

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. MODELO ESPAÑOL Y ALTERNATIVAS FORÁNEAS

Ignacio Torres Muro(*)

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier estudio sobre alguno de los diferentes aspectos del régimen jurídico de los partidos políticos debe partir de unas reflexiones, siquiera sumarias, sobre el papel que a los mismos está reservado en el Estado constitucional en general, y en nuestro país en particular. No es este trabajo, sin embargo, el lugar adecuado, por razones más de espacio que de interés de la materia, para extendernos sobre el tan transitado tema de la naturaleza jurídica de los partidos, o su mayor o menor relevancia en un sistema político democrático como el que disfrutamos en España.

Es suficiente, a los efectos que aquí nos interesan, con subrayar dos ideas. La primera, que los partidos son imprescindibles para el funcionamiento del Estado representativo moderno. La segunda, que, afirmado lo anterior, también es una verdad de la que hay ineludiblemente que partir la de que, en los sistemas democráticos, no pueden ser considerados como órganos del Estado sino, todo lo contrario, como entes que proceden de la sociedad, que son creados libremente por ésta y que deben mantener celosamente su independencia respecto al aparato estatal.

Son pocas las actividades humanas que pueden desarrollarse sin dinero. Esto es difícil-

mente discutible. La política no es una excepción a esta regla y los partidos tampoco están excluidos de este juego. Son organizaciones complejas que desarrollan tareas muy caras y que necesitan, por tanto, de fondos para subsistir. Es por ello que en todos los países se plantea crudamente el problema de que, siendo la política una actividad costosa, alguien debe contribuir a pagar los gastos que ocasiona.

2. LA SOLUCIÓN ESPAÑOLA. LA LEY ORGÁNICA 3/1987, UNA LEY DE MÍNIMOS. LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Desde el momento en que en España se decide recuperar las prácticas e instituciones democráticas aparece la necesidad de resolver, entre otros problemas, el de la financiación de las campañas electorales y las actividades ordinarias de los partidos políticos.

El régimen jurídico actual se configura con la aprobación en 1985 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y en 1987 de la Ley Orgánica 3/1987 de financiación de partidos políticos (en adelante LOFPP). La primera ha sido objeto de numerosas modificaciones. La segunda, so-

metida a todo tipo de críticas y propuestas de reforma, que han tenido repercusiones incluso en sede parlamentaria, permanece sin embargo inalterada.

2.1. La financiación pública directa

Este tipo de recursos pueden dividirse en tres bloques, correspondientes a los que se obtienen ordinariamente con cargo a los presupuestos del Estado, los que compensan los gastos efectuados en elecciones y, por fin, los previstos para subvencionar a los grupos parlamentarios, en las Cortes y en los Parlamentos autonómicos, y a los existentes en las entidades locales.

El art. 2.1., c) de la LOFPP hace referencia, entre los recursos procedentes de la financiación pública, a las "subvenciones estatales anuales", que luego se regulan en el art 3 del mismo texto normativo, reconociendo que el Estado otorgará una subvención anual "no condicionada", con cargo a sus Presupuestos y "para atender sus gastos de funcionamiento ordinario", a los partidos "con representación en el Congreso de los Diputados", y que el monto consignado a tal efecto en los Presupuestos se repartirá dividiéndolo en tres cantidades iguales. Una de ellas de acuerdo con el número de escaños, siempre en el Congreso, y las otras dos proporcionalmente a los votos obtenidos en dichas elecciones, excluyendo los de las circunscripciones en las que no se haya alcanzado el 3 por 100 de los válidos.

La LOREG contiene numerosas prescripciones en relación con el problema de cómo financiar las campañas electorales(1). De todo este complejo normativo quizás las reglas que más nos interesen ahora sean las contenidas en el artículo 127, que es el que reconoce (apartado 1) que "el Estado subvenciona... los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones" y (apartado 2) "concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones".

La ley establece un sistema que premia el éxito electoral, primando el hecho de que se obtenga representación de cualquier tipo. En

los diferentes procesos se prevé la asignación de cantidades por cargo representativo electo y por cada uno de los votos obtenidos, siempre que se hubiera alcanzado algún puesto (por ejemplo, dos millones por cada Diputado o Senador electo más setenta y cinco pesetas por voto al Congreso y treinta en el Senado; art. 175 LOREG).

Otra de las fuentes de dinero para los partidos procedentes de las arcas públicas son las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios nacionales y autonómicos (art.2.1., b LOFPP) y a los grupos presentes en las entidades locales (art. 73,3 de la Ley de Bases de Régimen Local, en su modificación por la ley 11/1999).

2.2. La financiación pública indirecta

El Estado no solamente facilita a los partidos fondos para cubrir sus necesidades, sino que también apoya de muy diversas maneras la actividad de los mismos, sobre todo en periodo electoral, con una serie de retribuciones en especie.

La más importante, sin duda, de todas estas modalidades de financiación indirecta, es la que consiste en conceder, durante las campañas, espacios gratuitos en medios de comunicación públicos, regla ésta que se complementa con la prohibición de contratar propaganda electoral en las televisiones privadas (LO 2/1988) y en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal (LO 10/1991).

Otra de las financiaciones públicas indirectas más tradicionales es la del pago por el Estado de los envíos de propaganda electoral, sobres y papeletas.

2.3. La financiación privada

Este es probablemente el problema fundamental que tiene la regulación española en cuanto al dinero de los partidos políticos, pues casi todo el mundo coincide en la insuficiencia de los fondos que se obtienen por esta vía.

La LOFPP cita como recursos procedentes de la financiación privada (art. 2.2.) a las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades propias del partido político y

los rendimientos procedentes de su propio patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que se concierten, las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

Según los arts. 4 y ss. de la misma ley las aportaciones han de ser no finalistas y las procedentes de personas jurídicas requieren acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente. No se admiten las anónimas que superen el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos a los partidos, ni las de particulares de más de diez millones de pesetas al año, ni las procedentes de empresas públicas o que contraten con el Estado.

También en el caso de los procesos electorales es posible hacer aportaciones privadas, pero nos encontramos igualmente aquí con reglas muy estrictas, que empiezan por la de que el máximo de dinero admitido es un millón de pesetas (art. 129 LOREG).

Además los donantes deberán estar perfectamente identificados. Están prohibidas las aportaciones procedentes del sector público o de empresas que contraten con la Administración y las procedentes del extranjero, excepto las previstas en los presupuestos comunitarios para la financiación de las elecciones al Parlamento europeo y las que puedan hacerse a las candidaturas de residentes foráneos, que gocen del derecho de sufragio pasivo ex art. 13,2 CE y tratados, en las elecciones municipales (art. 128 LOREG).

3. LAS EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO

A la hora de examinar las diferentes soluciones que en otros países se han dado al problema de la financiación de los partidos políticos, hay que abrir la reseña de éstas reconociendo que es uno de los asuntos que más tienen que ver con los condicionantes y las costumbres, incluso la idiosincrasia si se quiere, locales. También es preciso subrayar que puede hablarse de un fracaso universal en la tarea de someter a límites la voracidad de los partidos, como prueban los continuos escándalos que se han producido en todas partes, y de los que

da cuenta periódicamente la prensa. No ha habido país que haya conseguido sustraerse a la regla general de que la financiación de la política es una fuente de continuos e inevitables problemas. Sentado esto, puede pasarse al análisis de las soluciones comparadas, que hemos agrupado a efectos expositivos en tres bloques: el correspondiente al modelo europeo, caracterizado por el predominio de la financiación pública; el norteamericano, que explora otras alternativas, y, por fin, el alemán, que muestra una vía original de resolver los problemas, que lo diferencia de los anteriores(2).

a) *El modelo europeo. Financiación pública con significativas excepciones.*

El que hemos querido llamar modelo europeo se caracteriza por dos notas principales: en primer lugar, se financian los partidos políticos y los candidatos. Además, dicha financiación tiene un carácter predominantemente público y es permanente.

Hay, sin embargo, significativas excepciones provocadas o bien por la persistencia en una tradición distinta, como en el caso del Reino Unido, o bien por la crisis de un sistema de partidos que había demostrado claramente sus múltiples defectos y fuertes tendencias a la partidocracia menos presentable, como en Italia.

Un primer ejemplo de la regla general es Francia. Fue a finales de la década de los ochenta cuando los franceses se incorporaron al grupo de países que preveían la financiación pública al margen de los procesos electorales. Las leyes de marzo de 1988, mayo de 1990 y enero de 1993 han diseñado un sistema en el que, además de apoyar a los candidatos con diversas cantidades tendentes al reembolso de gastos, se prevé también que los partidos recibirán anualmente ayudas estatales, con cargo a los Presupuestos.

Los rasgos más llamativos de toda esta normativa son producto del intento, plasmado en la ley de 1993, de someter las actividades de gasto de candidatos y partidos a unas reglas que limiten tanto el monto total de las mismas como las posibilidades de financiación paralela e ilegal.

Respecto a los partidos se han establecido

limitaciones en cuanto a las donaciones de las personas jurídicas y se ha reafirmado el sistema de financiación pública. El total de ésta se reparte en dos bloques: uno, entre las formaciones políticas que hayan presentado candidatos en al menos setenta y cinco circunscripciones, en proporción a los votos obtenidos; otro, entre los beneficiarios del primero que hayan presentado candidatos en cincuenta circunscripciones. Estas reglas se complementan con una serie de normas que tienden a reforzar la transparencia en las cuentas electorales y partidarias, tanto con la exigencia de identificación clara de todo tipo de donantes, como con el establecimiento de una "Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques" y una "Commission des parties", que controlan todos los ingresos(3).

La experiencia italiana es especialmente significativa porque ilustra a dónde pueden conducir los excesos en estos temas. Tras un largo periodo en el que la financiación de los partidos discurría por cauces poco confesables, en 1974 se llegó a un consenso, producto de una serie de escándalos, para aprobar una ley en la que se prevenían aportaciones del Estado a aquéllos. Todo el entramado se vino abajo con la llamada crisis de la Primera República que, anunciada en los años ochenta, tuvo lugar, bastante estrepitosamente, en los noventa. No es posible explicar aquí los detalles de un proceso que sometió a revisión todo el sistema político italiano, y muchas de sus normas de derecho constitucional, ya que no la Constitución misma. En medio del mismo las reglas de financiación de los partidos fueron sometidas a referéndum el 19 de abril de 1993, referéndum en el que el 90 por 100 de los votantes optaron por la alternativa de derogar la ley de 1974. La consecuencia inmediata fue que las Cámaras se vieron obligadas a limitarse a aprobar una ley de disciplina de las campañas electorales (L. nº 515, de 13 de diciembre de 1993), en la que sólo se contemplaba el reembolso de los gastos producto de las elecciones, y justificados, limitándose además los mismos(4).

Hay que señalar, sin embargo, que la historia no terminó con la ley de 1993. En 1997 se aprobó una nueva (L. nº 2. 1997) en la que se establecía la posibilidad, para los contribuyentes, de destinar parte de su cuota del impuesto sobre la renta a la "financiación de la política".

Con este dinero se creaba un fondo que se repartió entre partidos y candidatos. Dicha normativa ha sido calificada de "patente violación de la voluntad popular"(5), por contradecir el resultado del referéndum de 1993, del que ya hemos hablado. El legislador se ha mostrado sensible a tales críticas aprobando la ley 157 de 3 de junio de 1999 en la que, de nuevo, las contribuciones del Estado se conceden a los movimientos y partidos políticos única y exclusivamente para el reembolso de los gastos electorales, derogándose la de 1997.

Por seguir con las excepciones a la regla general, cabe ahora hacer referencia al Reino Unido en donde solamente se ha reconocido la posibilidad de ayudar económicamente a los partidos que están en la oposición. El debate sobre estos problemas se abrió más o menos en la misma época que en el continente, provocando el nombramiento del llamado comité Houghton. Este rindió su informe en 1976. En él, no por unanimidad, se recomendaba adoptar un sistema de financiación pública. La victoria conservadora en 1979, y el largo mandato de este partido, que duró hasta las elecciones de 1997, hizo que dichas propuestas quedaran aparcadas, aunque tras la victoria laborista en estas últimas vuelvan a discutirse, estando pendiente de entrar en vigor una ley que exige, contra lo que era habitual, que se hagan públicos todos los donativos de más de 5.000 libras, aunque sin especificar la cantidad.

Esto no empuja para que, desde 1975, en virtud de una resolución parlamentaria, los partidos de la oposición, representados en la Cámara de los Comunes, reciban dos mil doscientas cincuenta libras por escaño y cinco libras y veinte peniques por cada doscientos votos obtenidos. Se trata así de facilitar sus tareas de crítica y control de los que están en el poder. A éstos se considera que les basta con el disfrute del mismo.

En donde los ingleses son pioneros, con normas que se remontan a 1854, es en la limitación de los gastos. En la *Representation of the People Act* está previsto que un agente electoral, en nombre del candidato, efectúe y justifique los pagos, remitiendo posteriormente los datos a un funcionario (*returning officer*) para su control. Las cifras concretas cambian con cada elección, y se componen de una cantidad fija y una variable según el número de electores

de cada distrito, dependiendo también de si éste es rural o urbano.

Dos casos de falta de financiación pública son Irlanda y Luxemburgo. En ambos países sólo los grupos parlamentarios reciben fondos. En las otras dos naciones del Benelux (Bélgica y Holanda) el sistema es mixto, aunque el dinero se canaliza a través de fundaciones de apoyo a los partidos.

Supuestos de clara financiación pública son, por el contrario, los de los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega) y Grecia y Portugal.

Como vemos, puede decirse que en la gran mayoría de las naciones europeas los grupos políticos reciben, directa o indirectamente, dinero público para hacer frente a sus gastos ordinarios y electorales, hasta el punto de que se ha escrito que el primer criterio que se extrae del examen de los casos "es la necesidad de una financiación estatal"(6).

b) *El modelo norteamericano. Una mayor atención a los deseos del contribuyente.*

Vistas las soluciones del viejo continente conviene contrastarlas con las que se dan en Norteamérica. Allí el principio general es el de la financiación de los candidatos. A regular la misma han dedicado sus esfuerzos los legisladores, dejando a un lado un inexistente problema de financiación de los partidos políticos, inexistente porque estos son poco más que maquinarias electorales. El debate se inició en EE.UU. a principios de siglo(7) como consecuencia, según es costumbre, de una serie de sonados escándalos. Los cambios maduraron con mayor rapidez en el caso de los límites a los gastos con normas ya en 1911. Por el contrario, hasta los años setenta no se pudo contar con el instrumento fundamental en materia de ayudas públicas a los candidatos, la *Federal Election Campaign Act* de 1974. Las líneas básicas de ésta consisten en la prohibición a las empresas de intervenir en las campañas, las reglas restrictivas impuestas a los individuos a la hora de contribuir a las mismas y las obligaciones que deben cumplir los candidatos, con el objetivo de lograr el máximo de transparencia. Todos los fondos tienen que tramitarse indirectamente a través de los *Political Action*

Committees y están previstas ciertas limitaciones, que no afectan a los llamados gastos independientes. Estos, tras la sentencia de la Corte Suprema en el caso Buckley v. Valeo (1976), no tienen límite de ningún tipo por ser parte de la libertad de expresión. El sistema es controlado por la *Federal Election Commission*. En cuanto a la financiación pública, ésta se limita a las elecciones presidenciales, habiendo fracasado en 1992 un intento de extenderla a las del Congreso, debido al veto presidencial a la ley correspondiente.

La articulación del mismo es relativamente simple y ha sido denominado "contribución fiscal ciudadana" o *tax check-off*. Se constituye un fondo al que van a parar contribuciones de un dólar hechas por los estadounidenses en sus declaraciones de la renta. Inicialmente se trataba de un verdadero "voto financiero" porque los ciudadanos podían indicar el partido y el candidato a quien querían destinar sus cantidades de dinero. Ahora, por el contrario, todos los fondos confluyen en una única remesa que se distribuye de acuerdo con los criterios comunes de mayor presencia en procesos electorales anteriores o demostración de haber recibido determinados fondos procedentes de personas físicas o jurídicas (los llamados *tax credits*), siempre de acuerdo con el principio del mayor reparto posible de los mismos; es decir, muchas aportaciones de pequeña cuantía.

En los años setenta y ochenta este entramado funcionó relativamente bien pero los noventa han supuesto una crisis del mismo por el descenso en el número de contribuyentes que aportan ese dinero, que ha llegado a ser, el descenso, del 35 por 100(8). Esto ha hecho que haya aumentado la importancia de los fondos privados que se aportan para la financiación de las campañas presidenciales en forma de gastos independientes o "dinero suave", que se sustrae a los controles establecidos por las leyes con el argumento de que no se trata de verdaderas contribuciones a los problemas financieros de los candidatos. Se ha producido aquí la típica situación en la que ha sido imposible ponerle puertas al campo y los gastos, consecuentemente, se han disparado.

Pero no son éstas las únicas originalidades norteamericanas, aunque la que vamos a describir aquí se refiere a Canadá. Se trata del sistema llamado de *Tax deduction*(9), según el

cuál las donaciones a los partidos pueden desgravarse pero de una manera que fomenta las pequeñas aportaciones. Efectivamente, la legislación federal prevé que si la cantidad donada tiene una cuantía de hasta noventa y nueve dólares la desgravación es del 75 por 100 y del 45 por 100 hasta novecientos noventa y nueve. Por encima de esa cifra el máximo desgravable son quinientos dólares. Con ello se consigue que las donaciones superiores a mil dólares sean poco rentables, fomentándose así las de pequeña cuantía, que, por otra parte, no son públicas, permaneciendo en secreto la identidad del donante.

c) Una vía intermedia. El modelo alemán.

En una posición intermedia de estos dos grandes modelos están las soluciones alemanas, ciertamente originales y producto de profundos debates, impulsados por una serie de decisiones del Tribunal Constitucional Federal, que han influido decisivamente en su configuración.

La historia del sistema⁽¹⁰⁾ comienza a desarrollarse en los años cincuenta y ha sido bastante atormentada, con sentencias del Tribunal Constitucional de 1958, 1966, 1968, 1979 y 1992, en las que se discutían diversos asuntos. En la última se volvió a poner patas arriba aquél, con el resultado del nombramiento de una comisión presidencial⁽¹¹⁾ para asesorar sobre los posibles cambios —obligados, por otra parte, dada la necesidad de cumplir los términos de aquélla— y la aprobación de una ley de 1994 en la que se contiene el vigente régimen de la financiación de los partidos políticos en Alemania.

Los criterios básicos de la misma son los siguientes. En primer lugar, que los partidos no pueden ser financiados sólo por el Estado, de manera que éste únicamente les concede medios de financiación parcial; eso sí, para sus actividades generales, renunciando a la idea de que las mismas no podían ser apoyadas por aquél. Dichos fondos públicos se distribuyen con dos criterios: por un lado los resultados electorales (1,30 DM por cada voto hasta los cinco primeros millones de votos y 1 DM para el resto de los votos); por otro, la cantidad percibida por las cuotas de los afiliados y las donaciones (0,5 DM por cada marco así obtenido,

siempre que proceda de donativos de menos de seis mil marcos por persona).

Tienen gran importancia también los límites máximos absoluto y relativo, consistentes, por una parte, en que el montante de la financiación estatal no debe sobrepasar la suma de los propios ingresos privados anuales del partido y, por otra, en que la cantidad global dedicada a estos menesteres no puede superar el límite de doscientos treinta millones de marcos.

Otro aspecto clave es la regulación de las donaciones. Estas son consideradas tradicionalmente en el sistema alemán como una fuente legítima de financiación, que es preciso fomentar. Aquí la ley debió partir del hecho de que la sentencia de 1992 declaraba inconstitucional la desgravación de cantidades de hasta sesenta mil marcos, cifra inalcanzable para el ciudadano medio. Consecuentemente, redujo la cantidad desgravable en el Impuesto sobre la Renta a tres mil marcos. Por encima de esa cantidad no están prohibidas, evidentemente, las donaciones, pero no desgravan y además deben ser registradas cuando superen los veinte mil marcos. Como sabemos, la búsqueda de donativos se estimula desde el momento en que el monto de la financiación pública depende en parte del que se haya obtenido privadamente. Ni que decir tiene que todas estas medidas se complementan con un estricto sistema de control, con rigurosas obligaciones contables y de registro, que se concretan en la exigencia de un libro de cuentas, que se entrega periódicamente a auditores para su revisión⁽¹²⁾.

4. LA CRÍTICA DEL MODELO ESPAÑOL. UN DEBATE ABIERTO

Ya hemos tenido ocasión de conocer los grandes rasgos del sistema de financiación de los partidos en España y de los modelos alternativos que al respecto están vigentes en el extranjero. Para completar este repaso a la materia creemos imprescindible, sin embargo, hacer una referencia necesariamente breve al debate sobre la reforma del primero.

Hasta ahora todas estas discusiones no han cristalizado en una variación de la normativa, pero no cabe descartar que éste vaya a ser el caso en un futuro próximo si hemos de hacer

caso a lo dicho por los parlamentarios que más recientemente se han ocupado del asunto(13). Conviene, por tanto, ver en qué términos se plantea la discusión.

El primer dato es que hay una serie de críticos, encabezados por la mayor especialista española en financiación política –que es Pilar del Castillo– que piensan que el sistema pura y simplemente ha fracasado. Así lo afirma esta autora en muy diversos lugares(14). Cabe preguntarse entonces si estamos ante una “partitocracia financiada con fondos públicos”(15), y si deben encenderse las señales de alarma necesarias para que se aborde una reforma concienzuda y correctora de los defectos que se señalan. Hay acuerdo en que son necesarios los cambios. Pero el acuerdo se acaba ahí.

En primer lugar, se debate con ardor cuál debe ser la respectiva importancia de las financiaciones pública y privada. Especialmente significativa es la opinión de los representantes de los grupos políticos. En este sentido los socialistas tienen claro que “el peso de la financiación pública debe seguir siendo primordial” y los nacionalistas catalanes recuerdan que “a nadie se le escapa que hoy cerrar el grifo del financiamiento público de los partidos políticos es igual a la desaparición rápida de los partidos políticos”(16).

En este contexto es en el que se oyen numerosas voces a favor de fomentar la financiación privada, eliminando las trabas que ya conocemos. Los sectores más conservadores de nuestro arco político lo tienen muy claro, y así para los populares uno de los principios básicos en esta materia es el de “máxima dependencia posible de la sociedad”(17). En la misma línea los nacionalistas catalanes califican de demagógica la desconfianza hacia la financiación privada, recuerdan que “unos partidos políticos subvencionados al 100 por 100 se constituyen en brazos funcionariales del propio Estado” y que “impulsar la financiación privada también quiere decir obligar a los partidos políticos a estar más cerca del electorado”, lo que les lleva a concluir que uno de los objetivos es “liberalizar”(18).

En lo que todo el mundo está de acuerdo es en la necesidad de una mayor transparencia. Un problema íntimamente conectado con éste

es el del control que, como sabemos, en España ejerce el Tribunal de Cuentas.

En este sentido son curiosas las reticencias a la ampliación de sus funciones de los miembros del mismo, que, en un debate sobre estos asuntos, han llegado a afirmar que la competencia de controlar a los partidos “no ha sido, en modo alguno, positiva para el Tribunal de Cuentas” y que no son partidarios “de todas las afirmaciones que se han ido recogiendo en la época preelectoral y electoral sobre ampliar las competencias del Tribunal”(19).

Donde la imaginación se dispara es en el momento de las propuestas de reforma legal. Hay que aludir primero a los escépticos que advierten sobre el peligro de “intentar poner puertas al campo”(20) o sobre lo ingenuo de tener “un exceso de confianza en la ley”(21), advertencias ambas que conviene no dejar caer en saco roto porque contienen dos verdades indiscutibles: la de que es muy difícil controlar verdaderamente las relaciones de los partidos con el dinero, como sabemos que demuestra la experiencia comparada; y la de que quizás se pongan demasiadas esperanzas en cambios legislativos cuando el verdadero problema está en otros factores. Principalmente, y como señala con agudeza Martínez Sospedra, en “el modelo de partido aplastantemente mayoritario en España (el partido de electores, aclaramos nosotros) y sus consecuencias...el remedio escapa en buena medida al dominio del legislador... sin unos partidos de fuerte arraigo que traduzcan éste en una afiliación efectiva masiva y, mediante ella, remedien sus carencias actuales, el problema subsistirá”(22).

Pero el entusiasmo de los reformadores no se detiene ante tales argumentos. Piden, en primer lugar, un estatuto de los partidos políticos(23). En segundo, cargan contra el exceso de gasto. Otra idea que circula es la alemana de establecer un tope de financiación. En lo que casi todos están de acuerdo es en la necesidad de reforzar la financiación privada, abandonando las restricciones clásicas y proponiendo que las aportaciones a los partidos sean desgravables y que se liberalicen las donaciones. Pocas dudas existen respecto a la necesidad de transparencia y publicidad en este ámbito.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES. ¿ES POSIBLE EMBRIDAR ESTE CABALLO?

Volviendo a retomar el hilo de las argumentaciones que se hacían en la introducción parece que una de las primeras ideas a reafirmar es que, dado que consideramos, con apoyo por otra parte en la clarísima jurisprudencia constitucional(24) al respecto, que los partidos no son órganos del Estado, sino asociaciones privadas (STC 3/1981, FJ 1º; STC 85/ 1986, FJ 2º; y STC 56/1995, FJ 3º), éstos no deben romper los lazos con la sociedad, siendo unos de los más importantes los económicos.

Es cierto que tienen atribuidas funciones públicas de importancia y ello debe matizar esta afirmación tan contundente, pero no la invalida, como el punto del que es preciso partir. Hay que evitar lo que González-Varas ha denominado “nacionalización” de los partidos(25).

Establecido que lo ideal es una financiación mixta pública-privada todo es una cuestión de grado, cuestión que creemos que en nuestro país no se ha resuelto correctamente, por la, sin duda, excesiva dependencia de los partidos respecto al dinero público.

Es preciso ser conscientes, por otra parte, de que, como hemos apuntado con reiteración, es muy difícil someter a controles el flujo de fondos a los partidos políticos. Se ha dicho al respecto que no se sabe si se trata de una ley física universal “pero si hay dinero y poder político, es imposible construir una pared que los separe, porque ambos están entrelazados”(26), y que “las necesidades financieras de los partidos tienden a ser infinitas...de ello resulta un hambre de dinero permanente y creciente...que les mueve a idear métodos innovadores y cada vez más refinados para eludir cualquier normativa legal de carácter restrictivo...no existe ninguna traba legal que no pueda romperse”(27). Este panorama de escepticismo no debe hacernos olvidar, sin embargo, que se trata de un tema importante, pues de él “depende en gran medida la revitalización democrática de nuestro sistema político y parte importante de la credibilidad social de la forma de gobierno”(28).

En este contexto de cambios necesarios sólo nos atrevemos a proponer dos principios básicos de funcionamiento: en primer lugar, la

transparencia; y en segundo, los toques máximos de dinero para los partidos.

Respecto a la primera, es indudable que “la regla fundamental debe ser el derecho del pueblo a saber de dónde viene el dinero y cómo se gasta”(29). Se trata, por decirlo con la capacidad expresiva de Schneider, de “la única medicina que ha demostrado ser eficaz”(30). En cuanto a los segundos, “tan sólo el establecimiento. (de los mismos)... puede contribuir a reducir el apetito insaciable de dinero”(31). Resulta evidente que la sociedad debe plantearse cuál es la cifra que está dispuesta a dedicar a la financiación de los partidos y los poderes públicos deben establecer una barrera insuperable de gasto.

Si estos nuevos avisos a navegantes volverán a ser inútiles y el asunto seguirá siendo una “historia interminable” es algo que sólo podremos saber en un futuro en el que probablemente se siga discutiendo con ardor sobre estos problemas, que no parecen tener soluciones sencillas y con los que hay que convivir de manera ineludible en un Estado democrático.

Los mismos problemas se plantean en nuestro país porque se ha fomentado deliberadamente el modelo de grupos políticos sin muchos afiliados. En consecuencia, vamos a un panorama de partidos con fuertes organizaciones pero sin alta afiliación, que gozan de una financiación pública en gran medida determinada por ellos mismos y que no tienen excesivo interés en hacer esfuerzos de acercamiento al cuerpo social, esfuerzos de acercamiento que probablemente reducirían la capacidad de maniobra de que disfrutaban ahora gracias a la financiación de los Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos en los que dados los niveles de gasto de éste, pasan relativamente desapercibidos los destinados a mantener los aparatos de los partidos.

El ciudadano, por su parte, vive de una manera en gran medida indolora sus aportaciones a estos temas, que se difuminan en las obligaciones generales de dar dinero a las arcas públicas; una especie de “contribución indirecta” a favor de los partidos que no le obliga a comprometerse con ninguno de ellos más que en el momento de las elecciones, y entonces, no se olvide, de una manera secreta.

En resumen, un sistema que a todos beneficia y que sólo una reflexión crítica bien fundamentada y suficientemente extendida logrará transformar. Mientras tanto viviremos entre el planteamiento de alternativas por los especialistas y una situación claramente mejorable.

NOTAS.

(*) Universidad Complutense.

(1) Un análisis exhaustivo en el libro de E. Pajares Montolío "La financiación de las elecciones", Madrid 1998.

(2) Esta clasificación es tributaria de la de Fernández-Llebrez, en su artículo "La financiación de los partidos políticos: evolución y rasgos principales"; publicado en AA.VV. *Curso de partidos políticos*, Madrid 1997, págs. 183 y ss. para los diferentes modelos. Una útil y esquemática síntesis de datos de derecho comparado en E. García Viñuela y P. Vázquez Vega. "La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública", en *Revista de Estudios Políticos* nº 92 (1996), págs. 282 y ss.

(3) Sobre la regulación francesa hay referencias detalladas en S. González-Varas, *op. cit.* en nota 10, págs. 96 y ss. y 165 y ss. La doctrina francesa se ha ocupado, como es natural, del problema. Hemos manejado el número 70 (1994) de la revista *Pouvoirs*, titulado "L'argent des élections", con diversos artículos sobre estos asuntos, y los siguientes trabajos: B. Maligner "Financement des campagnes électorales et des partis politiques", en *Revue Française de Droit Administratif* (1993), págs. 1070 y ss.; E. Derieux "Financement et plafonnement des dépenses électorales", en *Revue de Droit Public* (1990), págs. 1055 y ss. En italiano el estudio del autor francés M. Fromont, "La regolamentazione dei partiti politici in Francia", *Quaderni Costituzionali* (1988) págs. 249 y ss.

(4) Especialmente sugestivas son las reflexiones sobre estos acontecimientos de P. Lucas Murillo, "La financiación de los partidos...", *Revista Vasca de Administración Pública* nº 37 (1993), págs. 44 y ss.

(5) La dura expresión es de Toti S. Musumeci en su libro "Il costo della politica ed il finanziamento ai partiti", Padua 1999, pág. 168. En la obra en su conjunto puede verse una completa revisión de todos los problemas, históricos y actuales, de la financiación de los partidos políticos en Italia, con referencias a otros países.

(6) González-Varas en "La financiación de los partidos políticos", Madrid 1995, pág. 88.

(7) Sobre la historia del problema ver los detalles contenidos en P. del Castillo "La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales", Madrid 1985, págs. 30 y ss. y 79 y ss.

(8) Ver H. Alexander "El financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos, en perspectiva comparada", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México 1993, pág. 113.

(9) Una evaluación del sistema en K. Zev Paltiel, *Canadian election expense legislation...*, que es su aportación a H. E. Alexander (ed) *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge 1989, págs. 70-72.

(10) Cabe de nuevo remitir a Pilar del Castillo, *op. cit.* en nota 7, págs. 88 y ss. Una exposición de quien, por otra parte, conoce el sistema desde dentro en H.-P. Schneider "La financiación de los partidos en el R. F. A. desde el punto de vista consti-

tucional", en su recopilación de escritos titulada *Democracia y Constitución*, Madrid 1991, págs. 273 y ss. Ambos textos no recogen, sin embargo, las novedades aportadas por la sentencia del TCF de 1992 y la normativa posterior.

(11) En esta comisión estuvo presente H.-P. Schneider, que describe y defiende sus trabajos en su artículo "Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos", *Revista de las Cortes Generales*, nº 36 (1995).

(12) Sobre estas exigencias ver González-Varas, *op. cit.* en nota 6, págs. 149 y ss. Este libro contiene, por otra parte, un completo repaso del sistema alemán que se toma como modelo en muchos de sus aspectos. Una visión menos complaciente en H.-R. Horn "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.* en nota 8, págs. 59 y ss.

(13) Ver los Diarios de las sesiones en las que se debaten los informes del Tribunal de Cuentas al respecto. En el de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 27 de junio de 2000 tanto el Sr. Plá (socialista) "la reforma que en esta legislatura deberá acometerse, sin más dilación" (pág. 59), como el Sr. Martí (CiU) "necesidad de que nos dotemos de un nuevo marco legal" (pág. 59), como el Sr. Cámara (PP) "es necesaria una reforma en profundidad de dicha ley" (pág. 60), insistieron en este tema. Un examen de la proposiciones de ley presentadas en la VI legislatura (1996-2000) en M. A. Presno "La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 57 (1999), págs. 205 y ss.

(14) Ver sus artículos "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.* en nota 8, pág. 90 para la expresión "sistema fracasado"; "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en Centro de Estudios Constitucionales (CESCO). *La financiación de los partidos políticos*, Madrid 1994, pág. 59, la misma expresión; y "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", en J. J. González Encinar (ed.) *Derecho de partidos*, Madrid 1992, pág. 167.

(15) La expresión es de Ubaldo Nieto de Alba, hoy presidente del Tribunal de Cuentas, en Centro de Estudios Constitucionales, *op. cit.* en nota 14, pág. 89.

(16) Intervenciones de Fernández Marugan (PSOE) y López de Lerma (CiU) en *Cesco*, *op. cit.* en nota 14, págs. 79 y 83, respectivamente.

(17) Intervención de M. A. Cortés, entonces diputado del PP, en el debate recogido en *CESCO*, *op. cit.* en nota 14, pág. 75.

(18) López de Lerma, diputado de CiU en *Cesco*, *op. cit.* en nota 14, pág. 84.

(19) Ubaldo Nieto y Milagros García Crespo en *Cesco*, *op. cit.* en nota 14, págs. 91 y 96, respectivamente.

(20) José María Zalvidegoitia, miembro de la ejecutiva del PNV, en el debate recogido en *Cesco*, *op. cit.* en nota 14, pág. 86.

(21) Jordi Capo en *Cesco*, *op. cit.* en nota 14, pág. 92.

(22) En su artículo "La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 11/12 (1995), pág. 37.

(23) Por ejemplo Álvarez Conde en *Cesco* *op. cit.* en nota 14, pág. 28 y Martínez Sospedra, *op. cit.* en nota 22, pág. 39.

(24) Que ha sistematizado M. A. Presno Linera en "Los Partidos Políticos en el Sistema Constitucional Español. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999", Pamplona 2000.

(25) En *op. cit.* en nota 6, pág. 91.

(26) John Bailey "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en Instituto de Investigaciones, *op. cit.* en nota 8, pág. 16.

(27) H-P. Schneider en *op. cit.* en nota 11, págs. 24 y 25.

(28) Presno en "Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia", Barcelona 2000, pág. 108.

(29) H. Alexander en su aportación a Instituto de Investigaciones, *op. cit.* en nota 8, pág. 109.

(30) En *op. cit.* en nota 11, pág. 39.

(31) De nuevo Schneider en *op. cit.* en nota 11, pág. 29.

BIBLIOGRAFÍA.

Obras generales sobre los partidos hay muchas. Baste con remitir, sin ánimo de ser exhaustivos y por orden de aparición, a las españolas que nos han resultado más útiles. Son las siguientes: R. García Cotarelo, "Los partidos políticos", Madrid 1985; R. L. Blanco Valdés "Los partidos políticos", Madrid 1990; J. J. González Encinar (ed.). "Derecho de partidos", Madrid 1992; AA. VV., "Curso de partidos políticos", Madrid 1997; y las dos de M. A. Presno, "Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia", Barcelona 2000 y "Los partidos políticos en el sistema constitucional español. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999", Pamplona 2000.

Tampoco faltan monografías sobre el tema concreto de la financiación de la política. La pionera en nuestro país fue Pilar del Castillo, con su libro "La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales", Madrid 1985. Un análisis también general del problema se encuentra en S. González-Varas "La financiación de los partidos políticos", Madrid 1995. El aspecto electoral del mismo se trata exhaustivamente en E. Pajares, "La financiación de las elecciones", Madrid 1998.

El asunto ha sido objeto, como sabemos, de profundos debates. Uno ha sido recogido, junto con aportaciones previas al mismo de E. Álvarez Conde, Pilar del Castillo, R. Blanco y D. López Garrido, en el libro Centro de Estudios Constitucionales "La financiación de los partidos políticos", Madrid 1994. Otro, precedido de un trabajo de P. Lucas Murillo, se contiene en el número 5, correspondiente al año 1993, del *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario de la Universidad de Murcia*. En él participaron P. De Vega, E. Arnaldo, M. Aragón y P. del Castillo.

Los aspectos comparados del problema son tratados en muy diversas sedes, algunas de ellas ya citadas. Cabe hacer referencia, sin embargo, a A. J. Heidenheimer y F. C. Langdon, "Business associations and the financing of political parties", La Haya 1968; H. E. Alexander (ed.), "Comparative political finance in the 1980s", Cambridge 1989; Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos", México 1993; F. Gunlicks (ed.), "Campaign

and party finance in North America and Western Europe", San Francisco, 1993; H. Alexander y R. Shiratori (eds.), "Comparative Political Finance Among the Democracies", San Francisco, 1994. Sobre Italia en particular T. S. Musumeci, "Il costo della politica ed il finanziamento ai partiti", Padua 1999. Sobre Alemania son imprescindibles, aparte de contener reflexiones generales muy valiosas, los siguientes trabajos de H-P. Schneider, "La financiación de los partidos en la R. F. A. desde el punto de vista constitucional", que se contiene en *Democracia y Constitución*, Madrid 1991, págs. 273 y ss. y, "Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos", en *Revista de las Cortes Generales* nº 36 (1995), págs. 23 y ss.

En artículos y pequeñas publicaciones se encuentran también muchas aportaciones interesantes. Destacan, por su dedicación al tema, los trabajos de Pilar del Castillo que son, aparte de los incluidos en los volúmenes ya citados, los siguientes: "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas", en A. Garrorena (ed.), "El Parlamento y sus transformaciones actuales", Madrid 1990, págs. 80 y ss.; "La financiación de los partidos políticos: 1977-1997", en *Revista de las Cortes Generales* nº 41 (1997), págs. 154 y ss.; "La financiación pública de los partidos en España" en *Revista de Derecho Político UNED* nº 22 (1986), págs. 149 y ss.; y "La financiación de los partidos ante la opinión pública", en la misma revista nº 31 (1990), págs. 125 y ss. En las *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol III, Madrid 1988, se incluyen dos trabajos de interés: P. García-Escudero y B. Pendás, "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", y L. Torres, "La financiación de los partidos políticos". Pablo Lucas Murillo, aparte de otras aportaciones ya citadas, ha publicado, "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", en la *Revista Vasca de Administración Pública* nº 37 (1993), págs. 21 y ss. Manuel Contreras es el autor de "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y la financiación", en *Sistema* 118-119 (1994), págs. 79 y ss. Roberto Blanco firma, aparte de sus otros trabajos, un artículo titulado "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", en *Revista de Estudios Políticos* nº 87 (1995), págs. 163 y ss. M. Martínez Sospedra publica en el número 11/12 de los *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra F. Furió Ceriol* (1995) el trabajo "La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación". Un punto de vista diferente, con reflexiones hechas desde la economía política, puede consultarse en E. García Viñuela y P. Vázquez Vega "La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública", *Revista de Estudios Políticos* nº 92 (1996), págs. 281 y ss. Las perspectivas de cambio se estudian en M. A. Presno "La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 57 (1999), págs. 205 y ss.

Imprescindible en estos temas es hojear los informes del Tribunal de Cuentas al respecto que se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Los últimos, referentes a los años 1995, 1996 y 1997, han aparecido en éste, Sección Cortes Generales, VII Legislatura, Serie A: actividades parlamentarias, 21 de noviembre de 2000, núm. 77.