido (un tramo con tantos por ciento mínimos y máximos del sueldo de los cargos públicos). Si la finalidad de este proyecto es atender a la realidad, no debe olvidar la existencia de estas prácticas.

2.- Sujetos de la financiación privada.

¹³⁸ Aunque se suelen esconder en forma de cuotas de afiliación (de elevado importe), algunos partidos reciben el sueldo de sus cargos públicos directamente y luego les entregan a la persona la cantidad oportuna (de la cual se ha descontado "la cuota de afiliación").

Partiendo de la concepción de las aportaciones privadas de los ciudadanos a los partidos como una manifestación del derecho de participación política, la nueva ley pretende fomentarlas. Con el actual modelo de partidos (catch-all-parties), en los que ni la ideología ni la militancia se observa como un elemento relevante, obtener una importante financiación popular supone cierta dificultad.

Si se pretende ser coherente con el concepto constitucional de partido se debe romper el actual desequilibrio entre la financiación pública y privada, por ello la nueva regulación introduce las deducciones fiscales como incentivos a las donaciones de particulares. En el mismo sentido sería conveniente estudiar alguna fórmula que relacione la entrega de dinero público con la manifestación expresa de la voluntad ciudadana, podría ser al estilo de los Estados Unidos¹³⁹, que es un sistema similar al que actualmente contempla la declaración de renta española respecto a la Iglesia católica, aunque para que fuera eficaz la financiación real debería ser la resultante de la voluntad de los contribuyentes, sin que el Estado complementara esa cifra con otras subvenciones, como ocurre con la Iglesia. La aplicación de este sistema puede tener efectos discriminatorios si el grupo de sujetos que tienen capacidad decisoria (los contribuyentes) es muy limitado, es decir, si no todos los ciudadanos están obligados a presentar la declaración de renta. En este caso habría dos categorías, el grupo de personas con derecho a voto (un conjunto amplio) y el subgrupo de personas que además podrían determinar las subvenciones públicas a los partidos, con lo cual no sería una financiación vinculada a la voluntad popular sino a la voluntad de los ciudadanos que realicen la declaración de renta, que siempre serán los sujetos con mayores ingresos. La idea de Bruce Ackerman¹⁴⁰ elimina este problema al no condicionar la decisión a ningún requisito personal especial, según el autor americano una forma de permitir a todos los ciudadanos decidir la financiación de los partidos

¹³⁹ Donde los contribuyentes disponen de capacidad de decisión, pueden elegir la formación política a la que se destinará una parte (un dólar) de sus impuestos obligatorios.

¹⁴⁰ Vid. B. ACKERMAN, *"Crediting the Voters. A new Beginning for Campaign Finance"*, The American Prospect nº 13, 1993, pág. 71-80.

sería que el Estado distribuyera anualmente entre la población billetes de colores con un determinado valor económico (canjeables por 10 dólares, por ejemplo). Cada ciudadano debería decidir voluntaria el uso de esos billetes, entregarlos a un partido político, distribuirlo entre varias formaciones o incluso, no entregarlos a nadie. Para evitar el fraude los billetes tendrían una fecha de caducidad a partir de la cual no tendrían valor alguno y además el cambio de los billetes de colores a dólares sólo podrían efectuarlo los partidos políticos y nunca los ciudadanos particulares. Parece una idea interesante sobre la cual discutir aunque a primera vista se vislumbran ciertos peligros, como por ejemplo, la posibilidad de recuperar prácticas corruptas (frecuentes aún en ciertos países), pero en lugar de comprar los votos lo que se comprarían serían los preciados billetes de colores.

2. 1. Sujetos activos: donantes.

A) Personas físicas: pueden ser donantes tanto los nacionales como los extranjeros, aunque las aportaciones de extranjeros se encuentran, igual que en el actual art. 5 LOFPP de 1987, condicionadas al cumplimiento de las normas de control de cambios y movimiento de capitales. Los límites a estas aportaciones, en la proposición que los contempla, como ya se ha explicado, dependen de la categoría en la que se incluya la donación (nominal o anónima).

B) Personas jurídicas: sólo las contemplan los textos de CIU, PNV y PP, con los límites generales establecidos para la financiación privada. El art. 4. 2. del informe de la ponencia establece que estas aportaciones *"requerirán siempre la certificación de que el acuerdo ha sido adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto"*. La exigencia de certificación implica un grado de publicidad superior al vigente hasta ahora (el art. 4. 2. de la Ley Orgánica 3/1987 hace referencia sólo a la necesidad de un acuerdo para que la donación a un partido político sea una decisión conjunta y no sólo de un miembro de la sociedad).

Los partidos también pueden ingresar dinero procedente de las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que hayan creado. Estas aportaciones no se encuentran afectados por los límites legales comentados, pero para evitar el fraude se somete a las fundaciones a las mismas restricciones financieras que afectan a los partidos (se debe interpretar que las limitaciones afectan al conjunto de todas las fundaciones y no a cada una de forma individual).

Como se expuso en la segunda parte, algunos países, entre los que se encuentra Francia, establecen límites diferentes en función del origen de las aportaciones, las de personas jurídicas se restringen más, a causa del informe sobre la corrupción realizado por el Comité Extraordinario de la Asamblea Nacional francesa en Noviembre de 1994, donde se afirmaba que *"las personas jurídicas no pueden consentir donativos sin esperar una compensación, por ello, la financiación de los partidos por parte de las empresas constituye inevitablemente una amenaza para la independencia de los cargos electos o los partidos"*¹⁴¹. De hecho, los países que prohíben a las personas jurídicas aportar fondos a los partidos se basan en la finalidad lucrativa que poseen y en su peculiar naturaleza jurídica que impide considerar estas aportaciones como ejercicio de derecho de participación política (como ocurre en el caso de las personas físicas).

2. 2. Sujetos pasivos: los partidos políticos.

Siguen siendo los partidos políticos, en su sentido amplio, es decir también coaliciones electorales y asimilados. No pueden ser destinatarios de los fondos privados los candidatos individualmente considerados, ni siquiera un representante ya elegido, gracias la previsión legislativa que obliga a hacer efectivo el pago a través de una cuenta abierta por el partido político. Aunque no se especifica el destinatario del capital

¹⁴¹ M. SATRUSTEGUI GIL-DELGADO, *La reforma legal de los partidos políticos*, REDC, 46, págs. 81 a 105.

recaudado, debe entenderse que será el órgano central del partido encargado de las finanzas, y este posteriormente realizará la distribución. Sería conveniente poner al frente de la cuenta a un Administrador que, tal como ocurre con los gastos electorales, garantizara el cumplimiento regular de la Ley, y fuera responsable personal de las infracciones cometidas.

Se remarca la necesidad del ingreso en cuenta bancaria abierta por el partido, para evitar la tendencia a entregar las donaciones directamente a los diputados, lo cual es del todo censurable porque además de la falta de transparencia y control que implica, puede suponer la compra directa del voto en determinadas cuestiones.

Todas las propuestas reconocen la posibilidad de crear una nueva figura, las fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, de creación voluntaria por los partidos políticos, que les servirán teóricamente *"para el desarrollo de objetivos de interés público vinculados a sus actividades"*, y en la práctica, principalmente para canalizar la captación de fondos privados. Si en la primera parte decíamos que no se contempla la posibilidad de que el Estado financie a las fundaciones, sí que sería posible que las mismas sean sujetos pasivos de la financiación privada, es decir, que reciban los ingresos de particulares (con los mismos límites que se establecen para los partidos) y que después repercutirán en el partido, por lo que a la vez que pasivos, se han de considerar sujetos activos de la financiación.

3.- Objeto de la financiación privada.

Se sigue distinguiendo entre las aportaciones para gastos electorales y las aportaciones para gastos ordinarios, la diferencia entre ambos se encuentra en el momento de efectuar la donación, dependiendo de si es durante el período electoral o fuera del mismo. Aunque algunos autores señalen que la distinción ha perdido sentido, pues todos los gastos que realizan los partidos se orientan a la elección e incluso la JEC

(en su acuerdo de 21 de mayo de 1993) califica los gastos electorales no en función del momento en que se realicen sino en función de la finalidad a que se destinan, en la práctica, es importante continuar separando entre ingresos electorales y no electorales, pues la legislación les aplica un régimen diferente en el procedimiento de entrega, límites y controles.

Las aportaciones privadas realizadas fuera del período electoral se califican de no condicionados, mientras que la legislación anterior hablaba de aportaciones no finalistas, en el sentido, no sólo de eliminar la posibilidad de exigir una contraprestación posterior, sino también de determinar el uso posterior que se le otorgará a este dinero. La misma interpretación deben recibir la expresión "aportaciones no condicionadas".

4.- Procedimiento.

El art. 6 LOFPP 1987 establece que el importe de las aportaciones privadas (tanto las electorales como las ordinarias) se abonará exclusivamente en cuentas de entidades de crédito, así se facilita la identificación del donante.

Los cinco textos estudiados establecen la misma obligación, los ingresos se han de realizar en cuentas bancarias, expresando la identidad del donante, anotando la cantidad aportada y la fecha de ingreso. La entidad financiera donde se produce la aportación, debe extender un documento acreditativo que contenga los anteriores datos. Este documento servirá posteriormente para practicar la deducción correspondiente del IRPF de la que se hablará infra.

Parece ser que todas las propuestas están a favor de la publicidad de las donaciones (aunque algunas admitan las aportaciones anónimas), sin que se cuestionen la posible afectación al derecho a la intimidad y privacidad o al secreto del voto, como

ha sucedido en otros Estados. Sólo el texto de CIU apunta en este sentido, al establecer la necesidad de que el gobierno dicte las disposiciones necesarias para adecuar la acreditación fiscal con la privacidad de los datos de las aportaciones.

En caso de incumplimiento de la norma que establece que la recaudación ha de realizarse a través de cuentas corrientes, cuando se aporten fondos a un partido a través de vías diferentes a las entidades de crédito, paradójicamente, no existe una sanción concreta, sólo se contempla (en caso de ser descubierto el fraude) la genérica multa al partido, consistente en el pago del doble de la cantidad ilegalmente aportada, que en períodos anteriores se demostró poco efectiva.

Este procedimiento se aplica sólo a las donaciones, sean del tipo que sean, aunque parece conveniente extenderlo a toda aportación privada, incluyendo las cuotas de afiliación (medida que sólo IU contempla). Pues siempre que los ingresos no se realicen directamente al partido, sino a través de intermediarios (entidades de créditos), se facilita la transparencia y el control.

5.- Desgravaciones fiscales.

Aunque Von Beyme¹⁴² opina que las deducciones fiscales sirven para abrir la puerta a la corrupción, en general se suele entender que la existencia de un beneficio para el donante (que verá reducida la cuota a pagar anualmente a Hacienda) es un aliciente para realizar aportaciones a los partidos y cumplir con la Ley, evitándose parte de las donaciones ilegales, las que se realicen sin ingresar en las cuentas correspondientes, o sin identificar al donante, pues éstas no proporcionan beneficio fiscal al aportante.

¹⁴² K. VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Universidad, Madrid, 1995, pág. 179

Los efectos positivos que comporta esta medida, hace que Alemania, Bélgica, Francia y Holanda contengan en sus sistemas jurídicos desgravaciones fiscales aplicables a las donaciones privadas destinadas a agrupaciones políticas. Para evitar que esta medida de fomento se convierta en discriminatoria, la desgravación se limita a ciertas cantidades (normalmente coincidente con el sueldo medio de los ciudadanos).

En las propuestas, la deducción aplicable es equivalente a la que se encuentra en la Ley 30/94 de 24 de noviembre de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general: el 10% de la cantidad donada, siempre que no supere el 30% de los ingresos netos. Se parte de la hipótesis de que los partidos también son agrupaciones de interés general y por ello se le aplica la desgravación que establece la llamada ley del mecenazgo. Esta medida es desde el punto de vista del Estado una nueva forma de financiación pública, de carácter indirecto; aunque las arcas públicas no se desprenderán de cantidad alguna, sí dejarán de percibir ciertos ingresos.

Para que las donaciones privadas a partidos políticos sean susceptibles de desgravación se exigen varios requisitos: en primer lugar que se identifique al aportante (es decir, que se trate de ingresos nominales), el donante debe ser persona física (las deducciones sólo afectan al impuesto de la renta de las personas físicas, excepto en la propuesta catalana, que también otorga beneficios fiscales sobre el impuesto de sociedades), en tercer lugar, que las aportaciones se dirijan a partidos que hayan obtenido representación parlamentaria (que dispongan de algún escaño en el Parlamento europeo, Congreso, Senado o Asambleas legislativas de las CCAA), y por último, se condiciona la efectividad de la medida a la existencia de justificante bancario. También son desgravables las cantidades aportadas en concepto de cuotas de afiliación, sin límite alguno (sólo IU establece como máximo deducible o 250.000 pesetas anuales).

¿Por qué se fomentan sólo las donaciones a partidos con representación parlamentaria?. Se trata de una medida que sigue favoreciendo el *status quo*, el sistema

de partidos vigente, aumentando de forma desproporcionada la distancia entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios.

Está claro que no sería conveniente favorecer fiscalmente las aportaciones a cualquier partido porque con la facilidad que otorga la legislación para crearlos, se convertiría en una forma fácil de evadir dinero al fisco. Aunque en cumplimiento del principio de igualdad y del pluralismo político, convendría ampliar las deducciones a las donaciones privadas que reciban partidos que si bien no han obtenido representación parlamentaria, han hecho el esfuerzo de presentar candidaturas en un número considerable de circunscripciones (como ocurre en Francia) y haya obtenido cierto apoyo popular. Esta medida serviría para premiar a los partidos políticos que cumplan la función que les otorga la Constitución y dejaría la puerta abierta a nuevas formaciones, permitiendo la regeneración del sistema.

Recordemos que si se quiere respetar el principio de igualdad de oportunidades, esta vez aplicado a los ciudadanos, aunque no se limite la cifra a aportar, sí deben limitarse las cantidades a deducir, no en función de los ingresos personales (por ejemplo, una tanto por ciento del sueldo), sino atendiendo a los ingresos del ciudadano medio. De esta forma se potencian las donaciones pequeñas en perjuicio de las grandes cantidades, que son las causan mayores sospechas.

En Alemania, después de la trascendente Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 9 de abril de 1992, la legislación de 1994 reduce las aportaciones desgravables a la mitad, de 6.000 a 3.000 DM, al considerar que la primera cantidad no se correspondía con los ingresos medios de los alemanes y que no respetaba el principio de igualdad al beneficiar a los que pudieran donar cifras más altas.

En España, sólo el texto de CIU establece una graduación en la desgravación: considera deducibles de la cuota del IRPF las donaciones de hasta 10.000 pesetas al año si el ingreso proviene de una persona física. Se debe entender que la deducción es del

100%, ya que a continuación añade que cuando las donaciones sean superiores a 10.000 pts. al exceso la deducción aplicable en la cuota será sólo del 20%. La propuesta del grupo catalán también contiene beneficios fiscales aplicables a personas jurídicas, la desgravación serán como máximo el 10% de la base imponible (antes de aplicar la deducción), o bien, el 1/1000 del volumen de ventas. El resto de propuestas no contemplan las donaciones para las personas jurídicas, siguiendo la tendencia general de los países europeos. El informe de la ponencia permite la deducción de la base imponible de las cuotas de afiliación y de las aportaciones obligatorias, al resto de aportaciones privadas (sean de personas físicas o jurídicas) las somete al régimen tributario de la Ley 30/94.

6.- Régimen fiscal de los partidos políticos.

Es la parte más elaborada, al recoger una fiscalidad completa cuya característica principal son las exenciones de impuestos, como forma de financiación ordinaria indirecta.

A los partidos políticos se les exonera del pago del impuesto de sociedades por las actividades que constituyan su objeto específico. El PP contempla una lista de rendimientos (que habitualmente realizan los partidos) a los que se aplicará este beneficio, mientras que el resto de actividades tributarán a un tipo rebajado del 25% (el tipo ordinario es del 35%).

También se prevé la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles para los locales de que sean titulares los partidos políticos y estén afectados a actividades que constituyan la finalidad del partido. Esta medida también se recoge en la Ley 30/94 de Fundaciones para las organizaciones sin ánimo de lucro, por lo que también sería aplicable a las fundaciones afines a los partidos y la exención del impuesto de Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Este beneficio se

encuentra condicionado a que venta recaiga en bienes propiedad del partido y siempre que se trate de bienes afectados al cumplimiento de la finalidad política del partido. Por último, se establece la devolución de las cantidades abonadas en concepto de IVA como consumidor final.

La propuesta de CIU establece incluso la devolución de las cantidades que las entidades financieras les hayan retenido de sus rentas de capital en concepto de IRPF. Es decir, que los ahorros de los partidos, si los tuvieran, también estarían exentos del pago del IRPF.

Los beneficios fiscales que contempla la nueva normativa (tanto a las donaciones particulares, como a los partidos), los justifica el PSOE por las importantes funciones que la Constitución atribuye a los partidos. Parece ser que existe acuerdo entre los partidos en establecer una relación lógica entre la regulación jurídico-constitucional de los partidos y el régimen fiscal propuesto, pues el PP, en la misma línea que su oponente político, reconoce que el actual régimen tributario no responde al papel que el sistema otorga a los partidos. Aunque siguen sin definir cual es la naturaleza jurídica de los partidos a la que tanto hacen referencia y de la que pueden extraer tantas consecuencias.

IV.- Mecanismos de control.

El control de los gastos e ingresos de funcionamiento sufre mínimas variaciones, se mantiene en dos niveles: interno y externo, pero su regulación en detalle se remite a una normativa posterior que habrá de preparar el gobierno, después de escuchar al Tribunal de Cuentas.

1.- Internos.

Las exigencias organizativas y funcionales que sirven para controlar los ingresos y gastos permanentes, siguen siendo mucho menores que para la contabilidad electoral.

1. 1. Obligaciones contables.

A los partidos se les exige que dispongan de registros contables e inventarios detallados, que en todo momento permitan conocer su situación económica. Se trata, en todo caso, de una previsión demasiado genérica, que debería regularse de forma más precisa.

Estos registros se deben atener a las normas del Plan General Contable, aunque dada las características especiales que puede presentar la contabilidad de los partidos, y ante el hecho evidente que esta previsión, también contenida en la legislación anterior (LOFPP de 1987, actualmente vigente), no ha dado buen resultado, tanto el Grupo parlamentario del PSOE como el del PP, prevén que el gobierno realice una adaptación del Plan que sirva para mejorar y armonizar los mecanismos internos de control y permita la identificación fiscal de las diferentes unidades en que se estructuran los partidos (básicamente autonómica y provincial), como medida descentralizadora. Se espera que la reforma del Plan General de Contabilidad sirva para armonizar las cuentas de los partidos, pues actualmente la heterogeneidad de registro ha dificultado su control. Las quejas más habituales del Tribunal de Cuentas en los informes de fiscalización de la contabilidad de los partidos se refieren a: mala aplicación de los principios contables (por ejemplo tomar el principio de caja en lugar del principio de devengo supone una correcta imputación temporal que impide comparar los datos contables de los partidos con las cantidades que el Estado declara aportar), falta de criterios contables uniformes, exceso de expresiones generales (otros gastos, ingresos varios) que no permiten comprobar la legalidad de las partidas, etc.

Dentro de la contabilidad interna, CIU cree conveniente permitir una partida de gastos no justificados, que no superen el 5% del presupuesto del partido. Partida

necesaria, según la propuesta, porque existen ámbitos de la organización territorial del partido, en los que, por su reducido tamaño y dispersidad (sobre todo las localidades pequeñas), es muy difícil el control contable, a no ser que se establezca una fuerte centralización (medida que no es favorable a la existencia de democracia en el interior de los partidos). De hecho, en la actualidad el Tribunal de Cuentas ya se encuentra con una documentación justificativa parcial y con estados contables incompletos (que no recoge todos las agrupaciones que tienen los partidos).

Otra medida para facilitar el control la encontramos en el texto vasco, que establece que las operaciones electorales, además de contenerse en cuentas específicas y separadas, también se incluyen en las cuentas anuales consolidadas de la formación política. Uno de los problemas del control que el Tribunal de Cuentas achaca a un defecto de la Ley es la presentación de estados contables no completos, al faltar la contabilidad electoral, la de los grupos parlamentarios y de los cargos electorales en Administraciones locales, no se puede ejercer sobre los partidos una fiscalización completa que permita obtener una visión del conjunto.

1. 2. Presentación de las cuentas.

PSOE e IU recoge una novedad interesante, un órgano interno que podríamos asimilar al administrador electoral para los gastos electorales. Esta figura se encargaría de llevar los registros contables, realizar el informe anual que junto con las cuentas presentará ante el órgano competente para llevar a cabo la fiscalización externa (Tribunal de Cuentas). El informe de la ponencia no contempla la figura del administrador, pero si la obligación de realizar un informe anual de la contabilidad que se presentará al Tribunal de Cuentas junto con el resto de la documentación.

Los partidos que hayan recibido algún tipo de subvención pública, preceptivamente deben entregar al Tribunal de Cuentas un Balance, Cuenta de Resultados y Memoria explicativa anual, en un período máximo de seis meses desde

la finalización del ejercicio al cual correspondan. La propuesta del PP establece un listado con las diferentes categorías de ingresos y gastos que deben concretarse, aunque la especificación a fondo se producirá con la reforma del Plan General de Contabilidad. El informe de la ponencia establece un criterio diferente para el rendimiento de cuentas ante el Tribunal de cuentas, en lugar de la recepción de algún tipo de subvención pública, la obtención de representación en cualquiera de las instituciones públicas.

En materia de control prácticamente nada nuevo. En la propuesta socialista, se exige que la memoria contenga el listado de todas las donaciones privadas superiores a 200.000 pesetas, aunque como no permite las donaciones anónimas, si el TCC quiere investigar la cantidad e identidad de las aportaciones inferiores, también puede conocerlas. El principio de publicidad debe ser graduable, así mientras que el TCC debe poder conocer todos los ingresos y la datos personales de las personas que los realizan, para la ciudadanía esta publicidad ha de ser menor. No es de interés de la opinión pública si un particular, el Sr. X ha donado 5.000 o 10.000 pts. a una partido político, pero sí debe saber el tipo de ingresos que reciben los partidos, si son financiados por múltiples aportaciones pequeñas o bien sólo tienen cuatro "mecenases" que les inyectan grandes cantidades de dinero. En ambos casos entran en colisión el derecho a la libertad ideológica, el derecho a la intimidad y el secreto del voto del particular (cuando éste sea una persona física) con otro bien jurídico, la publicidad y el control de los ingresos de los partidos. Parece razonable que al realizar la ponderación entre ambos bienes se tenga en cuenta la cuantía de la donación (10.000 pts. difícilmente pueden generar clientelismo, varios millones puede que sí), entonces en el primer caso anteriormente apuntado prevalecerían los derechos del particular, mientras que en el caso de donaciones elevadas prevalecería el principio de publicidad.

Si realmente se persigue la transparencia de la financiación, una medida que se ha mostrado eficaz en otros países es el depósito en el Registro público de partidos de las cuentas anuales que las formaciones políticas presentan ante el Tribunal de Cuentas. A la vez que se exige una presentación contable uniforme y que la Memoria explicativa

se identifique a los donantes que superen cierta cantidad. Actualmente quien quiere conocer los presupuestos de los partidos puede consultar los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas que se publican en el BOE, pero además de la complejidad que comporta el uso de criterio heterogéneos, en ellos no se reflejan nominalmente las aportaciones.

La propuesta catalana es la más innovadora en materia de control, por un lado, al contemplar que las cuentas de los partidos se sometan a una auditoría externa antes de remitirlas al Tribunal de Cuentas. Es el único texto que menciona una medida de este tipo, tan habitual en derecho comparado¹⁴³, y aunque su carácter no es preceptivo, parece recomendarla como mecanismo que facilitaría la tarea de control que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, el texto de CIU también recoge una nueva obligación para los partidos, en la línea de aumentar la transparencia. Exige la presentación, también ante el Tribunal de Cuentas, pero al finalizar el año, de un informe detallado del presupuesto de cada partido para el año siguiente. Para el efectivo cumplimiento de esta obligación, condiciona la recepción de las aportaciones económicas a que se tenga derecho a la presentación del informe.

El art. 17. 2 del informe de la ponencia establece una sanción para el incumplimiento, sin causa justificada, de la obligación de presentación de cuentas (o cuando éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador), sanción que, por los efectos que puede comportar, puede calificarse de grave: la no entrega de la subvención para gastos de funcionamiento que le corresponda. Todos los partidos suelen cumplir el requisito de la presentación de cuentas, aunque según los informes del Tribunal de Cuentas, no suelen respetar todas las obligaciones que marca la legislación (sobre todo la justificación de gastos).

¹⁴³ Obligatoria en Alemania y Austria.

2.- Externos.

Se debe empezar destacando la importancia de los controles efectivos como forma de aumentar la credibilidad del pueblo en los partidos y como mecanismo de fomento de la democracia interna en los partidos.

La fiscalización exterior se asigna de forma exclusiva al Tribunal de Cuentas (y órganos autonómicos asimilados), y afecta tanto a los recursos públicos como a los privados. En derecho comparado es poco frecuente el control institucional, porque supone equiparar a los partidos con entes públicos, para evitarlo, se tiende a dejar el control en manos independientes, habitualmente auditores de cuentas. Por ejemplo en Alemania, se encarga a los auditores un informe contable que luego verifica el Presidente de la Cámara baja, mientras que la intervención del "Tribunal de Cuentas" es mínima, se limita a verificar que la presidencia haya cumplido con su función de revisión, pero no tiene facultades para fiscalizadoras.

En nuestro sistema, el control que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas es tanto contable como de legalidad y se centra básicamente en los ingresos ordinarios (pues los gastos de funcionamiento ordinario no están limitados) y los ingresos y gastos electorales. La fiscalización contable se limita a comprobar la justificación documental, pocas veces pueden llegar a la comprobación empírica, a la averiguación de la veracidad de los documentos

Para facilitar la función del TCC, algunas propuestas contienen un deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, deber que afecta tanto a los partidos políticos, como a las entidades que mantengan relación económica con ellos¹⁴⁴. Ambos se encuentran obligados a proporcionar toda la información que el Tribunal les solicite y en caso de incumplimiento, la propuesta de IU tipifica esta conducta como delito de

¹⁴⁴ A diferencia del sistema actual, en el que la facultad de requerir la documentación necesaria para el ejercicio de su función controladora se restringe a los partidos (art. 11.2 de la LOFPP de 1987).

desobediencia grave (art. 556 del Código penal)¹⁴⁵. Aunque con esta ampliación del deber de colaboración también a organismos vinculados a la financiación de los partidos, es evidente que el Tribunal de Cuentas dispondrá de mayor información, podrá contrastar la información de los partidos y de las entidades que se relacionen con ellos y en definitiva, mejorará la efectividad de la fiscalización, la ponencia no ha considerado oportuna esta medida. El art. 16. 3 recoge una previsión similar a la de la ley 13/87: *"... el TCC podrá requerir a los partidos políticos para que en el plazo que se le indique, pongan a su disposición en sus respectivas sedes una relación de las aportaciones a que se refieren los artículos cuatro y cinco"*.

Una vez acabada la fiscalización, el Tribunal de Cuentas debe elaborar un informe sobre la legalidad de los recursos y la regularidad contable de los partidos. Este informe "se presentará" ante las Cortes Generales en un período de 6 meses desde la recepción de la documentación adicional solicitada. En este punto la adaptación a la realidad que proponía la exposición de motivos no se hace efectiva, porque actualmente el TCC dispone de un plazo superior (12 meses) que sistemáticamente incumple por imposibilidad material y falta de recursos¹⁴⁶. Como los controles a largo plazo suelen disminuir su eficacia, parece conveniente reforzar los recursos materiales y personales a disposición de los órganos de control.

3.- Efectos del control.

Las facultades del Tribunal, tal como establece la normativa, son puramente controladoras, pero no sancionatorias. A excepción del caso en el que un partido no

¹⁴⁵ Para el cual se prevé una pena de prisión de seis meses a un año.

¹⁴⁶ Recordemos que los informes correspondientes a los años 1990, 1991 y 1992 se publican oficialmente el 16 de abril de 1997.

presente las cuentas o éstas sean deficientes, supuesto en el que se faculta al TCC para acordar que no le sean libradas al infractor las subvenciones anuales, el resto de infracciones detectadas no está capacitado para sancionarlas, aunque se prevé que se pronuncie sobre la regularidad de la documentación y la adecuación a lo dispuesto en la ley, "*exigiendo las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento*" (art. 16. 3 del informe de la ponencia). Esta previsión, idéntica a la del art. 11. 3 de la Ley 13/87 se viene interpretando como la posibilidad de que en el Informe que el TCC remite a las Cortes, proponga la adopción de sanciones. Esto quiere decir que se mantiene, a mi juicio, el error de atribuir indirectamente al Parlamento (y a los propios partidos allí representados) la facultad sancionatoria.

La valoración del Tribunal de Cuentas es técnica, no política. El criterio político se atribuye al Parlamento, por eso la opinión mayoritaria se muestra contraria a otorgar a las Cortes la competencia para determinar la sanción. Más argumentos a favor del TCC, además de su carácter independiente, tiene atribuida legalmente y en exclusiva la función fiscalización. Todo lo cual no lleva a afirmar que cuando el TCC detecta infracciones de la legalidad no calificadas como delito, debiera ser él mismo quien impusiera la sanción correspondiente¹⁴⁷. De otra forma queda la sensación de que se deja a los partidos infractores decidir su propio castigo, convirtiéndose en juez y parte. En la practica esta competencia no suele presentar mayor problema si, tal como ocurre actualmente, la Comisión mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas, que es el órgano parlamentario encargado de recibir el informe, sigue aceptando los criterios que propone el Tribunal.

La otra sanción, que sólo afecta al incumplimiento de alguno de los deberes sobre los ingresos privados, consiste en el pago de una multa equivalente al doble de

¹⁴⁷ En este sentido se pronuncia CIU, en cuya propuesta otorga al Tribunal de Cuentas la facultad de imponer sanciones pecuniarias, aunque no llega a precisar el alcance de esta capacidad, pues espera que se ejerza de acuerdo con lo que un reglamento posterior establezca.

la cantidad ilegalmente recaudada. Esta leve medida¹⁴⁸, que encontramos en todas las propuestas, incluso en el texto conjunto de la ponencia, es la única pena aplicable, por lo que muchas de las prohibiciones de la Ley restan impunes.

V. Valoración final.

Una comparación entre las cinco proposiciones de Ley proporciona muchos puntos de coincidencia tanto formales como materiales y sólo algunas discrepancias derivadas de diferentes concepciones de partida. A nivel parlamentario es más práctico disponer de un único texto sobre el que discutir (informe de la ponencia)¹⁴⁹, aunque esto haya supuesto la ruptura del consenso inicialmente deseado.

La valoración global del texto final de la ponencia no es demasiado alentadora, básicamente se mantiene el sistema de financiación público vigente, introduciendo algunos elementos que favorecen la financiación privada (deducciones fiscales), a la vez que se pretende incrementar la publicidad de las donaciones.

Permanece el sistema de financiación mixto basado en dos fuentes de ingresos, públicos y privados, pero no equivalentes. El mayor peso recaudatorio sigue recayendo en las subvenciones públicas, es decir, se apuesta por mantener el alto nivel de financiación pública, que actualmente representan alrededor del 90% de los ingresos totales de los partidos. Ninguna formación política está dispuesta a prescindir de estas aportaciones, por lo cual no es correcto catalogar la financiación pública de progresista, de hecho, en muchos países su instauración tuvo su origen en la propuesta de partidos

¹⁴⁸ En Francia las sanciones son más contundente, pudiendo suponer la inelegibilidad del candidato o la nulidad de la elección si se trata de infracciones graves.

¹⁴⁹ Publicado el 5 de enero de 1998 en el Boletín Oficial de la Cortes Generales, Serie B: proposiciones de Ley.

conservadores (por ejemplo, en Italia fue la Democracia Cristiana).

Los ingresos privados suponen todavía porcentajes reducidos, pues las subvenciones públicas no se reducen en ningún aspecto. Si a la financiación pública directa vigente le añadimos las deducciones fiscales a las donaciones privadas, las medidas de financiación indirecta y un régimen de exenciones tributarias a los partidos, medidas todas ellas que supondrán una reducción de los ingresos del Estado, el resultado es que el coste estatal del mantenimiento de las formaciones políticas, se incrementa de forma considerable. Por ello, sigue siendo válida la crítica a los partidos de excesiva dependencia del Estado, una estatalización que les impide cumplir unos de sus objetivos, la implantación social y derivado de éste, el de servir de canalización de las demandas ciudadanas. En este sentido, la presente norma no sólo no soluciona el problema de la estatalización, sino que más bien lo agrava. La cuestión es, ¿era esta la consecuencia buscada a la hora de reformar el sistema de financiación?, probablemente no. Esto nos lleva a proponer la conveniencia de reducir o incluso eliminar algún tipo de subvención pública, pues se otorgan por duplicado para sufragar las mismas partidas (ya que se permite el trasvase de unas a otras). Entonces nos enfrentaríamos a otro problema, el déficit económico de los partidos. Para paliarlo se deberían establecer medidas tendientes a racionalizar y limitar los gastos de funcionamiento de las formaciones políticas (de igual forma la LOREG limita los electorales), pero con la precaución de no provocar mayores perjuicios de los que se quieren solventar.

En cuanto a la financiación privada, se mantienen unas restricciones a los ingresos privados que pueden recibir los partidos similares a las actuales. Este tipo de medidas no tienen demasiado sentido, según Santaolalla¹⁵⁰, pues además de ser generalmente ignoradas, plantean dificultades prácticas para establecer un sistema de

¹⁵⁰ F. SANTAOLALLA, "*Regulación de campañas electorales y financiación de los partidos políticos*", en Documentación Administrativa, 173, 1977, págs. 161 y 162.

control efectivo. Por ello en Alemania y Gran Bretaña hubo intentos de establecer un código de honor entre los diputados para evitar la corrupción, ya que en algunos casos surte un mayor efecto la autorregulación que la prescripción legislativa.

En la mayoría de textos y en el informe se eliminan las donaciones anónimas en aras de la transparencia y así proporcionar mayor información a la opinión pública. La cuestión es si realmente estas medidas servirán para eliminar la corrupción o bien para fomentarla, ya que se cierran las vías legales a determinadas donaciones.

Si el objetivo de fondo es conseguir un enraizamiento social de los partidos, es decir, un acercamiento a la ciudadanía y a la vez una mejora de su imagen pública, además de eliminar la corrupción, se debe fomentar las donaciones privadas de los partidos. Pero no grandes donaciones, sino múltiples donaciones de cantidades pequeñas, procedentes de ciudadanos particulares, mejor que de empresas o grupos financieros. Para conseguir esto, una novedad destacable respecto a las donaciones es el establecimiento de desgravaciones fiscales (en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas¹⁵¹) para los particulares que realicen aportaciones a los partidos políticos. Esta medida que es frecuente en países de nuestro entorno, tiene una doble finalidad, por un lado pretende favorecer las donaciones privadas y con ello la vinculación de los partidos con la sociedad, por el otro, se fomenta la legalidad de las aportaciones, pues será mucho más rentable (económicamente) realizar aportaciones legales y declararlas que mantenerse fuera de la ley. Con ello, además de adaptarnos a la tendencia general europea, se consigue salvar la crítica de algunos autores que, como Pilar del Castillo, afirmaban que la legislación española no sólo limitaba las aportaciones privadas, sino que también las penalizaba. A esta medida, sobre la que todos los grupos políticos estaban de acuerdo, hay que objetar que si quiere respetar el principio de igualdad, se ha de limitar la desgravación a una cantidad determinada

¹⁵¹ El hecho de que la desgravación se limite a las personas físicas es señal de que se entiende la financiación privada como expresión del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE, derecho que corresponde sólo a las personas físicas y no a las jurídicas.

(no excesivamente alta)¹⁵², o bien a un tanto por ciento de los ingresos de los donantes. En caso contrario se estaría favoreciendo las aportaciones de personas físicas o jurídicas con mayores recursos, pues son los que obtendrían mejores beneficios con las deducciones. Lo que a su vez comporta un riesgo de dependencia de los partidos de las altas instancias económicas, el clientelismo partidista.

En caso de incumplimiento de las limitaciones a la financiación privada, se mantiene la misma sanción que en el pasado no resultó efectiva: una multa por el doble de la cantidad defraudada. En las motivaciones de las proposiciones se vinculaba la eficacia del control a la imposición de sanciones, aunque se trate de una afirmación discutible, lo que parece evidente es que esta idea inicial no ha sido reconocida en el articulado de la norma, al mantener una multa de tan bajo coste para los partidos. Si mantenemos la hipótesis de la eficacia de las sanciones, sería conveniente que el castigo por la infracción de la ley sea más elevado, a la vez que se otorga la capacidad sancionadora al Tribunal de Cuentas.

En el mismo sentido, en las motivaciones se pretendía aumentar el control en todas las instancias, aunque siguen utilizándose disposiciones demasiado genéricas. Sería necesario abandonar este nivel de abstracción y regular de forma concreta los medios y procedimientos para que el control sea realmente eficaz. El camino a seguir aparece apuntado en dos de las propuestas, según las cuales la LOFPP debe ser completada con leyes posteriores que adapten el Plan General de Contabilidad a los Partidos políticos y que regulen específicamente los procedimientos de control contable. Así, las dos cuestiones más preocupantes en materia de financiación de partidos: el establecimiento de un nuevo régimen contable y de fiscalización de su actividad financiera y la elaboración de un Plan Especial de Contabilidad (en el que se identificarán los diferentes centros de imputación de ingresos y gastos en que puedan estructurarse los partidos políticos a nivel territorial) queda pendiente de regulación. Se prevé que a los 6 y 9 meses respectivamente (desde la -hipotética- entrada en vigor

¹⁵² Normalmente se toma como base el salario medio que se gana en el país.

de la nueva LOFPP), el gobierno, previo informe del TCC, apruebe sendos proyectos de ley que remitirá a las Cortes.

Otra de las innovaciones de las proposiciones es la previsión de un régimen tributario completo, que en la actual legislación se regula de forma fragmentada. Este régimen, basado en la exención fiscal de prácticamente todos los impuestos, responde según las proposiciones, al papel que la Constitución otorga a los partidos. Aunque no se delimita claramente cual es el concepto constitucional de partido, ni el papel que la Norma Suprema les atribuye, hemos de deducir que se trata de entidades de interés general, al equiparar su régimen tributario al que establece la Ley 30/94 de 24 de noviembre respecto a las fundaciones. La entrada en vigor del proyecto de LOFPP estudiado comportará la reforma de algunas leyes (fundamentalmente las referentes a tributos: IRPF, Ley del ITP y AJD, Ley del impuesto de sociedades, y Ley del IVA) para adaptarlas a las nuevas previsiones.

La valoración final del informe de la ponencia no es demasiado positiva: supondrá una relativa mejora, sobre todo en dos puntos: la financiación privada y el régimen fiscal de los partidos; pero se mantienen muchos de los defectos de la legislación anterior que ya habían sido fuertemente criticados por la doctrina; especialmente sigue sin solventarse la escasa operatividad atribuible a los sistemas de publicidad, fiscalización y sanción de las infracciones de la legalidad. Sería conveniente que se perfilara el concepto de partido político mantenido (de acuerdo con la Constitución), su naturaleza jurídica y la posición de los partidos dentro del sistema. La reforma en la materia no debería limitarse a la LOFPP sino que también debería afectar a la pre-constitucional Ley de partidos políticos.

Para finalizar conviene tener en cuenta que en caso de prosperar las reformas apuntadas, es necesario establecer un período de adaptación, en el cual se permita, adaptar las contabilidades, los criterios de cómputo y las prácticas políticas a la nueva regulación. Recordemos que la falta de una regulación transitoria en la LOFPP de 1987

provocó diversos efectos negativos. Por otro lado, para que la regulación sea completa y concentrada, sería conveniente utilizar como técnica legislativa la derogación expresa de toda la normativa anterior sobre la materia. La disposición derogatoria del texto de la ponencia establece una previsión concreta, la LOFPP de 1987 y otra general: "*las demás disposiciones que se opongan a la nueva Ley*". Esto quiere decir que permite que sigan vigentes, en parte, la Ley de asociaciones políticas de 1976 y la Ley de partidos políticos de 1978¹⁵³, lo que puede provocar cierta inseguridad jurídica al no quedar claro para el intérprete la parte que debe aplicar y la que ha sido implícitamente derogada.

Los cambios propuestos deben ser plasmarlos en una norma jurídica, norma que sin entrar en la discusión doctrinal sobre si la financiación de los partidos es una materia relativa al desarrollo de un derecho fundamental (el derecho de asociación que regula el art. 22 CE) y en cumplimiento del art. 81 han de aprobarse por Ley Orgánica, o bien ha de ser aprobada por ley ordinaria, lo cierto es que será una Ley estatal y por tanto su aprobación corresponderá a las Cortes Generales. Esto genera un problema, pues igual que no permitimos que el control de constitucionalidad de las Leyes se otorgue al Parlamento, pues su carácter político le impide ser imparcial, tampoco debería estipularse que la regulación de la financiación de los partidos se lleve a cabo por ese órgano que aunque se caracteriza por manifestar el pluralismo, no mantendrá una postura neutral, pues no debemos olvidar que en el Parlamento se encuentran los miembros de las formaciones que según la actual (incluso la futura, si tenemos en cuenta que los proyectos estudiados el día de mañana podrán ser aprobados) legislación define como sujetos de la financiación pública. Esto refuerza la idea de su falta de neutralidad (objetividad).

Este planteamiento no pretende introducir un control constitucional de la

¹⁵³ Que en su art. 6 establecía las siguientes reglas mínimas sobre financiación: entregar una cantidad fija por escaños (Congreso y Senado), y una cantidad fija por votos (también tanto al Congreso, como al Senado). Dejando en manos de los Presupuestos Generales del Estado la cantidad global a subvencionar y los criterios de distribución.

democracia militante de los partidos, ni mucho menos. Es mucho más simple, considero adecuado encargar al Tribunal Constitucional, el control sobre la adecuación a la Constitución de la ley que regula el sistema de financiación de los partidos políticos. Aunque sabemos que los problemas que la financiación lleva consigo son difíciles de eliminar, no parece demasiado correcto que sean los mismos beneficiarios, es decir, los partidos, los únicos encargados de establecer las normas de su propia financiación, sin que éstas puedan ser controladas (más allá de en su aspecto formal) por un órgano ajeno a la materia. Actualmente ¿quién puede realmente controlar la normativa que establece la financiación de los partidos políticos?. Imaginemos por un momento que el Parlamento (órgano legitimado para dictar normas de carácter general), aprueba una ley que no puede ser impugnada por errores formales (es decir, se trata de una norma válida, que ha seguido todos los tramites exigidos) y que además ha obtenido el total respaldo de todas las formaciones políticas. Imaginemos que el contenido de esta ley es el siguiente: - Los recursos de los partidos políticos derivarán exclusivamente de las subvenciones estatales (que se entregarán por diferentes conceptos), quedando prohibida cualquier forma de financiación privada (por entender que ésta tiene carácter sectorial y es propensa a generar clientelismo). Ante esta situación el Tribunal Constitucional podría declarar inconstitucional esta norma por ser contraria al concepto de partido recogido en la Constitución, pero ¿con qué instrumento jurídico cuenta para realizar esta tarea?. En primer lugar, como la justicia constitucional nunca actúa de oficio, sería necesario que una de las instituciones legitimada impugnaran la norma. Es dudoso que la impugnación se realizara por la vía del recurso de inconstitucionalidad tratándose de una ley aprobada por unanimidad entre las fuerzas políticas, sólo cabría la intervención del defensor del pueblo y si mantenemos que su actuación se debe limitar a los casos en que se encuentren afectados derechos fundamentales, la posibilidad es remota. Sólo resta esperar, que tal como sucedió en Alemania sean los partidos políticos pequeños, afectados por el nuevo sistema de financiación quienes inicien un recurso de amparo por vulneración del derecho de participación política del art. 23 CE en la jurisdicción ordinaria (y que dentro de este proceso se plantee una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley), o

bien que ante la desestimación de la reclamación se abra la vía del recurso de amparo constitucional y que el TC se plantee la autocuestión.

Intentemos especular con la posible decisión del Tribunal Constitucional a la cuestión planteada. Por un lado no sería arriesgado pensar que si mantiene, como hasta ahora, una concepción estrecha de la participación política, se declarará incompetente por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria que no afecta a un derecho fundamental, y en la que el legislador dispone de la máxima discrecionalidad (por no establecer la Constitución ningún modelo de financiación concreto). Si desechamos esta posible resolución y creemos que entraría en el fondo del asunto, en este caso y para ser coherente con su doctrina anterior debería declarar inconstitucional la norma impugnada por ser contraria al concepto de partido derivado de la Constitución, pues para no desvirtuar este modelo de partido, la financiación debe ser compatible con él, es decir, mixta, tanto pública como privada.

De todas formas, hay que reconocer que la ley que regula la financiación de los partidos tiene un carácter autorreferente (pues es aprobada por las mismas personas a las que posteriormente se les aplicará) y que esto supone una gran dificultad para ser controlada constitucionalmente (pues los afectados suelen estar de acuerdo, ya que han intervenido en su aprobación). Por ello, no es arriesgado exigir que en leyes de este tipo, más allá de la aprobación por un parlamento democrático, se busque alguna otra vía adicional de legitimación de la norma. En este sentido, no se debe descartar el modelo italiano, que considerando que estaba en juego la imagen pública de los partidos y como consecuencia, el sistema democrático, la aprobación (e incluso la derogación) de las leyes que han establecido la financiación de los partidos han sido sometidas a referendium popular.

Es inconcebible que en un Estado de Derecho una norma con rango legal válidamente elaborada por el Parlamento reciba como respuesta por los partidos políticos su ignorancia e incumplimiento, por ello las propuestas de reforma del sistema

de financiación contienen en el fondo una pretensión de regular la realidad, consiguiendo el cumplimiento estricto y el respeto hacia sus preceptos. Si los problemas de corrupción han venido ocasionados por la financiación privada es lógico que para evitarlos se liberalice en parte la recepción de estos ingresos: elevando los límites (aunque los actuales son inoperantes, pues las donaciones privadas que los partidos admiten recibir no se acercan a los topes marcados legalmente), y permitiendo deducciones fiscales de las cantidades aportadas; pero todo ello no tendrá demasiada eficacia sin la colaboración y disponibilidad de cumplimiento de los propios partidos. Esto obliga a las fuerzas políticas no sólo a elaborar la ley sino también a interiorizar sus normas, y llevar a cabo un correcto ejercicio de sus preceptos dando ejemplo a la sociedad de convivencia democrática.

CONCLUSIONES

1.- La Constitución no define a los partidos políticos ni permite dar una solución unívoca a la posición que aquéllos ocupan en nuestro ordenamiento jurídico, por eso el trabajo inicia su análisis proporcionando una explicación sobre el origen y la evolución de los partidos. Una vez realizada la contextualización se entiende mejor su posición actual.

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos se pueden encontrar autores que mantienen teorías opuestas, las diferentes posturas aquí se han clasificado en tres grupos: privatistas, publicistas y mixtas; aunque gran parte de la doctrina se puede encuadrar en el último grupo, al ser el que tiene unos contornos más flexibles. Son teorías publicistas aquellas que mantienen una visión principalmente asociativa de los partidos y otorgan una importancia secundaria a las funciones públicas que realizan; las tesis publicistas u organicistas se sitúan en el extremo opuesto, y partiendo del fenómeno de creciente estatalización de los partidos, alegan argumentos a favor de tipificarlos como órganos del Estado; y por último, las teorías mixtas suponen una síntesis de las dos anteriores, colocando a los partidos a medio camino entre el Estado y la sociedad. La opción tomada en esta investigación por la última posición apuntada es fruto de un análisis de la regulación de los partidos en nuestro ordenamiento, tanto a nivel constitucional como legal.

El art. 6 CE sólo ofrece una caracterización mínima de los partidos: les otorga libertad, tanto en el momento de su creación como en el ejercicio de su actividad, pero a la vez les impone ciertos límites. En concreto se les exige dos cosas: por un lado, el lógico respeto a la Constitución y a la ley; y por el otro, una estructura interna y funcionamiento democráticos. Con estos datos se llega a la conclusión de que los partidos son instituciones de carácter privado, cuya creación se incardina en el ejercicio del derecho de asociación del art. 22 CE. Es esta configuración como asociación la que permite al constituyente declarar su libertad de acción y creación. Sin embargo, los

partidos se distinguen de las demás asociaciones por su finalidad política, y por tener ciertas limitaciones de las que el resto de asociaciones carecen. A esta primera distinción se deben añadir otras, como son las importantes funciones públicas que realizan los partidos (la principal ejercer la intermediación entre el Estado y la sociedad). Todo ello sirve para añadir a su catalogación como asociaciones privadas una marcada índole pública que afecta a su naturaleza jurídica, y obliga a situar al partido en una categoría híbrida, en un punto intermedio entre la esfera privada y la pública. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, que, sin olvidar la naturaleza asociativa de los partidos, ha reconocido el carácter público que le otorgan sus importantes funciones.

Una vez perfilado el concepto constitucional de partido se comprueba que la legislación no añade ningún matiz nuevo; pues básicamente reitera las previsiones constitucionales, y sólo concreta vagamente la exigencia de democracia interna en el hecho de que el órgano supremo del partido sea una Asamblea General formada por el conjunto de todos los afiliados.

2.- La Ley 54/78 no distingue entre la categoría de asociación política y de partido político, y es muy flexible a la hora de permitir la creación de un partido político: sólo es necesario inscribir unos estatutos en el registro correspondiente a efectos de publicidad. La gran flexibilidad de la normativa española se justificada por su elaboración en el período de transición a la democracia, pero en la actualidad parece conveniente una regulación algo más restrictiva. Una propuesta en ese sentido sería diferenciar entre la asociación política y el partido propiamente dicho: en el primer grupo se debería incluir a asociaciones que tuvieran una finalidad política, pero que no concurren sistemáticamente a las elecciones ni cumplen las tareas que se encomienda a los partidos; mientras que la segunda categoría, con unas exigencias más estrictas, estaría reservada para aquellas formaciones que dieran cumplimiento a las funciones que definen a un partido. Cada tipo de formación dispondría de un régimen jurídico

diferente, con lo cual el registro de partidos estaría reservado sólo a éstas formaciones, y sería, a diferencia de en la actualidad, un reflejo de la realidad política del país.

3.- A continuación se contrasta este primer análisis de los partidos con la normativa que regula su financiación. La forma de financiación teóricamente se proclama mixta, igual que la naturaleza jurídica que la Constitución ha otorgado a los partidos; pero en la práctica no se adapta a esa definición, sino que se configura como un sistema en el que predominan las ayudas estatales (aproximadamente el 88% de los ingresos que declaran recibir los partidos derivan de fuentes públicas). Esta enfatización de la vertiente pública de los partidos hace que se haya generado cierta dependencia de las subvenciones, que los partidos sean más pasivos (meros receptores de subvenciones que casi no tienen que hacer esfuerzos para captar recursos), y que se distancien de sus orígenes asociativos y privados.

Son muchos los especialistas en la materia que están de acuerdo en la necesidad de reformar la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, y de entre ellos algunos abogan incluso por una mejora de la Ley de Partidos Políticos, pues la actual regulación no se adapta a la naturaleza jurídico-constitucional del partido, y además se muestra alejada de la realidad. En este trabajo también se plantea la reforma de algunos aspectos de la regulación española de la financiación de los partidos, proponiendo cambios que permitan instaurar un verdadero sistema mixto. Debe ser un sistema que obedezca al concepto constitucional de partido perfilado en la primera parte, es decir, implantar un modelo formalmente igual al actual, pero con una diferente articulación entre los elementos de financiación pública y privada; articulación que ha de respetar la autonomía que conforma el estatus constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE).

Si queremos sostener una financiación coherente con la naturaleza jurídica de los partidos, es obligatorio concluir que no se debe prescindir en ningún momento de

la financiación pública. La subvención a cargo del Estado se ha de considerar no como un fin en sí misma, sino con carácter puramente instrumental: en el fondo se trata de financiar el sistema político. La democracia no se puede dejar totalmente en manos privadas, por lo que, aunque sea necesario reducir las actuales ayudas públicas, tampoco es conveniente prescindir totalmente de ellas. En cifras, para adecuarse al concepto constitucional de partido la financiación pública no debe superar el 50 o 60% de los ingresos totales de los partidos, mientras que el 50 o 40% de ingresos restantes serán donaciones privadas que los partidos deben captar de personas físicas. Este sistema pretende generar un cambio: del actual modelo de partido pasivo (que sabe que tienen el sustento asegurado y no se esfuerza demasiado por ejercer las funciones que les corresponden), a un partido más activo y vinculado a la sociedad, tal como corresponde a su vertiente de asociación privada.

4.- Para dar efectivo cumplimiento a esta tesis se ha buscado un criterio que sirviera para diferenciar entre los distintos tipos de financiación. El criterio aplicado fue separar entre las funciones públicas y privadas que llevan a cabo los partidos, y esto llevó a otorgar al Estado un papel decisivo en la subvención de las funciones públicas; mientras que, las tareas privadas (o hacia la sociedad), deberían tener un sustento económico fundamentalmente privado.

En la actualidad se contemplan tres vías de inyección de dinero público a los partidos: para gastos ordinarios, gastos electorales y gastos de los Grupos Parlamentarios. Estas aportaciones teóricamente pretenden cubrir objetos de financiación distintos, aunque en la práctica la distinta finalidad se encuentra difuminada. Aquí se parte de la consideración que los tres objetos de financiación siguen vigentes, y que es oportuno mantenerlos, aunque con algún matiz diferente. A esta premisa se le añade el criterio anterior de distinguir entre las funciones que realizan los partidos: los gastos ordinarios deben situarse dentro del ejercicio de tareas sociales o privadas; mientras que los gastos parlamentarios y electorales se caracterizan

por ser expresión de funciones públicas. Todo ello conduce a la siguiente conclusión: en general, los costes de las elecciones y de las tareas parlamentarias deberían cubrirse con subvenciones públicas, y la aportación del Estado debería tener carácter residual en los gastos ordinarios de los partidos. La financiación permanente de los partidos debería sustentarse principalmente en los ingresos privados que consiguen de sus afiliados y simpatizantes; pero, transitoriamente, se tendría que mantener la subvención ordinaria directa (aunque sirva para cubrir funciones privadas), pues una eliminación *ad radice* no podría ser asumida por ningún partido, y los conduciría directamente a la bancarrota. Es necesario establecer un período de adaptación al nuevo sistema, sobre todo teniendo en cuenta, por un lado, el alto endeudamiento de los partidos, y por otro, las consecuencias que en 1987 tuvo la implantación de un nuevo sistema de financiación y control de los partidos sin fase de adaptación. Como la idea es que los partidos se vayan acostumbrando a cubrir sus gastos ordinarios con donaciones privadas (que tienen en este ámbito su razón de ser), de momento a éstas se añadirá la subvención pública, pero la ayuda estatal se irá reduciendo progresivamente, y con el tiempo la financiación privada será la forma de sustento principal de los llamados gastos ordinarios o estructurales.

5.- La financiación pública se justifica en las funciones públicas que ejercen los partidos, pero además se pueden aportar los argumentos elaborados en el momento de la instauración de este tipo de financiación y que actualmente siguen siendo válidos: favorece la igualdad de oportunidades, garantiza la independencia de los partidos, permite la publicidad de las donaciones y la instauración de un control externo. No se debe olvidar que las subvenciones estatales también proporcionan una serie de problemas contables (se generan en un ejercicio y se cobran en el siguiente, o bien se cobran sólo parcialmente), y de otra índole: centraliza y burocratiza a las organizaciones de los partidos, y al entregarse con retraso obliga a los partidos a solicitar créditos y endeudarse.

Tanto en el sistema de subvenciones públicas vigente como en el que establecen las proposiciones de ley que se tramitan en el Congreso sigue siendo válida la crítica de "estatalización", es decir, la excesiva dependencia de los partidos respecto al Estado. Esta dependencia les impide cumplir unos de sus objetivos: la implantación social, y derivado de éste, el de servir de canalización de las demandas ciudadanas. Por ello, sería conveniente reducir o incluso eliminar algún tipo de aportación pública a los partidos y fomentar las donaciones privadas, que son las que vinculan a los partidos con la sociedad.

La naturaleza jurídica de los partidos obligaba a mantener las aportaciones públicas, pero si además se quiere evitar los efectos negativos que produce, se propone que las subvenciones del Estado para gastos electorales y parlamentarios sean principalmente de tipo indirecto, es decir, no dinerarias. De hecho, en la práctica la mayor parte de las necesidades de los grupos parlamentarios resultan satisfechas por las cámaras (locales, coches oficiales, teléfonos, material diverso, etc...), por lo que ellos luego sólo necesitan contratar a los empleados administrativos y a los del gabinete jurídico; pero si incluso estos gastos corren a cargo del erario público, se hace innecesaria la subvención parlamentaria directa. Para que esta medida pueda ser efectiva se debe asegurar que las tareas parlamentarias no van a precisar ingresos externos (ni públicos ni privados). También los gastos electorales deberán recibir mayores subvenciones indirectas (apoyo logístico) que en la actualidad, y de esta forma, al reducir al mínimo los costes que los partidos sufren en ese período, se podrá prescindir de la subvención electoral directa.

Con este sistema, basado en las ayudas indirectas, además de reducir los gastos del Estado y de los partidos, se promueven unos partidos políticos más activos. También se facilita el control financiero, pues al reducir el dinero en efectivo que reciben los partidos, no existen ciertos riesgos de cometer errores contables (como, por ejemplo, uno muy habitual: equivocar las partidas en las que se deben imputar cada ingreso); errores que dificultan la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

En definitiva, se dibuja un régimen de financiación pública de los partidos basado en ayudas en especie para los trabajos parlamentarios y electorales, y una única subvención directa para gastos ordinarios que, igual que en la actualidad, se determinaría en los Presupuestos Generales del Estado. En este punto se ha de añadir una nueva modificación: el cambio en los criterios de distribución de los fondos públicos. La financiación estatal se debe otorgar en función de los resultados electorales (como forma de legitimación popular del sistema), pero es conveniente tomar como parámetro los votos, y no la obtención de representación. Una cosa es que en aras de la estabilidad del sistema político la regla electoral (método de Hondt) tenga cierto resultado mayoritario, y otra muy diferente es que estos mismos criterios se utilicen para otorgar las subvenciones públicas a los partidos, pues en este caso no se respetaría el principio de igualdad que exige la financiación pública ni se favorecería el pluralismo político.

También cabe apuntar la conveniencia de que, por un lado, sea la ley que regula la financiación, y no la ley por la que se aprueban los presupuestos, la que determine de forma precisa las cantidades a entregar a los partidos; y por el otro, se concrete una fórmula objetiva (por ejemplo, el IPC) que sirva para la actualización de las ayudas públicas de una forma no arbitraria. Esto dotará al sistema una mayor seguridad jurídica.

6.- Para dar cumplimiento a la exigencia derivada de la naturaleza mixta de los partidos políticos, se aumenta la importancia de la financiación privada dentro del sistema. La financiación privada se configurará de forma que, por las razones que a continuación se mencionan, repose sobre pequeñas aportaciones de personas físicas. En primer lugar, ¿por qué aportaciones pequeñas?, porque es claro que son las grandes cantidades las que provocan los defectos que se atribuyen a las donaciones (principalmente clientelismo y corrupción), y porque, de esta forma, se favorece el pluralismo; en segundo lugar, ¿por qué sólo personas físicas?, la limitación de la

calidad de donante a las personas físicas tiene su justificación en el hecho de que la mayoría de personas jurídicas tienen una finalidad lucrativa, y esto indica que sus donaciones no serán un acto de beneficencia, sino que esperarán recibir a cambio algún tipo de contraprestación. Pero aún suponiendo que se trate de personas jurídicas sin intereses lucrativos hay un segundo argumento más fuerte que el anterior, un argumento basado en la vinculación que se ha establecido entre las aportaciones a partidos políticos y el derecho de participación política del art. 23 CE. La interpretación de este precepto, avalada por la jurisprudencia constitucional (SSTC 53/1982 de 22 de junio, 5/1983 de 4 de febrero, 23/83 de 24 de marzo, 51/1984 de 25 de abril y 63/1987 de 20 de mayo), es que en él se reconoce un derecho que corresponde en exclusiva a los ciudadanos y, por tanto, a los únicos que pueden recibir tal calificativo, a las personas físicas. Dando una interpretación extensa al derecho de participación política (aunque en este caso se discrepe de la doctrina del Tribunal Constitucional que mantiene un concepto limitado de participación que se concreta básicamente en el ejercicio del sufragio), se debe abogar por la inclusión dentro de este derecho no sólo la participación en la configuración de los órganos del Estado, sino toda participación que pueda ejercer alguna influencia directa o indirecta en aquéllos; por tanto, también la participación que se realiza en un partido político. Así, las donaciones y la financiación privada de los partidos en general también formarían parte del citado derecho fundamental, y las cuotas además supondrían una manifestación del derecho de asociación.

Aunque se acaban de dar razones en contra de las donaciones de personas jurídica, antes de instaurar una medida limitativa o incluso prohibitoria como ésta, se ha de valorar la posibilidad de que la prohibición no evite las donaciones, y que éstas se sigan produciendo por cauces no legales o por cauces legales pero tan laberínticos que impidan conocer el origen real de los fondos (por ejemplo, en lugar de una sociedad en nombre propio, aportarán dinero particulares en nombre de aquella). Dworkin afirmó una vez que cuando los políticos necesitan dinero desesperadamente y el dinero busca tener influencia política es indudable que ambos no pueden

mantenerse alejados por mucho tiempo; si esta afirmación sigue siendo válida, no podemos ignorarla a la hora de proponer un cambio en la regulación de la financiación de los partidos. Es esto lo que impide afirmar rotundamente que en la práctica sea conveniente vetar totalmente las donaciones privadas que tienen su origen en las personas jurídicas.

7.- Si se pretende fomentar los ingresos de personas físicas es necesario cambiar las normas tributarias, y permitir que estos aportes a los partidos sean desgravables en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Esta medida, que es frecuente en países de nuestro entorno, además de provocar un aumento de las donaciones privadas y fortalecer la vinculación de los partidos con la sociedad, sirve para fomentar la legalidad de las aportaciones, pues será mucho más rentable (económicamente) realizar ingresos legales y declararlos que mantenerse fuera de la ley. A esta propuesta, sobre la que todos los grupos políticos están de acuerdo, hay que objetar que sólo será válida si respeta el principio de igualdad; para ello se ha de limitar la desgravación a una cantidad determinada, o bien a un tanto por ciento de los ingresos de los donantes, pues en caso de que fuera ilimitada se estaría favoreciendo las aportaciones de personas con mayores recursos, que son los que obtendrían mejores beneficios con las deducciones.

8.- Respecto a la posibilidad de reducir los gastos de los partidos, en concreto los gastos electorales, se sugiere apuntar hacia los costes de impresión y de envío que genera la información electoral que se hace llegar a los ciudadanos. Esto supone un coste importante que podría reducirse con el establecimiento de una papeleta única que agrupara a todas las formaciones, y que requiriera del ciudadano una participación activa (marcando una cruz en el partido de su elección). Esta papeleta no se envía por correo sino que se encuentra a disposición en todos los colegios electorales, y es una fórmula que por el ahorro resultante que ha dado en otros países se debería imitar; aunque antes sea necesario acostumbrar y educar al ciudadano para el nuevo sistema.

9.- La regulación de los partidos que se ha sugerido tendrá efectos sobre el modelo de partido. La obligación de buscar aportaciones ciudadanas cambiará su actuación política, transformándolos en instituciones más activas que buscan una mejor conexión con los ciudadanos; ya que en caso de que los electores no están contentos, el castigo puede ser doble: por un lado, pérdida de votos y por otro, descenso de los ingresos.

Por todo ello, también se debería: por un lado, iniciar un giro en la cultura política, en el sentido de entender el apoyo financiero a los grupos políticos como una manifestación del derecho de participación política; y por otro, prestar una mayor atención a los mecanismos de democracia directa y a la descentralización de la organización. En este sentido, recientemente, se ha propuesto el sistema de elecciones primarias. Este mecanismo, que pretende dar cumplimiento a la exigencia de estructura y funcionamiento interno democrático que proclama el art. 6 CE, no puede ser impuesto legalmente; pues con una medida de este tipo se vulneraría la parte del contenido del derecho de asociación que establece la facultad de autoorganización. La concreción de los mecanismos de democracia interna se ha de dejar en manos de las formaciones políticas, pues no hay que olvidar que su régimen jurídico se caracteriza por establecer una amplia libertad de acción. La obligación de celebrar elecciones primarias para la determinación de los candidatos es un sistema que funciona en los EUA, donde los partidos tienen una fuerte estructura local, pero débil articulación estatal y escasa fuerza asociativa. A las formaciones políticas americanas a veces se les ha denominado "partido esqueleto" porque sólo son una estructura que permite a los candidatos ganar las elecciones, pero sin que haya cohesión interna entre las diferentes agrupaciones locales. Este modelo que funciona bien en un sistema político presidencialista, puede no ser efectivo cuando se traslada a un régimen parlamentario cuya base es el buen funcionamiento de unas cámaras legislativas estructuradas en grupos que tienen una gran disciplina interna.

10.- Para finalizar, los cambios propuestos se deben complementar con la implantación de un control eficaz que realizará el Tribunal de Cuentas, al cual se le debe facilitar la tarea otorgándole competencia sancionadora, regulando detalladamente el procedimiento fiscalizador y estableciendo un Plan de Contabilidad específico para los partidos.

BIBLIOGRAFIA

Se incluye únicamente las referencias citadas a lo largo del trabajo, no obstante, la bibliografía consultada para realizar la investigación ha sido mucho más amplia.

AA.VV.; *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edición de Pedro de Vega, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

AA. VV. (Morodo, Raul y otros); *Los partidos políticos en España*, Labor, Madrid, 1979.

AA.VV. *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Volumen III, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

AA.VV.; *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Cuadernos y Debates nº 51, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 24-31.

AA.VV.; *La financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates nº 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

AA. VV.; *Finançament dels Partits polítics*, Debats de Can Bordoï, Polítics 20, Mediterrània, Barcelona, 1997.

AJA, E.; "Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos", en el libro colectivo dirigido por DE VEGA, P.; *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977.

ACKERMAN, B.; "Crediting the Voters. A new Beginning for Campaign Finance", *The American Prospect* nº 13, 1993, pág. 71-80.

ALEXANDER, HERBERT E. & REi Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, 1994.

ASENSI SABATER, J. (coord.); *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997.

BISCARETTI DIRUFFIA, P.; *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987.

BLANCO VALDES, R.; "La financiación de los partidos", *Claves de la Razón Práctica* nº 49, Enero-febrero 1995.

BLANCO VALDÉS, R. L.; "Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo" en: ASENSI SABATER, J. (coord.); *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997.

BUSE, M.; *La nueva democracia española. Sistema de partidos y orientación del Voto (1976-1983)*, Unión Editorial, Madrid, 1984.

CABRERA, J. J.; *"Auditoria de los partidos políticos"*, en *IV Congreso Nacional de Censores Jurados de Cuentas de España*, Madrid, 1980.

CHARLOT, J.; *Los partidos políticos*, A. Redondo, Barcelona, 1972.

CHUECA RODRIGUEZ, R.L.; *"Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo"*, REDC nº 38, 1993.

CONSTANT, B.; *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.; *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982.

DE ESTEBAN, J.; *"El fenómeno español del transfugismo político y la jurisprudencia constitucional"*, REP nº 70, 1990.

DE OTTO PARDO, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

DEL AGUILA TEJERINA, R.; *"Los partidos políticos y su lugar en el sistema político español"*, RDP nº 17, 1983.

DEL CASTILLO, P.; *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985.

DEL CASTILLO, P.; *"Financiación de las elecciones generales de 1986"*, RDP nº 25, 1987.

DEL CASTILLO, P.; *"La financiación de los partidos políticos en Europa"*, Política Exterior nº 16, Madrid, 1990.

DEL CASTILLO, P.; *"La financiación de los partidos políticos: 1977-1997"*, Revista de las Cortes Generales nº 41, 1997.

DIEZ-PICAZO, L. M.; *"Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial"*, en AA.VV. *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Volumen III, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

DUVERGER, M.; *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

ESPIN, E.; *"Los medios de la campaña: la organización partidista"*, en Esteban

y López Guerra, *Las elecciones legislativas de 1 de marzo de 1979*, CIS, Madrid, 1979.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *Asociaciones y Constitución*, estudio específico del artículo 22 de la Constitución, Civitas, Madrid, 1987.

FLECHTHEIM, Ossip K.; *"El cambio de función de lo partidos en la República Federal Alemana"*, Revista del Instituto de Ciencias Sociales nº 4, 1964.

GALLEGO CASTAÑERA, C.; *"los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español"*, Universidad complutense, Madrid, 1988.

GARCIA COTARELO, R.; *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.

GARCIA ESCUDERO, P. y PENDAS, B.; *"Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos"*, RAP nº 15, 1988.

GARCIA-PELAYO, M.; *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

GARCIA-PELAYO, M.; *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

GARGARELLA, R.; *Nos los representantes*. Ed. CIEPP, Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 1995.

GARRORENA MORALES, A.; *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1990.

GONZALEZ ENCINAR, J. J. (Coord.); *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ-VARAS, S.; *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ APARICIO, E.; *Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, BOE-CEC, Madrid, 1994.

JIMÉNEZ CAMPO, J.; *"Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos"*, RDP nº 26, 1988.

JIMÉNEZ DE PARGA, M.; *"La financiación de los partidos"*, en Ley electoral y consecuencias políticas, C.I.T.E.P., Madrid, 1977.

KELSEN, H.; *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1934.

KIRCHHEIMER, Otto; *"The Transformation of the Western European Party System"* en *Politics, Law & Social Change, selected essays*, edited by Frederick S. Burn & Kurt L. Shell, Columbia University, 1969.

LENK, K. y NEUMANN, F.; *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

LLACH, J.; *"Algunes notes sobre l'endeutament dels partits polítics"*, en AA. VV. *Finançament dels Partits polítics*, Debats de Can Bordoí, Polítics 20, Mediterrània, Barcelona, 1997.

LUCAS MURILLO, P.; *"La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable"*, RVAP nº 37, 1993.

LUCAS MURILLO, P.; *Derecho de Asociación*, Tecnos, Madrid, 1996.

MACPHERSON, C.B.; *La democracia liberal y su época*, Alianza, Barcelona, 1991.

MARTINEZ SOSPEDRA, M.; *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996.

MARTINEZ SOSPEDRA, M.; *"La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación"*, CCCFC, nº 11/12, 1995.

MARTINEZ VAL, Jose María; *"Democracia o partitocracia: la constitucionalización de los partidos políticos"*, Revista General del Derecho nº 428, 1980.

MATEU-ROS, R.; *"El control financiero de los partidos políticos"*, en el Colectivo *El Tribunal de Cuentas*, vol. II, IEF, Madrid, 1982.

MILL, John Stuart; *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985.

MOLAS, I.; *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona, 1973.

MORODO, R. y DÍAZ, E.; *"Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820"*, Cuadernos Hispanoamericanos nº 201, 1966.

OFFE, C.; *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

OSTROGORSKI, M.; *La démocratie et les partis politiques*, Éditions du Seuil, Paris, 1979.

PANEBIANCO, A.; *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

PINDER, J.y HENING, S.; *Los partidos políticos europeos*, Pegaso, Madrid, 1976.

PITKIN, H. F.; *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

PORTERO MOLINA, J.A.; *"la constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española"*, REIS nº 1, 1978.

RAMIREZ JIMÉNEZ, M.; *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

RUBIO LLORENTE, F.; *"El parlamento y la representación política"*, en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

RUBIO LLORENTE, F.; *"Discutir sin arrear"*, El País, 25 de marzo de 1988, pág. 13.

RUBIO LLORENTE, F.(Coord); *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Areiel, Barcelona, 1996.

SANCHEZ DE VEGA, A.; *"Notas para un estudio del Derecho de partidos"*, CCCFC nº 11/12, 1995.

SANCHEZ DE VEGA, A.; *"Constitución, pluralismo político y partidos"*, Revista de las Cortes Generales nº 26, 1992.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; *"Comentario al artículo 23 de la Constitución"*, en *Comentarios a la Constitución Española*, dirigida per GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1985

SANTAOLALLA, F.; *"Regulación de campañas electorales y financiación de los partidos políticos"*, Documentación Administrativa nº 173, 1977, págs. 155-210.

SANTOLAYA MACHETTI, P.; *Manual de Procedimiento electoral*, Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

SARTORI, G.; *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1980.

SATRUSTEGUI, M.; *"La reforma legal de los partidos políticos"*, REDC nº 46, 1996.

SIEYÈS, E.; *¿Qué es el tercer estado?*, Alianza, Madrid, 1989.

SOLE TURA, J. y AJA, E.; *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo veintiuno, 17ª ed., Madrid, 1997.

SOLOZABAL, J.J.; *"Sobre la constitucionalidad de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español"*, REP nº 45, 1985.

TORRES BOURSAULT, L.; *"La financiación de los partidos políticos"*, en el libro *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

TORRES DEL MORAL, A.; *"El Estado español de partidos"*, RCEC nº 8, 1991.

TUSELL, J.; LAMO de ESPINOSA, E. y PARDO, R. (eds.); *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza, 1996.

VON BEYME, K.; *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.

VON ALEMANN, U.; *"Democracia de partidos y participación ciudadana"*, REP nº 20, 1981.

VIRGA, P.: *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979.