

LA PROBLEMATICA DE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN ESPAÑA: REGULACION JURIDICA Y PROPUESTAS DE REFORMA (*)

Por ROBERTO L. BLANCO VALDES

SUMARIO

I. LA PERSISTENTE ACTUALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA.—
II. LAS CAUSAS EXPLICATIVAS DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS.—III. LOS PROBLEMAS DEL PRESENTE: LA CRISIS DE LOS PARTIDOS EN LA *SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN*.—
IV. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: RASGOS BÁSICOS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO: 1. *La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista*. 2. *Rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos*: A) Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones; B) Las fuentes de financiación de los partidos: a) Recursos procedentes de la financiación privada; b) Recursos procedentes de la financiación pública «directa»; c) Medios de financiación pública «indirecta».—V. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA.

I. LA PERSISTENTE ACTUALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA

Hace ya casi una década, y en el que constituyó y sigue constituyendo en gran medida el trabajo más exhaustivo sobre la temática científica de la financiación partidista aparecida en España hasta la fecha (1), Pilar del Castillo, tras apuntar que «la financiación pública directa de los partidos constituye la medida legislativa de ma-

(*) Una primera versión de este trabajo fue presentada como ponencia en el «IV Encuentro Hispano-Italiano de Derecho Constitucional» que, sobre el tema *Partidos políticos y Constitución* y organizado por el Centro de Estudios Constitucionales, la Universidad de Siena y la de Castilla-La Mancha, se celebró en Toledo los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 1993.

(1) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1985.

yor trascendencia de cuantas hemos analizado dado el impacto que puede tener sobre la naturaleza de los partidos y sobre el sistema político democrático» (2), ponía de relieve, como una de las conclusiones centrales de su estudio, la necesidad de que el poder público procediese a financiar de forma directa a los partidos políticos en tanto que un medio indispensable para hacer frente a la crisis estructural en que aquéllos habrían entrado como consecuencia de toda una serie de cambios acaecidos en los años cincuenta y sesenta, tanto en los propios partidos como, sobre todo, en sus relaciones con la sociedad: «La intervención de Estado en esta crisis —concluía la politóloga madrileña— haciéndose cargo de la financiación de los partidos o al menos de una parte de la misma, podía ser comparada a la intervención estatal sobre aquellos aspectos de la estructura económica o industrial (comunicaciones, red de alta tensión, etc.) que la iniciativa privada, llegado un determinado momento, no ha sido capaz de sostener y han tenido que pasar a ser financiados, o parcialmente subvencionados, por el Estado al constituir elementos básicos para el mantenimiento y desarrollo económico e industrial de un país» (3).

Ciertamente, la introducción, a partir de finales de la década de los cincuenta, de diversos sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos en varios países europeos resultó perfectamente coherente no sólo con el afianzamiento político progresivo de las funciones de las organizaciones partidistas que se produce tras la apertura de la fase del constitucionalismo racionalizado y democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial, sino también con el reconocimiento jurídico de su papel vertebral para el sistema democrático, reconocimiento que encontrará su mejor y más significativa expresión en la constitucionalización de los partidos que se opera en los textos de posguerra: artículos 49 de la Constitución italiana de 1947, 21 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 y 4 de la Constitución francesa de 1958 (4).

Ello no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que tal introducción de mecanismos de financiación directa se produjo sin que aquélla diese lugar a profundos debates políticos y jurídicos sobre su conveniencia o inconveniencia, sobre su funcionalidad o disfuncionalidad para solucionar los problemas económicos de los partidos y dar, con ello, salida a algunos de los elementos de crisis estructural de las organizaciones partidistas que más vinculados aparecían a los de su solvencia financiera. Sirva de ejemplo de una reflexión crítica frente a las supuestas ventajas de la financiación *directa*, y, por tanto, de algún modo de contrapunto a la posición referida de

(2) PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., pág. 190.

(3) *Ibidem*, pág. 196.

(4) De forma paralela procederían los constituyentes democráticos que suceden a «la crisis de las dictaduras» en los países del sur de Europa en la década de los setenta: artículos 29.1 de la Constitución griega de 1975, 117.1 de la Constitución portuguesa de 1976 y 6 de la Constitución española de 1978. Cfr., al respecto, ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 71 y sigs.

la profesora Del Castillo, la expresada, sólo tres años antes de la publicación de su libro, por el politólogo italiano Gianfranco Pasquino, quien, en la reedición revisada de un trabajo aparecido ya con motivo de la aprobación de la Ley italiana de 2 de mayo de 1974 (núm. 165), de contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos (5), se mostraba claramente escéptico sobre las predicadas ventajas de la financiación *directa* de los partidos italianos y se quejaba de la forma expeditiva en que se había *superado* el debate sobre si tal financiación estatal de las organizaciones partidistas acabaría por ser, como defendían sus partidarios, *sustitutiva* de cualquier otra fuente de financiación o meramente *aditiva* de las ya existentes y supuestamente generadoras de los problemas (falta de transparencia, dependencia de los grupos de presión, desigualdad de oportunidades, etc.) que con la financiación pública se querían, y se decía poder, solucionar. La posición de Pasquino al respecto era perfectamente clara: «La financiación estatal no incide sobre las causas estructurales, sino, en el mejor de los casos, sólo sobre algunos aspectos coyunturales, marginales y [...] acabará por convertirse en aditiva y no sustitutiva de las fuentes clientelares de financiación» (6).

Por más que la posición del profesor boloñés estuviese claramente determinada por las muy peculiares —y difícilmente *exportables*, como su evolución se ha encargado de demostrar— condiciones del complejísimo sistema italiano de partidos y, más en general, por las singularidades del propio régimen político de la península transalpina (7), es lo cierto que la evolución política de una buena parte de los países europeos en donde se establecieron en su día sistemas de financiación pública

(5) Cfr. GIANFRANCO PASQUINO: «Contro il finanziamento pubblico di questi partiti», en *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, Laterza, 1982, págs. 45-72. El trabajo, en su versión original, había aparecido en *Il Mulino*, XXIII (marzo-abril 1974), págs. 233-255. El texto de la Ley italiana de 1974, con su reforma de 19 de noviembre de 1981, puede verse en MARIO D'ANTONIO y GUGLIELMO NEGRI: *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milán, Giuffrè, 1983, págs. 551-561. Una edición castellana de la Ley italiana de financiación puede consultarse en RAUL MORODO y col.: *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979, págs. 287-289.

(6) GIANFRANCO PASQUINO: «Contro il finanziamento pubblico...», cit., pág. 54.

(7) Y ello hasta el punto de que Pasquino, tras defender la profundización en los dispositivos de financiación indirecta destinados al mejor cumplimiento tanto de la función representativo— electoral como de *policy-making* de los partidos políticos, llegase a considerar a la financiación directa como un elemento que contribuiría al mantenimiento de un régimen político en progresiva descomposición: «No se llega a entender por que razón si el defecto está en verdad en el tipo de partidos y en el tipo de clase dirigente, el dinero del Estado debería de poseer la capacidad taumaturgica de convertir en mejores, más responsables y más receptivos a las demandas de los ciudadanos las prestaciones de organismos no sólo inmutables, sino convertidos en más potentes. La financiación pública de los partidos, en este momento y con las diversas argumentaciones expuestas por los apogetas del régimen y, sobre todo, por los partidos del gobierno, constituye antes que un paliativo una dolosa tentativa de mantener con vida por medio de una seudoreforma un régimen que no funciona y que necesita de correctivos de mucha mayor profundidad» (*op. cit.*, pág. 71). Los casi veinte años transcurridos desde que Gianfranco Pasquino escribiera por primera vez estas palabras no han hecho otra cosa que confirmar sus pesimistas previsiones.

directa de los partidos políticos ha venido a poner de relieve que aquéllos no han sido capaces, por sí mismos, de erradicar o, en su caso, de evitar la aparición de toda la compleja serie de fenómenos políticamente patológicos que se creyó podrían controlarse por medio de la implantación de la financiación pública de las organizaciones partidistas.

En efecto, acontecimientos muy recientes han demostrado con claridad la persistencia, en diversas latitudes, y la gran complejidad en todas ellas, de la cuestión política de la financiación de los partidos y su íntima conexión con toda la problemática de lo que genéricamente podríamos denominar la *corrupción política*: además del caso español —al que nos referiremos en su momento—, el tema se ha planteado tanto en países en donde los fenómenos de corrupción aparejados a la financiación irregular de los partidos venían siendo un mal endémico, como Italia (8), hasta otros en donde la cuestión parecía haber quedado más o menos resuelta en las últimas décadas, como Francia (9) o Inglaterra (10), pasando por países con

(8) La serie ininterrumpida de escándalos que han salpicado la vida política italiana sobre todo en los dos últimos años desembocaron en la conocida en medios periodísticos como operación «manos limpias», operación que ha colocado a la magistratura de la República en la posición de abanderada de una gran batalla contra la corrupción cuya primera traducción institucional significativa se produjo como consecuencia del resultado de los referéndums del mes de abril de 1993. En el relativo a la abrogación de la Ley de financiación pública de los partidos el balance no pudo ser más expresivo de la opinión de los ciudadanos italianos al respecto: un 90,3 por 100 de los votantes se manifestaron en contra de la mencionada ley. Tal votación fue interpretada de inmediato como un pronunciamiento contra la financiación pública de las organizaciones partidistas. MARCO BERTI señalaba, por ejemplo, en *Il Messaggero* de 20 de abril: «Una cosa es cierta. Cualquiera que sea la ley sobre financiación de los partidos que apruebe el Parlamento, ninguno podrá volver a contar con dinero estatal. Salvo en lo relativo a la contribución para los gastos electorales, de ahora en adelante los partidos deberán arreglarse para sobrevivir con sus recursos y con la máxima transparencia» (pág. 4). El resultado de la consulta es más significativo si se tiene en cuenta que en otra celebrada con anterioridad con similar finalidad, el 11 de junio de 1978, el porcentaje de votos contrarios a la ley, pese a ser significativo, un 43,7 por 100, estuvo sustancialmente por debajo del de los partidarios del mantenimiento de la ley: 56,3 por 100. Cfr. GIANFRANCO PASQUINO: «Contro il finanziamento pubblico...», cit., pág. 72. A su vez, la primera traducción legislativa de los mencionados referéndums llegó de la mano de la reforma del sistema electoral, aprobada en agosto de 1993, reforma que llevó al diario *La Stampa* de 5 de agosto a titular: «Vuelta de página a la primera República». Cfr., al respecto, MARIO CACIAGLI: «Italie 1993 vers la Seconde République?», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, núm. 2 (abril 1993), págs. 229-256, y en TOBIAS ABSE: «The Triumph of Leopard», en *New Left Review*, núm. 199 (mayo-junio 1993), págs. 3-28. La conclusión de todo este proceso de descomposición del sistema político nacido con la República se produciría en las elecciones generales de marzo de 1994, que hicieron saltar por los aires el sistema de partidos vigente en Italia desde el fin de la guerra.

(9) La corrupción política, en muchos casos ligada a la financiación ilegal de los partidos —que marcó la última época de la mayoría socialista en Francia (*caso Pechiney* o *caso Urba*) y que, en gran medida, determinó su fin— ha vuelto a estallar en toda su crudeza durante la gestión del centro-derecha. Así, a lo largo de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1994 (cuando ya este trabajo estaba escrito) han sido constantes los casos de dirigentes políticos afectados por sospechas de corrupción (desde el *caso Longuet*, hasta el *caso Méry* o el *caso Noir*, por mencionar sólo algunos de los más conocidos) casos que han afectado incluso a varios miembros del gobierno presidido por Edouard Balladur. Hasta tal

tradiciones y culturas políticas muy diferentes a las del occidente europeo, como Japón (11).

Por todo lo apuntado hasta aquí parece conveniente que antes de introducimos en el estudio de lo que podríamos denominar los *problemas del presente*, es decir, en el

punto ha llegado la situación, que tras una llamada a la elaboración de un plan urgente para luchar contra la corrupción, realizada a finales de octubre por el primer ministro, un Comité especial de la Asamblea Nacional presentó, a finales de noviembre, un informe especial sobre la corrupción en el que, entre otras medidas, se propone la limitación de la financiación proveniente de las empresas, por entender que la misma «constituye inevitablemente una amenaza para la independencia de los cargos electos o los partidos». Cfr. el diario *Le Monde*, de 25 de noviembre de 1994, y un extracto del citado informe parlamentario en el diario *El País* de 26 de noviembre de 1994.

(10) En el mes de junio de 1993 saltó a los medios de comunicación el descubrimiento de que el Partido Conservador podría haberse visto favorecido por financiación irregular procedente tanto de la monarquía saudí, de la que los conservadores habrían recibido una cifra de 1.300 millones de pesetas, como del financiero turcochipriota Asil Nadir, que habría donado al Partido gobernante en torno a los 80 millones de pesetas. Pese a la inicial negativa de los conservadores a asumir cualquier responsabilidad en el asunto, lo cierto es que muy pronto se produciría la dimisión de Michael Mates, viceministro para Irlanda del Norte, quien habría mantenido relaciones con Asil Nadir. Puede verse al respecto el diario *El País* de 24 y 25 de junio de 1993. En relación con este asunto, el prestigioso semanario liberal *The Economist* destacaba en su edición de 27 de junio la gravedad de una problemática frente a la que el Reino Unido parecía haber permanecido inmune desde hacía muchos años: «El sexo ha sido la causa de la caída de muchos políticos británicos; la corrupción financiera, de realmente muy pocos [...] En setenta y un años, desde que David Lloyd George financió su Partido Liberal vendiendo títulos, el todo rara vez había mancillado un partido gobernante como ahora está manchando a los conservadores [...] Una solución podría ser un acuerdo entre todos los partidos para relacionar en una lista las grandes donaciones [...] Pero la experiencia americana muestra que los ingeniosos pueden evitar la norma [...] ¿Que más debe hacerse? —se preguntaba *The Economist*—. Primero debe ponerse un techo al gasto de los partidos [...] Segundo, los partidos no deberían tener que pasar la gorra por cada penique que necesitan [...] La subvención estatal limitada, como se practica en otros países europeos, tiene ventajas. Pero la financiación estatal no garantiza el fin de la corrupción, como se ha demostrado en Italia [...] En Italia —concluía *The Economist*, incidiendo en la generalización del fenómeno— la corrupción ha causado una revolución; en Japón, la caída de un Gobierno». Los últimos meses —octubre y noviembre de 1994— han vuelto a colocar la problemática de la corrupción en el primer plano de la vida política británica (dimisión de un viceministro acusado de cobrar por sus preguntas en el Parlamento, acusaciones de que el Partido Conservador habría recibido financiación ilegal del financiero egipcio Al Fayed, etc.), lo que ha determinado al primer ministro John Major a la creación de un comité destinado a investigar la conducta ética en la vida pública. Cfr., al respecto, el diario *The Guardian* de 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1994.

(11) En efecto, todos los observadores coinciden en señalar que los fenómenos de corrupción política —desde el cobro de comisiones para la compra de los aviones «Lockheed», hasta los diversos escándalos en la bolsa, como el del asunto Recruit— que habían afectado de forma muy particular al partido gobernante en Japón desde mediados de la década de los cincuenta, el Partido Liberal Democrático, están en la base de su descalabro electoral en las elecciones generales de julio de 1993, en las que perdió la mayoría absoluta (obtuvo 223 de los 256 escaños necesarios, frente a los 275 obtenidos en las legislativas precedentes) y del posterior cambio de gobierno que ha llevado al ejecutivo a una coalición compleja formada por varios partidos, desde diversos grupos conservadores, formados a partir de escisiones del antiguo Partido Liberal Democrático, hasta el Partido Socialista. Puede verse, al respecto, el diario *El País* de 17, 18, 19 y 20 de julio y 10 de agosto de 1993.

análisis de algunos de los perfiles que ofrece la crisis de los partidos en la moderna sociedad democrática más vinculados con la problemática de su financiación, pase-mos revista, siquiera sea de forma muy somera, a las causas que históricamente han explicado la adopción por parte del Estado de mecanismos reguladores de la vida económica de los partidos y, muy especialmente, de los destinados a transferirles financiación pública estatal.

II. LAS CAUSAS EXPLICATIVAS DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS

Como es sabido, la adopción de normas jurídicas reguladoras de la financiación de candidatos y/o partidos en el ámbito geográfico de los países de tradición liberal, adopción que supuso la superación de un larga fase de rechazo primero y de desconocimiento después de los partidos por parte del Estado (12) en que se entendía que «su vida organizativa interna y sus finanzas [eran] esferas que habían de permanecer libres de la tutela estatal» (13), se puso en relación, desde el principio, con la necesidad de hacer frente a una doble exigencia histórica: de un lado, la de mantener a los partidos (y a los representantes elegidos en sus candidaturas), en la medida de lo posible, protegidos frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera de cualquier otro centro de poder (económico, social o institucional); de otro, la de garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos en la competición por hacerse con el poder en los órganos representativos de la voluntad ciudadana.

Menos importancia se iba a conceder curiosamente, sin embargo, a la significación de la introducción de mecanismos de financiación pública desde el punto de vista del funcionamiento interno de las *organizaciones* partidistas. Y ello pese a que tal cuestión había sido objeto de tratamiento detallado por la primera literatura científica estasiológica digna de tal nombre. En efecto, será, como en tantos otros ámbitos, el sociólogo alemán Robert Michels uno de los primeros autores que se preocupará en poner de relieve la íntima conexión existente entre financiación y funcionamiento interno de la organización. En su clásica *Zur Sociologie des Parteiwesens in der*

(12) Es ya clásica la clasificación de Heinrich Triepel, quien distingue cuatro etapas en la relación entre los partidos y el Estado: *Bekämpfung* (oposición), *Ignorierung* (desconocimiento), *Legalisierung* (legalización) y *Inkorporierung* (incorporación). Cfr. HEINRICH TRIEPEL: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1927. Hemos manejado H. TRIEPEL: «Derecho constitucional y realidad constitucional», en KURT LENK y FRANZ NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, págs. 187-188.

(13) Cfr. KLAUS VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1986, pág. 253, y, más en general, sobre la problemática de la financiación, págs. 253-276.

Modernen Demokratie (14), publicada en 1911, Michels analiza los cambios que se están produciendo en su época como consecuencia del progresivo fortalecimiento económico de los partidos de masas (en puridad, los partidos *socialistas*) que había sido generado, entre otras causas, por la entrada de sus miembros en los órganos representativos del Estado y por el consiguiente pago de sueldos fijos a los mismos. Dentro de su esquema expositivo general, destinado a demostrar la existencia en los partidos de la denominada «ley de bronce de las oligarquías» como ley explicativa de su funcionamiento interno, el sociólogo justifica el carácter dominador de los jefes sobre sus organizaciones a partir, entre otros elementos, del poder financiero de los jefes del partido (15). «El principio de remunerar todos los servicios prestados —explica Michels— es un factor que contribuye en una medida apreciable a reforzar la burocracia del partido favoreciendo poderosamente el centralismo. La dependencia financiera frente al partido, es decir, frente a los jefes que representan una minoría, encierra a la organización en un círculo de hierro. Los conservadores más eficaces del partido son los que más dependen de él» (16). La creciente burocratización del partido y el progresivo dominio en su seno de la minoría controladora de las fuentes financieras acabarían así por traducirse, en el análisis michelsiano, en un fortalecimiento de las tendencias oligárquicas presentes en cualquier tipo de organización: «Un partido que dispone de una caja bien provista puede no solamente renunciar al apoyo material de sus miembros más ricos y eliminar así su preponderancia en los asuntos internos, sino también dotarse de un cuerpo de funcionarios fieles y adictos en la medida en que obtienen del partido sus únicos medios de existencia» (17). La conclusión final de Robert Michels, en línea con el pesimismo que permea toda su obra, pone en directa relación el control financiero y el control político interno de las organizaciones partidistas y, con ello, la influencia determinante —*negativamente* determinante según su análisis— de las formas de financiación pública en la dinámica de funcionamiento oligárquico propia de los modernos partidos de masas: «Es [...] incontestable que la prosperidad económica del partido, que por sí misma permite una buena retribución de los jefes, contribuye en gran medida a mantener los apetitos dictatoriales de aquellos que, colocados a la cabeza de la organización, están encargados de administrar el patrimonio colectivo y dispensar los empleos [...] Es así como nacen las estrechas relaciones de dependencia, de superioridad y de inferioridad jerárquicas, relaciones engendradas por la fuerza invisible del dios Dinero, y ello en el seno de un partido de trabajadores que se jacta de no tener "ni Dios ni señor"» (18).

(14) La edición que hemos manejado es ROBERT MICHELS: *Les partis politiques*, Flammarion, París, 1919.

(15) MICHELS aborda sistemática y exhaustivamente la cuestión en el cap. II de la 2.ª parte. edic. cit., págs. 76-95.

(16) Cfr. ROBERT MICHELS: *Les partis politiques*, cit., pág. 83.

(17) *Ibidem*, pág. 88.

(18) *Ibidem*, págs. 94-95 (entrecorridos en el original). Para un acercamiento reciente a la signi-

Pero, pese a lo interesante de la perspectiva analítica abierta por el sociólogo alemán —perspectiva que, como analizaremos posteriormente, ha sido recuperada actualmente en toda su significación por los estudios más recientes en materia de partidos— y pese a los problemas políticos que, según acabamos de ver, la misma ponía de relieve, es lo cierto que el Estado constitucional acabará por primar la necesidad de hacer frente a la doble exigencia antes mencionada —mantenimiento de la independencia política de los partidos y candidatos frente a presiones externas y mantenimiento del principio de igualdad de oportunidades entre ellos— y por introducir de forma paulatina normas jurídicas destinadas a hacer efectivas en la práctica las exigencias apuntadas.

En tal sentido, el estudio de la historia comparada de la regulación de la financiación de los partidos y candidatos en el Estado constitucional pone de relieve la existencia, en primer lugar, de dos fases en esa regulación y, además, de dos modelos sustancialmente diferentes al respecto (19). Una primera fase vendría dada por la aprobación de normas destinadas a lograr la limitación de los gastos de los candidatos y/o de los partidos en las elecciones y a conseguir la limitación y/o la prohibición de determinadas contribuciones destinadas a las organizaciones partidistas. Inglaterra constituyó el primer país que optó por la vía de limitar los gastos de los candidatos cuando, en 1883, aprobó la *Corrupt and Illegal Practices Act*, ley que «ha constituido hasta nuestros días la espina dorsal de la legislación británica sobre los aspectos económicos de las campañas» (20). Esa legislación, reforzada por medidas posteriores, como la *Representation of the People Act*, de 1918, fue posteriormente incorporada por los Estados Unidos, país en que la vigencia de las medidas limitadoras de los gastos electorales de los candidatos tendría una evolución marcada por

ficación de la obra de Robert Michels dentro de la teoría estasiológica, cfr. JOSE MARIA RIVERA OTERO: «Retrospectiva sobre "Los partidos políticos" de M. Duverger en la historia de la estasiología», en *Dereito*, vol. 2, núm. 1 (1993), págs. 305-323.

(19) Un estudio teórico general de las diversas formas de financiación de los partidos, en tanto que moderna forma de organización de los intereses colectivos, de vertebración de la opinión pública y de vehículos para la representación política, en RAMON GARCIA COTARELO: *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 1985, págs. 189-232. Un buen resumen de la evolución histórica comparada de los sistemas de financiación en KLAUS VON BEYME: *Los partidos políticos...*, cit., págs. 253-276. Datos exhaustivos sobre la situación de la financiación en los distintos países del mundo en GEORGE E. DELURY: *World Encyclopedia of political Systems & Parties*, 2 volúmenes, Facts On File Publications, New York, 1987. Finalmente, y para un análisis muy reciente de la financiación partidistas en los principales Estados constitucionales en la actualidad, cfr. ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Westview Press, San Francisco, 1993.

(20) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., pág. 15, y, en general, sobre la evolución inglesa, págs. 13-22. Para un acercamiento crítico a la obsoleta regulación inglesa en la materia, cfr. el trabajo de R. J. JOHNSTON y C. J. PATTIE, cuyo título es ya expresivo de su toma de posición: «Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under nineteenth Century Regulations», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 123-155.

recurrentes derogaciones y recuperaciones: «A comienzos de la segunda década del siglo xx, la legislación electoral norteamericana incorporó el sistema británico de limitación de los gastos en los que podrían incurrir los candidatos. Vigente por un período de sesenta años, la medida sería derogada en 1971 para volver a ser adoptada tres años después. En esta ocasión tendría un corto período de vigencia al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema en 1976» (21). Por lo que se refiere a la limitación de gastos de los partidos, la experiencia inicial se produce en los Estados Unidos, donde desde 1939 han estado vigentes tales límites, considerados compatibles con la Constitución por el Tribunal Supremo en 1976 (22). Finalmente, los límites a las contribuciones de diverso tipo, también originarias de la legislación norteamericana, han ido incorporándose de forma paulatina y selectiva en diversos sistemas democráticos occidentales, y constituyen hoy día uno de los elementos conformadores de la legislación reguladora de la financiación de las organizaciones partidistas (23).

Pero, como antes apuntábamos, esta primera fase de legislación *negativa* y limitadora —inicialmente característica de los países anglosajones, aunque posteriormente adoptada con diverso grado de intensidad por diferentes Estados de la Europa continental— daría paso, mediada la presente centuria, a una segunda caracterizada por la introducción de medidas *positivas*, es decir, destinadas a financiar, con cargo a fondos públicos a los candidatos y/o los partidos políticos, bien de forma *directa*, bien de forma *indirecta*. Mientras que en lo relativo a las medidas de financiación pública *indirecta* (utilización gratuita de la radio y televisión de titularidad pública, establecimiento de regímenes especiales de franqueo, exenciones fiscales de diverso tipo, etc.) no existen, con la única excepción significativa de Esta-

(21) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., pág. 22, y, en general, sobre la evolución americana, págs. 22-28. También el trabajo de PAUL S. HERRNSON «The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 17-41. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos procedió a declarar inconstitucional la regulación adoptada por el Congreso en dos ocasiones: en 1921, en su sentencia en el caso *Newberry vs. United States*, considerando contraria a la Constitución la limitación de gastos impuesta a los candidatos en las elecciones primarias (cfr., sobre el caso «*Newberry vs. United States*», SALVATORE CATINELLA: *La Corte Suprema degli Stati Uniti D'America*, CEDAM, Padova, 1934, pág. 403); y en 1976, en su sentencia en el caso «*Buckley vs. Valeo*», declarando igualmente inconstitucionales, por entenderlos contrarios a la *First Amendment*, los límites muy rígidos a los gastos de los candidatos establecidos en la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1974, lo que llevó a la aprobación de la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1976, que procedía a suprimir nuevamente los límites de gasto, excepto en el caso de que los candidatos a presidente y vicepresidente recibiesen financiación pública (cfr., sobre el caso «*Buckley vs. Valeo*», ALFRED H. KELLY, WINFRED A. HARBISON y HERMEN BELZ: *The American Constitution. Its origins & Development*, Norton and Company Inc, New York, 1983, págs. 722-724).

(22) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., págs. 30-34.

(23) *Ibidem*, págs. 38-63.

dos Unidos, donde no se contemplan, diferencias esenciales entre las distintas democracias occidentales (24), en lo referente a la financiación pública *directa* sí que se han ido decantando dos modelos, uno y otro coherentes en última instancia con el papel que los partidos y sus candidatos han desempeñado históricamente en la configuración del proceso electoral.

Ciertamente, desde que en 1957 Puerto Rico inaugurara el establecimiento de un sistema de subvenciones públicas a los partidos políticos, tal sistema iría generalizándose hasta convertirse, hoy día, en el «rasgo más común de la legislación acerca de la financiación política en los sistemas democráticos» (25). Y así, pese a que, como señala, no sin cierto sarcasmo, Von Bayme, el hecho de que la financiación pública de las organizaciones se produjera por primera vez en la isla caribeña no parecía jugar como un factor en pro de su aceptación (26), serán muchos y muy significativos los Estados que optarán por el modelo de la financiación pública *directa* en los años sucesivos: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia, Canadá y Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) o, finalmente, Francia (1988) (27). No entraremos aquí, obviamente, en un estudio de estos diferentes sistemas de financiación directa (28), pues a los efectos de este trabajo no es necesario un análisis pormenorizado de cada uno de los mismos. Sí que veremos, sin embargo, subrayar, tal y como apuntábamos anteriormente, la diferencia entre los que han sido denominados «modelo norteamericano» y «modelo europeo» (29), pues uno y otro han acabado por marcar distintas vías para hacer frente a la necesidad de garantizar a los actores básicos del proceso político-electoral las fuentes financieras necesarias destinadas a que aquéllos puedan cumplir las importantísimas misiones que tienen asignadas en los sistemas democrático-representativos.

Por lo que se refiere al modelo consistente en financiar a los candidatos, será Francia el primer país que, en fecha tan temprana como 1946, establezca, mediante Ley de 13 de abril (núm. 46-679), el principio del reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional que hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos expresados en la correspondiente circunscripción (30). Pese

(24) Cfr., al respecto, KARL-HEINZ NASSMACHER: «Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 241-243.

(25) PILAR DEL CASTILLO: *La financiación de partidos...*, cit., pág. 65.

(26) KLAUS VON BEYME: *Los partidos políticos...*, cit., pág. 263.

(27) Cfr. KLAUS VON BEYME: *Los partidos políticos...*, cit., pág. 263.

(28) Pueden verse, en tal sentido, los diversos trabajos incluidos en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit.

(29) Seguimos la tipología utilizada por PILAR DEL CASTILLO VERA en *La financiación de partidos...*, cit., págs. 77 y sigs. y 88 y sigs.

(30) Cfr. MOHAMED RECHID KHEITMI: *Les partis politiques et le Droit Postif Français*, LGDJ, París, 1964, pág. 235 y sigs. El sistema francés ha experimentado un cambio sustancial tras la aprobación de las leyes números. 226 y 227 en 1988, tal y como expondremos más abajo. Cfr. *infra*, nota 35.

a ello, el caso francés fue considerado un ejemplo casi marginal en la materia, por lo que habrá que esperar al año 1971, fecha en que el Congreso norteamericano aprueba la *Federal Election Campaign Act* (FECA), que supuso, en palabras de Herrnson, «la primera legislación global sobre financiación de campañas aprobada desde la *Corrupt Practices Act* de 1925» (31). Esta norma, modificada posteriormente en ciertos aspectos en 1974 como consecuencia del escándalo Watergate y considerada constitucional por el Tribunal Supremo en 1976, en la sentencia dictada en el ya citado caso *Buckley vs. Valeo*, dio lugar al que puede denominarse «modelo norteamericano» de financiación directa, consistente esencialmente en que los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos a la constitución de un fondo destinado a la financiación de las campañas presidenciales, fondo que tiene la finalidad de financiar tanto los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones primarias y generales, como los de los partidos en sus respectivas convenciones destinadas a la designación de sus candidatos a la presidencia de la Unión (32).

Si el «modelo norteamericano» resultaba, a fin de cuentas, coherente con el papel reservado a los candidatos en su sistema electoral —en el que, como es conocido, el protagonismo de aquéllos ha venido siendo en general de superior significación al de los partidos a los que se adscriben los competidores—, paralela coherencia iba a traducirse en el hecho de que en la Europa continental los sistemas progresivamente adoptados por los Estados que recurren al instrumento de la financiación pública en las décadas de los sesenta y los setenta, fueran dirigidos esencialmente a conceder fondos de procedencia estatal a los partidos, protagonistas indiscutibles de la vida electoral y, aún más en general, del funcionamiento del sistema político, dando con ello lugar, pese a las peculiaridades que podrían señalarse entre los mismos, a lo que ha constituido el «modelo europeo» de financiación pública *directa* de las organizaciones partidistas. En tal sentido no tenemos interés aquí más que en destacar el elemento diferenciador fundamental observable en el ámbito conjunto de los países que se agrupan en el «modelo europeo» referido: el que viene dado por el hecho de que los Estados opten por la vía de financiar *solamente* las actividades electorales de los partidos —así, por ejemplo, Alemania (33)— por la de financiar exclusivamente

(31) PAUL S. HERRNSON: «The High Finance of American Politics...», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., pág. 19.

(32) Para un estudio del impacto y las consecuencias prácticas de la aplicación de la normativa americana, cfr. PAUL S. HERRNSON: *op. cit.*, págs. 20-30.

(33) La evolución del sistema de financiación alemán estuvo marcada de forma decisiva, y al igual que ocurriera en los Estados Unidos, por diversas decisiones del órgano encargado del control de la constitucionalidad. En efecto, tras declarar, en 1958, inconstitucionales las desgravaciones fiscales sobre las contribuciones políticas dirigidas a los partidos, en 1966, y en la que ha sido considerada una sentencia «con una base teórica de derecho constitucional, que hasta hoy no ha encontrado comparación en la historia del Tribunal», el Tribunal de Karlsruhe declaraba, en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad

las actividades permanentes de los mismos, al margen de los gastos de tipo electoral —el caso, por ejemplo, de la generalidad de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia) (34)— o, finalmente, por la vía de financiar tanto los gastos derivados de las actividades de tipo electoral de los partidos cuanto los derivados de su funcionamiento ordinario al margen de elecciones: el caso español, el italiano hasta los referéndum de 1993, que han abierto una incógnita sobre el futuro, el austríaco y el francés desde 1988 (35).

Este brevísimo repaso de la situación comparada de algunos de los más importantes Estados occidentales en relación con los sistemas que cada uno de los mismos aplica para intentar dar una salida a la creciente necesidad de los partidos de responsabilizarse de unos altísimos costos de funcionamiento ordinario y extraordinario (elecciones de diverso nivel, referéndum) que no incentive la búsqueda por su parte de fuentes de financiación *irregulares* y la constatación, antes realizada, de la persistencia, en muchos de los Estados que hemos referido, de gravísimos problemas derivados de la financiación ilegal de las organizaciones partidistas, pone de relieve, en última instancia, el fracaso, cuando menos relativo, de los instrumentos de financiación pública *directa*. España, como veremos, no constituye a este respecto una excepción. Pero antes de entrar en el análisis del caso español queremos subrayar algunas de los elementos que, en los últimos años, han contribuido seriamente a agravar la situación de desfase entre las exigencias de la realidad y las normas aprobadas por el poder público estatal con la declarada finalidad de corregirla.

presentado por el Estado de Hesse —lo que determinó que el pronunciamiento sea conocido como *Hessenurteil*— inconstitucionales las subvenciones públicas que los partidos venían recibiendo desde finales de la década de los sesenta, con la única excepción de las destinadas a hacer frente a gastos electorales. Cfr., al respecto, SERENA MANZIN MAESTRELLI: *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, Giuffrè, Milán, 1991, págs. 103-115. También, HANS HERBERT VON ARNIM: «Campaign and Party Finance in Germany...», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 201-218.

(34) Para la regulación de la financiación en los países escandinavos, cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., págs. 100-110. Específicamente para Suecia, cfr. GUDRUN KLEE: «Financing Parties and elections in Small European Democracies: Austria and Sweden», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 178-200.

(35) Para Austria, cfr., además del trabajo de GUDRUN KLEE, cit. en la nota precedente, PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., págs. 97-99. En relación con el sistema francés, como antes apuntábamos, por Leyes 88-226 y 88-227, de 11 de marzo, se han introducido cambios sustanciales en el hasta entonces vigente, cambios orientados en el sentido de financiar tanto a los candidatos electorales (presidenciales y a la Asamblea Nacional) como a los partidos para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Esta normativa ha sido muy recientemente completada por la Ley 90-55, de 15 de enero, que establece los criterios para la división del presupuesto estatal destinado a la financiación partidista. Cfr., con información muy detallada sobre los resultados prácticos de la aplicación de la nueva normativa, THOMAS DRYSCH: «The New French System of Political Finance», en ARTHUR B. GUNLICKS: *Campaign and party finance...*, cit., págs. 155-177. Cfr. *supra*, nota 9.

III. LOS PROBLEMAS DEL PRESENTE: LA CRISIS DE LOS PARTIDOS EN LA *SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN*

Si resulta innegable que la generalización, en una buena parte de las democracias occidentales, del establecimiento de sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos a partir de la década de los sesenta respondió a la no menos generalizada crisis financiera que comienzan entonces a atravesar la práctica totalidad de las organizaciones partidistas, no lo es menos, a nuestro juicio, que la agudización de las causas que provocaron tal crisis financiera va a explicar la incapacidad de esos sistemas para solventarla y cambiar una tendencia que se ha venido traduciendo en el ensanchamiento progresivo entre unos costes económicos crecientes y unos ingresos financieros decrecientes. En efecto, será precisamente a la vista de las causas de la crisis en la financiación que determinaron la generalización de los sistemas de financiación pública directa, como podremos comprobar la tesis apuntada. Pilar del Castillo las ha resumido con una precisión que hace innecesario cualquier comentario adicional: «Aunque la crisis de financiación habría que buscarla obviamente en una pluralidad de causas, hay dos factores básicos inmediatos que parecen haberla determinado: a) encarecimiento de los costes económicos que implican el mantenimiento de la organización del partido y de sus actividades electorales y permanentes, y b) dificultad de los grupos políticos a la hora de obtener los recursos suficientes para responder a las nuevas demandas económicas, por las vías que tradicionalmente habían venido utilizando» (36).

Así las cosas, cabría preguntarse ¿por qué las *políticas* de financiación pública *directa* no han conseguido, por más que fuese de forma limitada, solucionar los problemas para los que fueron diseñadas? En nuestra opinión, la respuesta a esta pregunta debe buscarse en la naturaleza de la crisis, que, mucho más allá de una mera quiebra en los sistemas de financiación tradicionales, fue, y sigue siendo, una verdadera crisis *estructural* de los partidos como modernas formas de organización de los intereses colectivos y de vertebración de la opinión pública. En ese contexto, la necesidad de los partidos de competir en el marco de la moderna *sociedad de la información* (37) no sólo ha venido a agudizar los problemas financieros de unas organizaciones partidistas sometidas a los imparable costes económicos derivados del protagonismo de los *mass-media* en el desarrollo de la vida política, sino que, como veremos con posterioridad, ha incidido, por sí misma, en la propia crisis de los par-

(36) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos...*, cit., pág. 193, y también, sobre la misma cuestión, págs. 2-3.

(37) Para una explicación del concepto *sociedad de la información* y de su ubicación dentro de la historia de la comunicación, cfr. JESUS TIMOTEO ALVAREZ: *Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX. El nuevo orden informativo*, Ariel, Barcelona, 1986, págs. 121 y sigs. También, muchas de las reflexiones de MANUEL VAZQUEZ MONTALBAN en su *Historia y comunicación social*, Alianza, Madrid, 1985, especialmente págs. 214 y sigs.

tidos como sujetos vertebradores de la vida política e institucional en las modernas sociedades democráticas.

Para ser coherentes con todo lo apuntado parece necesario, por tanto, referirse, aunque sólo sea de modo tangencial, a las causas determinantes, no ya de la crisis en los sistemas de financiación tradicionales, sino a las de la crisis de los partidos de la que la primera no sería sino una pura manifestación y consecuencia. En nuestra opinión, de entre todas ellas, una destaca con significación indiscutible: la crisis de los partidos ha resultado, ante todo, una consecuencia directa del profundo cambio en su *naturaleza* y sus *funciones* que se derivará del creciente proceso de homogeneización (económica, social y cultural) que se ha venido produciendo en las sociedades occidentales desde la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, desde los momentos en que aquellas sociedades fueron capaces de comenzar a superar los devastadores efectos de la conflagración, es decir, desde los años sesenta y setenta. Y ello hasta el punto de que frente a los pronósticos de Maurice Duverger, realizados en su ya clásico *Les partis politiques* (38), a comienzos de la década de los cincuenta, cuando cerraba su célebre obra apuntado una previsión sobre el desarrollo imparable hacia el futuro del modelo de *partido de masas* («... todas las añoranzas por los partidos de cuadros del siglo XIX, individualistas y descentralizados, y los anatemas contra los partidos de masas actuales, centralizados y disciplinados, no impiden que sólo los segundos correspondan a la estructura de las sociedades contemporáneas») (39), ha acabado por tener razón Otto Kirchheimer con su formulación, no menos célebre, sobre la generalización progresiva en las modernas sociedades industriales del modelo del que él mismo llamará *catch-all-party* (40), formulación realizada una década y media después de la del eminente politólogo y constitucionalista francés.

En efecto, Kirchheimer, tras analizar la crisis del modelo del partido de integración de masas, nacido antes de la Segunda Guerra Mundial, en las sociedades de posguerra (41) apunta su tesis de que «los antiguos partidos de masas de base clasista o

(38) MAURICE DUVERGER: *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1951.

(39) Cfr. MAURICE DUVERGER: *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990, pág. 457.

(40) OTTO KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European Party Systems», en J. LA PALOMBARA y M. WEINER (eds.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1972, págs. 177-200. (Se trata de la segunda edición. La primera es de 1966.) Hemos manejado la traducción castellana «El camino hacia el partido de todo el mundo», en KURT LENK y FRANZ NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, cit., págs. 328-347, de donde proceden todas las citas.

(41) Su descripción de los cambios acaecidos tras la Guerra es tan concisa como rigurosa: «El partido burgués de viejo estilo, con su representación individual, se convierte ahora en excepción. Aunque algunos de esos partidos se mantienen con vida, ya no determinan el carácter del sistema de partidos. Al mismo tiempo, el partido de integración, nacido en una época de diferencias de clase más profundas y de estructuras confesionales más claramente reconocibles, se transforma en un auténtico partido popular, en un partido de todo el mundo (*catch-all-party*) [...] De aquí resulta el estadio actual, más o menos avanzado, en el cual los partidos intentan alcanzar todas las partes de la población, y algunos pretenden aun te-

confesional están sometidos a una presión que los pone en vías de convertirse en partidos de todo el mundo» (42), y apunta además las consecuencias que, para los propios partidos, se derivarían de ese sustantivo cambio de modelo: *a)* una desradicalización de los componentes ideológicos del partido; *b)* un fortalecimiento progresivo de sus dirigentes, cuya labor sería juzgada más en función de su contribución a la solución de los *problemas generales* que en función de su lealtad a los *finés de partido*; *c)* un correlativo debilitamiento del papel de los miembros del partido; *d)* una ampliación de su base electoral, que permitiría pasar de un partido de base *confesional* o *clasista* a un partido que pretende con su propaganda electoral abarcar a todo el mundo, y *e)* finalmente, una búsqueda consciente por establecer lazos de vinculación con los grupos de interés (43).

Obviamente, un partido de la naturaleza del que describe Kircheimer no puede ser financiado con las aportaciones de los militantes (44), pues la conjunción de elementos definidores que acabamos de referir se traducirá en un proceso de freno, cuando no de inversión, en la tendencia de crecimiento del partido desde el punto de vista de su afiliación (45). El tradicional partido de masas entra en crisis y, con ella, se

ner firmemente ligado su electorado particular, la clase trabajadora, y al mismo tiempo incorporar otras capas de electores [...] En las sociedades desarrolladas, de las que se trata aquí, en las cuales se ha alcanzado un alto nivel de bienestar económico y de seguridad social, ampliados a todos por las instituciones del Estado del bienestar o aseguradas por el acuerdo entre las partes sociales, muchos hombres ya no tienen frente al Estado la insatisfecha necesidad de protección que tenían antes [...] Este cambio en las cuestiones políticas primordiales y la orientación preferente hacia las mismas puede inducirles a enjuiciar las alternativas no tanto según sus propias aspiraciones particulares cuanto de acuerdo con la capacidad del dirigente político para satisfacer las exigencias generales del futuro» («El camino hacia el partido de todo el mundo», en *op. cit.*, págs. 331-333). Aunque el traductor español recoge entre paréntesis *catch-all-party*, la denominación que emplea KIRCHEIMER en su original inglés es la de *catch-all «people's» party* (cfr. edic. cit., pág. 184).

(42) OTTO KIRCHEIMER: «El camino hacia el partido de todo el mundo», cit., pág. 336.

(43) *Ibidem*, pág. 337. Las tesis de Kircheimer al respecto fueron retomadas posteriormente, y al servicio de una construcción que defiende el agotamiento del *modelo* histórico del partido como sujeto vertebrador del proceso democrático, por CLAUS OFFE, quien plantea la posibilidad de la «desintegración del partido político como la forma dominante de la representación democrática de las masas». Cfr. su «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de desestabilidad y desorganización», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988, págs. 55-88, y especialmente 62 y sigs. También, más recientemente, su obra *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1990, págs. 151 y sigs. Contiene también consideraciones de mucho interés sobre el futuro de los partidos como «agentes democráticos» la obra de Alan Ware. *Citizens, Parties and the State*, Polity Press, Cambridge, 1987, págs. 251 y sigs.

(44) El propio Otto Kircheimer apunta respecto de la financiación que «las consideraciones financieras desempeñan sin duda un papel, pero son menos importantes allí donde los partidos reciben medios públicos, como es el caso de Alemania, o donde tienen un acceso relativamente fácil a los medios de comunicación más importantes, como en Inglaterra y Alemania. La razón fundamental es obtener votos para lo cual sirven como mediadores los grupos de interés». En «El camino hacia el partido de todo el mundo», cit., pág. 337.

(45) Sobre la problemática de la afiliación a los partidos y su evolución, cfr. Stefano Bartolini: «La

produce la de los sistemas de financiación tradicionales —cuotas de los afiliados, los adherentes y cargos públicos, beneficios o aportaciones de instituciones vinculadas a los partidos de masas (sindicatos, empresas, etc.)— sustituidos ahora por sistemas coherentes con el nuevo modelo de partido. Angelo Panebianco pudo señalar, hace una década —retomando, frente a los hasta entonces vigentes enfoques *sistémicos*, un muy sugerente enfoque *organizativo* que entroncaba con la mejor tradición de la estasiología europea (Michels, Duverger) (46)— la importancia extraordinaria del cambio en el modelo de partido en lo relativo a sus consecuencias sobre la financiación: «El papel de las cuotas de los afiliados como mecanismo de financiación de la organización se reduce no sólo por la intervención de los grupos de interés, sino por el recurso a la financiación pública, cuya generalización no podía preverse aun a comienzos de los años sesenta, cuando escribe Kircheimer» (47).

Además de ello, Panebianco —tras indicar los diferentes resultados que para la dinámica organizativa interna se derivan de la utilización de las nuevas fuentes de financiación de las organizaciones partidistas (48)— retoma la importantísima significación política que se deduce del hecho de que el partido se vea forzado a competir en el contexto de la moderna *sociedad de la información*. Y ello no solamente como

Afiliación en los partidos de masas: la experiencia socialista democrática (1889-1978)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15 (1980). También, con datos muy actualizados sobre los principales partidos políticos europeos, Klaus Von Beyme: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, cit., págs. 209-242 y tablas 15 a 19.

(46) En efecto, frente al enfoque sistémico —que encontró su culminación teórica con la ya clásica obra de Giovanni Sartori *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976 (*Partidos y sistemas de Partidos*, Alianza, Madrid, 1980)— Panebianco expone con absoluta claridad su *partie prise* metodológico: «Creo firmemente que la teoría comparada de los sistemas de partidos ha dado grandes frutos. Pero estoy igualmente convencido de que las numerosas zonas de sombra que aquella teoría deja, sólo pueden ser iluminadas con un decidido retorno al estudio de los partidos desde la perspectiva de su dinámica organizativa interna». En *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1982. Hemos manejado la edición española *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, de donde proceden todas las citas; ahora en pág. 15.

(47) Cfr. Angelo Panebianco: *Modelos de partido*, cit., pág. 490 y nota 5. En confirmación del escaso peso de la financiación procedente de fuentes del propio partido en contraste con las fuentes de financiación públicas, pueden verse datos reveladores en Klaus Von Beyme: *Los partidos políticos...*, cit., pág. 268 y tabla 21.

(48) »[...] mientras que la financiación pública (con variaciones de unos partidos a otros y según sean las distintas legislaciones nacionales) tiene en la mayoría de los casos como efecto una «concentración del poder», es decir, pone en manos de los líderes del partido un conjunto de recursos monetarios superiores a los que están a disposición de sus adversarios internos, la financiación desde los grupos de interés actúa en la dirección opuesta. Es decir, tiene como resultado una «fragmentación» del poder organizativo: el patrocinio de sus propios candidatos en los distintos partidos por parte de los grupos de interés, así como las funciones de intermediación financiera desempeñadas por los políticos, ponen en mano de un número tendencialmente elevado de los líderes, recursos financieros convertibles en recursos políticos, utilizables en la competición interna». Angelo Panebianco: *Modelos de partido*, cit., pág. 490 y nota 5.

una causa de la crisis financiera de los partidos —la que se originaría en el ingente aumento de los gastos que les supone a aquellos la necesaria presencia en los *mass-media*—, sino también como un elemento determinante del propio cambio de modelo que conduciría del tradicional partido de masas al que el politólogo italiano denomina *partido profesional-electoral*. Para Panebianco, con quien coincidimos plenamente, la progresiva consolidación del partido profesional-electoral ha sido una consecuencia de «dos tipos de cambios ambientales» que vienen afectando en las tres últimas décadas a las sociedades occidentales. Por un lado, el cambio en los procesos de estratificación social «que tiene que ver con las modificaciones que se han producido no sólo en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales [...], sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo» (49). Por otro, el cambio producido como consecuencia de la consolidación, ya antes referida por nosotros, de la sociedad de la información: «El segundo cambio que se ha producido — subraya Panebianco— es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los *mass-media* y en particular de la televisión (la fecha emblemática es 1960 con ocasión de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos). Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos» (50).

Aunque estos efectos no son en absoluto irrelevantes en sus implicaciones, desde el punto de vista de la financiación de las organizaciones partidistas y, sobre todo, desde el de la influencia que el manejo *interno* de los fondos financieros tiene en la configuración de las distintas elites dirigentes del partido (51), con lo expuesto es suficiente para el mantenimiento de la línea argumental de este trabajo. Y ello porque creemos haber puesto de relieve, con la necesaria concisión que exige el planteamiento general de nuestro estudio, los elementos esenciales del contexto sociológico en que actualmente, en esta frontera del fin de siglo, se ve constreñido a actuar el *moderno soberano* (52), es decir, el partido político profesional-electoral. No debe pues extrañarnos, a la vista de todo lo apuntado, que, tal y como Gianfranco Pasquino había

(49) *Ibidem*, págs. 493-494.

(50) *Ibidem*, pág. 495.

(51) Cfr. *Ibidem*, págs. 495-501.

(52) Utilizamos la caracterización de *soberano* referida al partido político en el sentido en que lo hace Giuseppe Ugo Rescigno en su excelente trabajo «Limitare al Sovrano. Brevi noti sui partiti politici», en *Critica del Diritto*, núm. 27-28 (1982), págs. 10 y sigs. Por lo demás Rescigno retoma una reflexión que ya expresara en su día Antonio Gramsci, cuando escribía que «el moderno príncipe, el mito-príncipe, no puede ser una persona real, un individuo concreto; puede ser sólo un organismo; un elemento de la sociedad complejo en el cual tiene ya inicio la concreción de la voluntad colectiva reconocida y afirmada parcialmente en la acción. Este organismo ha sido ya producido por el desarrollo histórico y es el partido político: la primera célula en la cual se reasumen los gérmenes de la voluntad colectiva que tienden a transformarse en universales y totales». Cfr. *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato Moderno (Quaderni del carcere, núm. 4)*, Torino, 1974, pág. 5.

pronosticado para Italia, tras la aprobación, a mediados de la década de los setenta, de su ley sobre contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares de financiación y no *sustitutiva* —tal y como era su objetivo— de las fuentes mencionadas. El caso español, que pasamos a considerar seguidamente, así viene a demostrarlo sin ningún genero de dudas.

IV. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: RASGOS BÁSICOS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO

1. *La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista*

En línea con la dinámica general europea que hemos tenido ocasión de describir en su momento, las elites políticas que dirigen, tras el fin de la dictadura franquista, el cambio político en España y la construcción del nuevo régimen democrático optarán, desde el principio, por el sistema de la financiación pública de las organizaciones partidistas. En efecto, tanto el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales (53), como la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (54), contemplaban diversas medidas de financiación *directa e indirecta* en favor de los partidos para la cobertura de los gastos ocasionados por razón de las elecciones generales y municipales (55). Con posterioridad, la Ley 54/1978,

(53) El preámbulo de la norma reguladora subrayaba la intención del legislador de garantizar la pluralidad política por medio del principio de «igualdad de oportunidades de todos los contendientes, asegurada a través de los medios informativos de titularidad pública y de la adecuación de espacios y lugares idoneos para la propaganda electoral». En tal sentido la norma contemplaba medidas de financiación *indirecta* (artículo 39: lugares reservados para la colocación gratuita de carteles; artículo 40: uso gratuito de espacios en la televisión, radio y prensa de titularidad pública; y artículo 41: celebración de actos públicos de propaganda electoral en locales oficiales) y de financiación *directa* (artículo 44: subvenciones estatales por los gastos originados por las actividades electorales), además de diversas normas sobre control y fiscalización de gastos electorales: arts. 45-48.

(54) Esta norma, al tiempo que declaraba, en su artículo 20, de aplicación para las elecciones locales lo previsto en el Real Decreto-Ley de 1977 en materia de propaganda electoral y, por tanto, lo en él previsto para la financiación *indirecta* de partidos y coaliciones —según acabamos de apuntar en la nota precedente— establecía, en su artículo 45, las subvenciones estatales que les corresponderían por los gastos originados por las actividades electorales.

(55) El sistema de financiación de gastos ocasionados por razón de las participación de los partidos en consultas populares se completaba con lo previsto en la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referendun, cuyo artículo 14 regulará el uso durante la campaña de propaganda de los medios de difusión de titularidad pública y el régimen de franquicia para los envíos postales de propaganda.

de 4 de diciembre, de partidos políticos, vino a introducir el principio de la financiación permanente de los partidos, en función del criterio de su representación parlamentaria y de su peso electoral (56), principio que sería completado con el de la financiación de los grupos parlamentarios, establecido en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado de 10 de febrero de 1982, según veremos posteriormente.

La regulación *provisional*, que había supuesto el Real Decreto-Ley del año 1977, se cerraría con la aprobación, en 1985, de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (5/1985, de 19 de junio), norma que derogará expresamente las dos mencionadas al comienzo de este apartado y que vino a suponer una ordenación precisa y exhaustiva de todos los aspectos relativos a la financiación electoral —*directa e indirecta*— de las organizaciones partidistas. El régimen jurídico regulador de la financiación se completará, mediada ya la década de los ochenta, con la aprobación de la norma más importante en la materia, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, y por las Leyes Orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisiones de televisión privada, y 19/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora.

Todo el *corpus* normativo mencionado forma un conjunto armónico, conformador del régimen jurídico de la financiación de los partidos políticos en España, régimen cuyos elementos vertebrales pasamos a exponer seguidamente.

2. Rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos

Abordaremos el estudio de los elementos definidores del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España refiriéndonos, en primer lugar, a los límites de diversa naturaleza establecidos a los gastos de tipo electoral y a las limitaciones y prohibiciones de las contribuciones que pueden recibir los partidos políticos, para pasar a detallar seguidamente las diferentes fuentes de financiación de los partidos, bien las provenientes de recursos privados, bien de la financiación pública, sea ésta *directa* o *indirecta*.

(56) El artículo 6.º de la Ley de partidos políticos determinó que la Administración del Estado financiaría las actividades de los partidos con una cantidad fija anual por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras e, igualmente, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras. A tal efecto, el precepto preveía la consignación en los Presupuestos Generales del Estado de una cantidad global destinada a estos fines y de los criterios para distribuirla según lo determinado anteriormente.

A) Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones

Por lo que se refiere a los límites de gastos electorales, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) dispone, con carácter general, que «ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos a pesetas constantes» (artículo 131.1). En coherencia con esta declaración básica, la propia Ley determina en su lugar los límites de gasto correspondientes a las elecciones generales (artículo 175.2) (57), municipales (artículo 193.2) (58) y europeas (artículo 227.2) (59). Por su parte, las correspondientes leyes electorales de las CC. AA. han establecido también, siguiendo un criterio semejante al fijado en la LOREG —según el cual el cálculo del tope se realiza a partir de una operación matemática consistente en multiplicar por una determinada cantidad el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de cada circunscripción electoral y sumar otra cantidad en función del número de circunscripciones en que concurra el partido a las elecciones—, límites a los gastos electorales en que pueden incurrir los partidos que compitan en comicios autonómicos.

La normativa limitadora no se circunscribe en todo caso a la fijación de topes de gasto para los diversos procesos electorales a los que las fuerzas políticas pueden concurrir, pues tanto la LOREG como la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) contienen normas que vienen a limitar en unos casos y a prohibir absolutamente en otros las contribuciones que los partidos pueden recibir. En tal sentido, la LOREG prohíbe, en su artículo 128, la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes del sector público (60) y, con ciertas excep-

(57) «Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por veinticinco pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. La cantidad resultante de la operación anterior podrá incrementarse en razón de 20.000.000 de pesetas por cada circunscripción donde aquellos presenten sus candidaturas».

(58) «Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 15 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 20.000.000 de pesetas por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición».

(59) «Para las elecciones al Parlamento Europeo, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por veinticinco pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las secciones electorales en las que se presenten las candidaturas».

(60) «...de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas».

ciones detalladas en la Ley, de entidades y personas extranjeras. Además dispone, en su artículo 129, que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas. La LOFPP, por su parte, regula con cierto detalle el régimen jurídico de los recursos procedentes de financiación privada, estableciendo las limitaciones y prohibiciones que veremos a continuación.

B) Las fuentes de financiación de los partidos

a) Recursos procedentes de la financiación privada

Junto a los recursos procedentes de la financiación pública, que abordaremos después, los partidos políticos pueden en España financiarse con dinero procedente de manos privadas. En tal sentido, el artículo 2.2 de la LOFPP contempla toda una serie de recursos: cuotas y aportaciones de los afiliados, productos de las actividades propias del partido y rendimientos procedentes de su propio patrimonio, créditos concertados por los partidos, herencias o legados que reciban y, finalmente, ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones legalmente previstos. Serán, precisamente, estos últimos recursos los que, por su propia naturaleza material, se someterán a una estricta normativa reguladora.

El artículo 4 de la mencionada LOFPP determina así que los partidos políticos podrán recibir aportaciones *no finalistas* de manos privadas y que cuando tales aportaciones procedan de personas jurídicas requerirán acuerdo debidamente adoptado por el órgano social competente a tal efecto. Tras ello, se establece toda una serie de limitaciones a las aportaciones procedentes de la financiación privada, pues los partidos no podrán aceptar o recibir, ni directa ni indirectamente: 1) aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos legalmente prevista; 2) aportaciones procedentes de una misma persona, física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas al año, y 3) aportaciones procedentes de empresas públicas o de empresas que mediante contrato vigente presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración pública. Además de todo ello, el artículo 5 de la Ley, tras autorizar que los partidos reciban aportaciones no finalistas procedentes de personas extranjeras, siempre que las mismas cumplan los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales, prohíbe a los partidos aceptar cualquier forma de financiación por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

Este régimen, establecido para las subvenciones *no finalistas*, es decir, aquellas que el partido puede aplicar a la cobertura de los gastos que libremente decida, se completa con las previsiones contenidas en la LOREG respecto de las aportaciones *electorales*, es decir, las destinadas a la financiación concreta del proceso electoral de que se trate. En relación con ellas, ya hemos apuntado las estrictas prohibiciones que establece la LOREG (artículo 128) —más rígidas que las que acabamos de referir para las actividades no finalistas—, norma que, al tiempo, recoge un principio de publicidad que debe actuar también como claro elemento de control. En efecto, según su artículo 126, quienes aporten fondos a las cuentas electorales de los partidos deberán hacer constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y número de DNI o pasaporte, y quienes los aporten por cuenta y representación de otra persona física o jurídica, deberán hacer constar el nombre de aquella (61).

b) Recursos procedentes de la financiación pública «directa»

El análisis del régimen jurídico de los recursos con que cuentan los partidos procedentes de la financiación pública *directa* debe realizarse distinguiendo, tal y como hace la LOFPP (62), de un lado, los destinados, con carácter extraordinario, a la financiación de procesos electorales, y de otro, los dirigidos a la financiación ordinaria y permanente de los partidos. Dentro de estos últimos es necesario distinguir, a su vez, en el caso español, entre los recursos destinados a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos propiamente dichos.

Por lo que se refiere a lo primero —las subvenciones para gastos electorales—,

(61) Esta cuestión relativa a la publicidad o no de los datos personales de quien realizase una aportación electoral fue uno de los pocos temas que, respecto de la financiación, suscitó un debate sustantivo con ocasión de la discusión parlamentaria de la LOREG. Mientras que el debate de totalidad en el Pleno del Congreso se centró en aspectos generales —sobre todo los relativos a la garantía o no del principio constitucional de la proporcionalidad para la elección de la Cámara baja— el debate de las enmiendas, tanto en la Comisión Constitucional del Congreso, como en el Pleno, se dedicó, en gran medida, a la compatibilidad o no con el derecho a la intimidad de lo previsto en el texto del precepto y a la conveniencia o no del mismo para garantizar la mayor transparencia posible en la financiación de las campañas electorales. La discusión puede verse en Cortes Generales: *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*, II vols. (edición dirigida por Ramón Entrena Cuesta). Las referencias citadas en el Vol. I: debate de totalidad, págs. 110-135; debate en la Comisión Constitucional, págs. 493-499; debate en el Pleno del Congreso, págs. 673-675.

(62) En tal sentido, el artículo 2.1 de la LOFPP enumera como recursos procedentes de la financiación pública los siguientes: «a) las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General; b) Las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y la subvención a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa; c) las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente ley».

la LOREG, a partir del principio general contemplado en su artículo 127.1 (63), detalla, para cada uno de los tipos de elecciones que regula (generales, municipales y europeas), un sistema de subvenciones públicas que consiste, esencialmente, en entregar a los partidos que han obtenido representación en la institución de que se trate en cada caso, una cantidad de dinero por cada escaño obtenido y otra por cada uno de los votos conseguidos. Así, según el artículo 175.1, para las *generales*, dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o el Senado; setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado, y, por último, treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador. Para las *municipales*, según el artículo 193.1, veinticinco mil pesetas por cada concejal electo y cincuenta pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado concejal. Y, finalmente, para las *europeas*, según el artículo 227.1, tres millones de pesetas por cada escaño obtenido y 100 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado. El sistema se completa con las respectivas previsiones de las leyes electorales de las CC.AA. sobre subvenciones de los gastos producidos con ocasión de ese tipo de comicios.

Pero, como hemos dicho, el sistema español de financiación pública *directa* de los partidos políticos no sólo contempla la transferencia de fondos públicos a los mismos con ocasión de los gastos excepcionales derivados de los procesos electorales, sino también un régimen de financiación ordinaria y permanente en virtud del cual los partidos tienen derecho a recibir recursos financieros, bien para el mantenimiento de sus grupos parlamentarios, bien de sus propias estructuras organizativas. En relación con lo primero, los Reglamentos del Congreso y del Senado (y los respectivos de las CC. AA. para los grupos parlamentarios autonómicos) establecen el derecho de los grupos a recibir una subvención pública, con cargo a los respectivos presupuestos de las Cámaras, subvención que tendrá una parte fija para cada uno de los grupos y otra variable en función del número de miembros que lo formen (artículos 28.1 del RCD y 34 RS) (64).

(63) «El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora».

(64) Art 28.1 RCD: «El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

Este completo sistema de subvenciones estatales se culmina con las disposiciones de la LOFPP respecto de la financiación permanente de las organizaciones partidistas. Su artículo 3 establece que el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender a sus gastos ordinarios de funcionamiento y determina, con criterios similares a los establecidos para el reparto de las subvenciones electorales y las subvenciones a los grupos parlamentarios (número de votos y escaños obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados), los principios que se seguirán en la distribución de aquellas subvenciones: «Para la asignación de las indicadas subvenciones —dispone el artículo 3.2, párrafo segundo— se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos» exigidos por la ley.

En el último de los apartados de este trabajo nos referiremos a las consecuencias que, desde el punto de vista *político*, se derivan de un sistema de financiación pública directa como el que acabamos de exponer. Pero antes, y ya para terminar el análisis del régimen jurídico español regulador de la financiación de los partidos, vamos a tratar de los instrumentos de financiación pública *indirecta* contemplados por la normativa electoral.

c) Medios de financiación pública «indirecta»

1) Sin ningún género de dudas, el medio de financiación pública *indirecta* más sustantivo, desde el punto cualitativo, de los varios que se contemplan en la legislación electoral española, es el relativo a la concesión de espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación de titularidad pública para las campañas electorales. Aunque la cuestión aparece regulada con gran detalle en la LOREG (artículos 59-67), sólo nos referiremos aquí a los rasgos más generales de tal regulación. Los dos principios básicos al respecto son los siguientes: de un lado, el de que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (artículo 60.1) (65), y de otro, el de que durante la campaña electoral, los par-

Artículo 34 RS: «El Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos».

(65) Con posterioridad a la aprobación de la LOREG, y desaparecido ya el monopolio televisivo público, la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de Te-

tidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública conforme a lo legalmente establecido (artículo 60.2).

Tal régimen legal parte, a su vez, del principio de que la distribución de espacios gratuitos para la propaganda electoral se realizará atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 61), principio que luego se concretará, con gran minuciosidad, en función de los distintos tipos de comicios. Para los generales, el artículo 63.1 establece que la distribución de espacios gratuitos de propaganda en las elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales se realizará teniendo en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso, tras lo cual regula, muy exhaustivamente, el *modus operandi* en caso de que se produzca la coincidencia de procesos electorales de diferente naturaleza. El artículo 64 regula, en fin, el baremo conforme al cual se procederá a realizar la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación de aquéllos. Por último, y ya con relación a las elecciones municipales, el artículo 188 dispone que el derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50 por 100 de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente (66).

2) Constituye también un importante medio de financiación pública *indirecta* el consistente en subvencionar a los partidos por los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, dado el coste económico de tales operaciones de campaña. A tal efecto, la LOREG detalla las reglas que se aplicarán para el cálculo de la correspondiente subvención en las elecciones generales (artículo 175.3) y municipales (artículo 193.3).

3) La LOREG prevé, igualmente, que los Ayuntamientos deberán reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral (artículo 55.2), y determina con minuciosidad la forma en que los Ayuntamientos tendrán que proceder a los efectos de posibilitar lo dispuesto en el precepto que acabamos de citar (artículos 56-57).

levisión privada, ha venido a disponer que tampoco podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión (artículo 1.º). Una recopilación actualizada de la normativa electoral vigente puede verse en Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior): *Normativa electoral estatal y autonómica*, Madrid, 1992.

(66) La regulación ha venido a completarse con lo previsto a tal efecto en la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora.

4) Finalmente, y ya para terminar esta enumeración de los diferentes medios de financiación pública *indirecta* contemplados en nuestra legislación electoral, debemos referirnos a la fijación, que deberá hacerse en cada caso por Orden Ministerial, de tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral (artículo 59) y al acceso a los datos censales al que tienen derecho los representantes de cada candidatura según lo determinado legalmente (artículo 41.5) (67).

Tras este análisis de los rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos, en el que únicamente hemos dejado al margen los aspectos relativos a la contabilidad, fiscalización y control de las fuentes financieras y los gastos de las organizaciones partidistas (68), materia esta que, por su propio carácter específico, no puede ser abordada en un trabajo de la naturaleza del presente, estamos ya en condiciones de tratar de elucidar algunos de los principales problemas políticos planteados hoy día en relación con la financiación de los partidos en España y de referirnos, para terminar, tanto a las diferentes propuestas que están sobre la mesa para intentar darles solución como a algunas de las que, a nuestro juicio, deberían adoptarse para corregir la gravísima situación vigente cuando escribimos estas páginas. El último apartado de este estudio será, por tanto, casi una recapitulación de muchas de las cuestiones que hasta aquí hemos venido examinando.

V. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

Los caracteres generales del contexto sociológico en que en España se ha venido desarrollando la competición entre partidos desde la inauguración del régimen democrático, que se produce tras la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977, no difieren sustancialmente de los referidos por nosotros con anterioridad, cuando analizábamos la actual crisis de las organizaciones partidistas en la

(67) »Los representantes de cada candidatura pueden obtener el día de la proclamación de candidatos una copia del censo del distrito correspondiente, ordenado por Mesas, en soporte apto para su tratamiento informático. Alternativamente los representantes generales pueden obtener en las mismas condiciones una copia vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas [...]». Cfr., también, en la materia, la Orden Ministerial de 3 de febrero de 1987, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regula la distribución de copias del Censo Electoral en soporte magnético y la expedición de certificación de inscripción en el Censo Electoral (arts. 2.º a 6.º relativos al acceso de los partidos al Censo).

(68) Cfr., en la materia, los arts. 121-125 de la LOREG, relativos a los administradores y las cuentas electorales, 132-134 de la LOREG relativos al control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones y los arts. 174, 192 y 226 de la LOREG relativos a los administradores generales de los partidos y de las candidaturas para, respectivamente, las elecciones generales, municipales y al Parlamento europeo. También los arts. 9-11 de la LOFPP relativos a las obligaciones contables de los partidos y a la fiscalización y control de sus actividades económico-financieras.

moderna sociedad de la información. Y si, en todo caso, hubiera que buscar alguna o algunas diferencias, éstas podrían encontrarse en la mayor gravedad o intensidad con que en España se presentan más de uno de los elementos definidores de la crisis mencionada. En efecto, desde los inicios de la nueva etapa democrática los partidos españoles demostrarán una gran debilidad que, explicable, sin ningún género de dudas, por razones históricas —la larga duración de la dictadura, la durísima persecución interior de las fuerzas políticas de la izquierda, la incapacidad de la derecha para articularse organizativamente bajo el franquismo (69)— se vio potenciada por la coincidencia, en el caso español, de las dificultades de tipo coyuntural, propias de la situación de nuestro país, para la construcción del nuevo sistema democrático (70) y muchas de las manifestaciones de la crisis de los partidos, en tanto que formas de organización de los intereses colectivos, que comienza a percibirse en los países de Europa occidental con especial intensidad en la frontera marcada por el final de la década de los setenta y el inicio de la de los ochenta.

Aunque podrían señalarse varias de las manifestaciones que esa quiebra del modelo de los tradicionales partidos de masas europeos tuvo en España tras el 77, sólo una nos interesa de forma sustancial a los efectos de la cuestión que constituye nuestro objeto de trabajo: la relativa a la afiliación de los partidos. Y así, mientras las razones de tipo estructural ya mencionadas explicarán que en algunos países europeos diversos partidos sufran una paralización o incluso, en ciertos casos, un retroceso en su afiliación coincidiendo con la frontera temporal antes citada (71), en España, a esas causas de tipo estructural —influyentes, aunque en diverso grado, en nuestro país— vinieron a añadirse otras coyunturales que habrán de potenciar el efecto políticamente desmotivador de que tratamos. Algunos autores se han referido, en esa línea, a la desmovilización que siguió en España a las elecciones de 1977 y al hecho de que «la afiliación a partidos se estancó o disminuyó» (72).

Todo lo apuntado se iba a traducir, y eso es justamente lo que aquí nos interesa destacar, en que los partidos españoles hayan sido y sigan siendo, en gran medida, algunos de los de más baja afiliación en toda Europa (73), aspecto clave desde el pun-

(69) Cfr. José María Maravall: *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 1984, págs. 17 y sigs.

(70) Cfr. Julián Santamaría Ossorio y José María Maravall: «Transición política y consolidación de la democracia en España», en JOSÉ FÉLIX TEZANOS, RAMON COTARELO y ANDRÉS DE BLAS (eds.): *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, págs. 183-249, e igualmente, JOSÉ MARIA MARAVALL: *La política de la transición*, cit., págs. 73 y sigs.

(71) Pueden verse datos muy significativos al respecto en KLAUS VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, cit., págs. 209 y sigs. y tablas 15-18.

(72) Cfr. JULIAN SANTAMARIA OSORIO y JOSÉ MARIA MARAVALL: «Transición política y consolidación de la democracia en España», cit., pág. 216. Sobre el tema, cfr., específicamente, JOSÉ RAMON MONTERO GIBERT: «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23 (1981).

(73) Pueden verse datos al respecto en PILAR DEL CASTILLO VERA: «La financiación de las elecciones legislativas de 1982», en JUAN LINZ y JOSÉ RAMON MONTERO GIBERT (eds.): *Crisis y cambio: electo-*

to de vista de su financiación. Y ello porque la gran debilidad organizativa de los partidos en España, junto con las limitaciones legales estrictas a la financiación proveniente de fuentes *privadas*, ha determinado un doble efecto: que nuestros partidos dependan en una medida muy significativa de la financiación pública estatal, es decir, de las diversas fuentes de financiación directa que hemos tenido ocasión de analizar en el apartado precedente y que los mismos hayan acabado por recurrir a fuentes irregulares de financiación privada, lo que ha determinado el encadenamiento de una ininterrumpida serie de escándalos políticos relacionados con la financiación ilegal de los partidos (casos *Filesa*, *Naseiro*, *Tragaperras*, *Casinos*, etc.) que ha acabado por amenazar seriamente la estabilidad de nuestras instituciones democráticas. En cuanto a lo primero, los datos comparativos entre España y otros países europeos confirman plenamente la mayor dependencia de la financiación pública de las organizaciones partidistas españolas en relación con la que presentan sus homólogas en el continente (74). De igual forma, el estudio de la procedencia de los ingresos con que los partidos españoles han financiado sus campañas para las elecciones generales (75) no hacen otra cosa que ratificar la importancia cuantitativa de los fondos estatales en el conjunto de los destinados a los gastos de campaña. Por lo que se refiere a lo segundo, basta con asomarse a la prensa española de los dos últimos años para encontrar plena confirmación de la extremada gravedad de la situación.

No debe, pues, de resultar extraño, a la vista de todo lo apuntado, que tal y como Gianfranco Pasquino había pronosticado para Italia en su momento, también en España la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares —legales o ilegales— de financiación y no *sustitutiva* de las mismas. Terminaremos por ello este trabajo con un intento de caracterización de los principales problemas políticos que presenta nuestro vigente sistema de financiación partidista, caracterización que nos permitirá aportar, al mismo tiempo, algunas propuestas para

res y partidos en la España de los años ochenta, CESCO, Madrid, 1986, pág. 271 y tabla 7.4 (para el período 1979-1984). Para el período 1981-1993, y a partir de datos suministrados por los propios partidos, puede verse la evolución de la afiliación a los principales partidos políticos españoles en el diario *El País* de 20 de mayo de 1993, especial «Los partidos a debate», pág. 3. Según estas fuentes, los datos para 1993 serían los siguientes: PSOE (331.952, a 3-5-93); PP (334.710, a 31-5-93); IU (57.303, sin incluir Iniciativa per Catalunya); CDS (47.165); PNV (31.000); Unió Democràtica de Catalunya (29.169) y Convergència Democràtica de Catalunya (12.700).

(74) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: «La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las Instituciones representativas», en ANGEL GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 86 y tabla II.

(75) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: «La financiación de las elecciones legislativas de 1982», cit., y de la misma autora: «Financiación de las elecciones generales de 1986», en *Revista de Derecho Político*, núm. 25 (1987), págs. 117-149. Con ocasión de las elecciones generales de 6 de junio de 1993, el diario *El País* (24 de mayo de 1993, pág. 23) ofrecía los datos de las subvenciones públicas recibidas, en el período 1987-marzo de 1993, por los principales partidos políticos españoles: PSOE-PSC (28.246 millones de pesetas), PP (16.634), CDS (3.756), CIU (3.202), IU (2.561), PNV (886).

su reforma que puedan solucionar o, cuando menos, limitar la envergadura de los problemas apuntados.

1) Desde nuestro punto de vista, y como en otro lugar hemos tenido ocasión de poner con claridad de manifiesto (76), tal sistema da lugar no solamente a una discriminación entre partidos *parlamentarios* y *extraparlamentarios* —discriminación que se sobrepone al criterio corrector de la proporcionalidad del propio sistema electoral originado por la utilización de la regla D'Hondt en una gran cantidad de distritos electorales de tamaño reducido—, sino además, lo que nos parece todavía más grave, a una injustificada desigualdad en el tratamiento financiero entre los partidos parlamentarios *mayoritarios* y *minoritarios*.

Ciertamente, si en relación con las subvenciones *extraordinarias*, de naturaleza electoral, el sistema establecido en la LOREG podía resultar discriminatorio para algunas fuerzas que, pese a su carácter extraparlamentario eran capaces, sin embargo, de sumar en el conjunto nacional un importante número de votos, y aun incluso para partidos presentes en las Cámaras sólo a través de unas pocas circunscripciones —partidos éstos que veían desperdiciados, a efectos de subvención, todos los votos obtenidos en aquellos distritos en donde no alcanzaban representación parlamentaria—, el sistema establecido para las subvenciones *permanentes* por la LOFPP viene a suponer un paso adelante en esta tendencia hacia la discriminación. En ella, como en su lugar hemos señalado, no sólo se mantiene la combinación del doble criterio del número de escaños y número de votos —duplicidad que favorece a unos partidos mayoritarios a los que ya la fórmula electoral potencia a la hora de traducir votos en escaños—, sino que además se dispone que los dos tercios de la consignación presupuestaria que se ha de repartir en función del número de votos se asignará a la vista no de *todos* los sufragios obtenidos por cada partido, sino *solamente* de los obtenidos en distritos electorales en los que aquél se sitúe por encima de la cota del 3 por 100 de los votos válidos. Con ello, como es obvio, los grandes partidos resultan de nuevo favorecidos y los pequeños otra vez perjudicados, sin que sea fácil de explicar la razón en que legítimamente se puede basar tal discriminación (77). El sistema,

(76) Cfr. ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 190-199.

(77) La razón *jurídica* que ha llevado al legislador a adoptar ese criterio queda muy probablemente patente en el razonamiento que sigue el Tribunal Constitucional en la única sentencia en que se ha referido expresamente a la cuestión, sentencia en la que pone la concesión de financiación pública (*directa* e *indirecta*) en relación con las actividades electorales de los partidos, que les permiten cumplir esa «cierta función pública que tienen en las modernas democracias»: «Así —afirma el Tribunal—, en nuestra legislación, los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación tanto en las elecciones generales como en las que afectan a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales. Tienen también derecho a utilizar gratuitamente, con fines electorales, los medios de comunicación social de titularidad pública. Pero 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; en las subvenciones públicas se tiene en cuenta el número de votos y escaños y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los

en suma, como se ha subrayado con acierto (78), contribuye de forma decidida a la *cristalización* del sistema de partidos existente, convirtiendo lo que en principio debería ser una técnica destinada al logro del principio de igualdad de oportunidades en una decisión política capaz de influir, por sí misma, en la evolución de la dinámica de competencia interpartidista, dinámica en la que las cuestiones económicas demuestran desempeñar un papel en absoluto despreciable.

2) En todo caso, y aunque los que acabamos de analizar sean los efectos más relevantes que, desde el punto de vista de su caracterización *política*, se derivan de nuestro régimen jurídico de financiación *directa* de las organizaciones partidistas, algunos otros no pueden, pese a su menor significación, ser desatendidos. En concreto, los relativos a la marginación del Senado, a la hora de realizar el cálculo de las correspondientes subvenciones, y a la potenciación de los órganos centrales de dirección de los partidos, al ser éstos los receptores de las cantidades económicas entregadas por el Estado a los partidos en concepto de subvención pública (79). Si el primero de los efectos mencionados no viene sino a sobreponerse a toda una serie de elementos (políticos y jurídico-institucionales) que han acabado por convertir al Senado español es una especie de buque fantasma en permanente búsqueda de un seguro puerto de amarre, el segundo tiene, sin embargo, una trascendencia difícilmente discutible a la vista del imparable proceso de oligarquización en que están inmersos los partidos españoles. De nuevo, en este aspecto, no estaría de más releer a Robert Michels y sacar después las conclusiones oportunas.

3) Con todas sus ventajas innegables, y con algunos de los problemas y quiebras que hemos intentado resumir, el sistema español de financiación con cargo a fondos públicos de las organizaciones partidistas no ha sido capaz, a la postre, de evitar —y aquí residiría nuestra conclusión fundamental— el surgimiento de redes clientelares de financiación. O, por retomar la terminología acuñada por Pasquino cuando realizaba su crítica al sistema italiano instaurado por la ley de mayo del 74 sobre contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, la financiación pública ha acabado por ser, también en España, aunque casi con toda seguridad en una medida muy distinta a la de Italia, «aditiva» y no «sustitutiva» de las fuentes clientelares de financiación. Los partidos españoles han recibido, en un contexto de gran opacidad (80), grandes sumas de dinero procedentes de fuentes privadas de financia-

medios de comunicación social. 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». Cfr. STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 2.º

(78) Cfr. PILAR DEL CASTILLO VERA: «La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las Instituciones representativas», cit., págs. 81-82 y 92.

(79) *Ibidem*, págs. 84 y 87.

(80) Así lo reconocía, con toda claridad, EMILIO ALONSO, responsable de las finanzas del PSOE desde 1978 hasta 1988, cuando, a preguntas de un periodista sobre la eventual ocultación de ingresos privados perfectamente legales, respondía: «No tengo consciencia de que en los ejercicios en que fui responsable

ción (81), legales, en unos casos, y absolutamente ilegales en otras ocasiones. Ello ha dado lugar, desde el estallido del escándalo Flick en el año 1984, a una cascada de *escándalos políticos* (82), vinculados a la financiación irregular de los partidos, que ha acabado por colocar a esta cuestión en el centro de todas las miradas tanto desde el punto de vista de las elites (83) como desde el de la sociedad civil (84).

No es de extrañar, entonces, que la temática, jurídica y política, de la financiación de las organizaciones partidistas y la relativa a las medidas que podrían y debe-

se hubieran ocultado los ingresos [...] Si puede ser que entonces no lo pusieramos con toda claridad: "donaciones de empresas", y lo pusieramos bajo un epígrafe menos llamativo, porque esos documentos, si repartes 100 copias, es imposible que no llegue alguno a la prensa. Para evitar especulaciones de por qué las empresas hacían donativos lo camuflamos bajo un epígrafe menos llamativo. Pero era legal en 1986.» Entrevista de Francisco Mercado en el diario *El País* (21 de junio de 1993, pág. 20).

(81) El diario *El País* informaba, por ejemplo, que durante el año 1986 tanto el PP como el PSOE habían recibido donaciones empresariales por un montante de 500 millones de pesetas cada uno, fondos destinados a pagar los gastos derivados de la campaña del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN (25 de mayo de 1993, pág. 15). EMILIO ALONSO, en la entrevista referida en la nota anterior, al margen de discutir la exactitud de la cifra en lo relativo al PSOE («Por lo que yo conozco de la documentación difundida, todo se basa, en lo referente a la cifra global, en un documento apócrifo, rarísimo, porque no era el tipo de documentos que hacíamos en la secretaría»), reconocía la magnitud de la operación de recogida de fondos con tal motivo. Cfr. diario *El País* (21 de junio de 1993, pág. 20).

(82) Un listado exhaustivo de los principales escándalos sacados a la luz desde 1989, año a partir del cual se multiplican las denuncias de este tipo de casos, puede verse en el diario *El País*, con información sobre el caso en cuestión, el partido afectado, el año de denuncia o inicio de diligencias, la o las personas investigadas, condenadas o absueltas y, en su caso, destituidas o dimitidas (25 de mayo de 1993, págs. 24-25). Lo cierto es que la generalización del fenómeno del *escándalo* político —no necesariamente, aunque muy frecuentemente, vinculado a temas de tipo económico-financiero y a la financiación irregular de partidos o instituciones— a nivel mundial explicará el surgimiento de bibliografía especializada en la materia. Puede verse, a título de ejemplo de lo que decimos, el trabajo de JUSTIN DANIEL «Les démocraties pluralistes face aux scandales politiques», en el que el autor estudia tres escándalos: los ligados a la Asociación *carrefour* de desarrollo (ACAD) en Francia, al *Irangate* en EE. UU. y al caso *Flick* en la República Federal de Alemania. En *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, núm. 6 (diciembre de 1992), págs. 981-1007. Dentro de la bibliografía española reciente, cfr. JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: «La responsabilidad política», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 45 (1994), y FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Una teoría sobre el escándalo político (Conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX)*, Instituto Juan March de Estudios e Investigación, Madrid, 1994.

(83) Así lo demuestra un análisis sobre los temas centrales de la campaña electoral para las elecciones generales de 6 de junio de 1993 realizado por el diario *El País* (6 de junio de 1993, pág. 30), campaña en la que el recuento de los titulares de algunos de los principales diarios españoles (*El País*, *ABC*, *El Mundo*, *La Vanguardia* y el *Periódico de Catalunya*) entre el 21 de mayo y el 3 de junio, pone de relieve que, con mucha diferencia, los temas que centraron el discurso de campaña, tras la fiabilidad de partidos (230) y candidatos (189), fue el tema de la corrupción (113).

(84) Un estudio exhaustivo de los posicionamientos de los ciudadanos ante las diversas cuestiones que suscita la financiación de los partidos puede verse en el trabajo de PILAR DEL CASTILLO VERA «La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública», realizado a partir de los datos de encuesta suministrados por dos estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (núm. 1740 y 1788), en *Revista de Derecho Político*, núm. 31 (1990), págs. 123-141.

rían de adoptarse para darle solución a los problemas de diversa índole que aparecen vinculados a la misma, fueran objeto de tratamiento, por primera vez, con ocasión de las generales de 6 de junio de 1993, en los programas electorales de las principales fuerzas políticas concurrentes a las elecciones. Aunque todas ellas iban referidas a modificar, en el sentido que veremos, el régimen regulador de la financiación pública *directa* y el de la financiación privada, no debería olvidarse, en todo caso, la necesidad urgente de adoptar algunas medidas que permitan evitar los eventuales escándalos que podrían derivarse de la utilización abusiva de algunos instrumentos de financiación pública *indirecta* que aparecen solapados bajo la cobertura formal de las denominadas *campañas institucionales* relativas a la gestión gubernamental realizadas inmediatamente antes de los períodos legales de campaña electoral (85).

Volviendo a las ofertas planteadas por los partidos españoles para dar solución a los problemas derivados de la financiación (86), puede observarse que las presentadas por las dos grandes fuerzas nacionales, el PSOE y el PP, fueron en la materia casi sustantivamente opuestas, pues mientras que el Partido Socialista planteó un mantenimiento del sistema de financiación pública *directa* y un endurecimiento del régimen de financiación con recursos procedentes del sector privado, el Partido Popular propuso restringir la financiación pública y liberalizar el régimen jurídico regulador

(85) Un caso reciente, en que se pone de relieve la urgente necesidad de regular las actividades referidas, ha sido el producido con ocasión de la campaña institucional publicitaria de la Xunta de Galicia sobre los logros del gobierno durante la legislatura de 1989-1993, que ha coincidido temporalmente con el período de precampaña para la elección del Parlamento autonómico a celebrar el 17 de octubre de 1993. La campaña, consistente, además de en la edición de 750.000 folletos informativos de la gestión de la Xunta, en una batería de inserciones publicitarias en la Radio y Televisión Autonómicas, fue considerada ilegal por el Partido Socialista, toda vez que, según él, sus mensajes reproducían casi textualmente contenidos del programa electoral del Partido Popular. Los socialistas presentaron, en consecuencia, un recurso ante la Junta Electoral de Galicia pidiendo la retirada de la campaña, petición que fue aceptada por la Junta, órgano que la consideró ilegal al entender que la misma orientaba el voto hacia el PP. Tal resolución fue a su vez recurrida ante la Junta Electoral Central por la Xunta de Galicia, decidiendo, finalmente, la Central que la campaña era legal y podía ser emitida nuevamente. La intensidad de la campaña propagandística fue tal, que en los días inmediatamente anteriores al comienzo de la campaña para la elección del Parlamento autonómico llegó a ocupar el 25 por 100 de la publicidad total emitida por la Televisión de Galicia (cfr. diario *El País*, de 6 y 27 de agosto y 4, 9 y 23 de septiembre, págs., respectivamente, 1 [ciudades], 15, 11, 15 y 3 [ciudades], y *La Voz de Galicia*, 3 y 4 de septiembre, págs. 20 y 23). Curiosamente, y en coincidencia con estos acontecimientos, el Partido Popular presentaba en el Congreso de los Diputados, el 26 de julio de 1993, una proposición de ley que, entre otras cosas, pretendía la prohibición de la publicidad institucional desde el momento de convocatoria de unas elecciones. El artículo 6 de la proposición de ley establecía textualmente: «Al objeto de no influir en la intención de voto de los ciudadanos, la publicidad comprendida en el ámbito del artículo primero de esta ley no podrá realizarse en el periodo que media entre la convocatoria de elecciones y su celebración.» Cfr. el diario *El País* (29 de agosto de 1993, pág. 16).

(86) Un extracto de las principales propuestas de otros partidos (IU, CDS, CIU y PNV) en relación con el sistema de financiación pueden verse en el diario *El País* (24 de mayo de 1993, págs. 22-23 y 5 de junio de 1993, pág.24).

de la privada. Aunque recientemente, y sobre todo a partir de la constitución en el Congreso de los Diputados, en abril de 1994, de una Comisión de estudio e investigación sobre la financiación de los partidos políticos, se ha producido un cierto acercamiento entre las referidas posiciones, sigue teniendo un interés indiscutible recordar las respectivamente planteadas con ocasión de la campaña de 1993.

Los planteamientos contenidos en el Programa electoral del Partido Socialista (87) se dirigían a la presentación de un proyecto de ley regulador de la actividad de los partidos políticos —proyecto que debería definir la naturaleza jurídica de sus actos, garantizar la democracia y el pluralismo internos, fijar los derechos de los afiliados y la responsabilidad de los dirigentes y prever mecanismo internos de control de la contabilidad— y en el que se regularía también el sistema de financiación de los partidos a partir de los siguientes principios esenciales: *a)* mantenimiento del sistema de financiación pública; *b)* prohibición de donaciones de entidades mercantiles, de toda clase de personas jurídicas y de donaciones anónimas; *c)* admisión de donaciones de personas físicas con publicidad y con el beneficio de la desgravación fiscal hasta un límite cuantitativo; *d)* prohibición a los partidos de dedicarse a actividades empresariales o con ánimo de lucro; *e)* limitación de las posibilidades de endeudamiento de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores, y, por último, *f)* obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas las operaciones de crédito y tesorería que realicen los partidos, bien directamente, bien a través de coaliciones electorales, y reforzamiento de los mecanismos de control del Tribunal y de sus facultades sancionadoras respecto de las entidades que tengan relación con los partidos, las coaliciones o las agrupaciones de electores. Aunque en el momento en que escribimos estas páginas todavía no ha tenido entrada el proyecto de ley correspondiente, ni se han producido informaciones en el sentido de su próxima presentación, algunos de los máximos dirigentes del Partido Socialista ha reafirmado su compromiso en tal sentido con posterioridad a su victoria electoral del 6 de junio (88).

(87) Cfr. *Programa Electoral 1993. PSOE. El programa de la mayoría*, pág. 23.

(88) El candidato a presidente del Gobierno, FELIPE GONZALEZ, reafirmaba, al presentar su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados, el día de 8 de julio de 1993, el compromiso de su partido de presentar un proyecto de ley de partidos políticos, en el que se incluirían los aspectos relativos a la financiación, y de crear una comisión parlamentaria de investigación de las cuentas de los partidos y sus fuentes de financiación. Cfr. diario *El País* (9 de julio de 1993, pág. 16). Justo un mes después, y en una amplia entrevista publicada en el mismo diario, el ministro de la Presidencia, ALFREDO PÉREZ RUBALCABA, subrayaba algunos de los principios básicos de la proyectada reforma socialista: «La Ley de partidos que nosotros proponemos debería garantizar los derechos de los militantes y establecer las formas de financiación transparentes. También nos referimos al control de la financiación y a modificaciones del funcionamiento del Tribunal de Cuentas [...] De lo que soy partidario es de plantearnos la posibilidad de que personas físicas colaboren en la financiación de los partidos. Los mecanismos de esa colaboración convendría estudiarlos a fondo. En todo caso, me parece que hay que considerar las dos vías, la pública y la privada, pero ésta última reducida, desde luego, a personas físicas». Cfr. diario *El País* (8 de agosto de 1993, pág. 17).

Por lo que se refiere a la oferta electoral del Partido Popular (89), éste proponía, a partir de la necesidad de revitalizar la democracia por medio de partidos más «abiertos y transparentes», introducir como modificaciones esenciales en el sistema de financiación las que detallamos a continuación: *a)* limitar el peso de las subvenciones públicas, de tal forma que las subvenciones electorales ordinarias deberían constituir como máximo el 6 por 100 del presupuesto de los partidos. Además, y dentro de este apartado relativo a la financiación pública, se proponía limitar el incremento de las subvenciones anuales para actividades ordinarias de los partidos al correspondiente incremento del índice de precios al consumo; *b)* liberalizar las contribuciones privadas a los partidos, pero estableciendo un límite a las mismas, y determinar la desgravación fiscal de las cuotas de los afiliados y otras donaciones hasta una determinada cuantía; *c)* liberalizar la publicidad política en las televisiones públicas y privadas, y, por último, *d)* atribuir la fiscalización de las subvenciones a los partidos a la Intervención General del Estado y exigir que los balances contables sean presentados al Tribunal de Cuentas con una auditoría previa realizada por una compañía de probado prestigio.

En nuestra opinión, una y otra ofertas contienen propuestas atendibles. Así, consideramos que debe mantenerse el sistema de financiación pública vigente —con las correcciones que hemos apuntado en relación con la necesaria superación de las discriminaciones entre partidos mayoritarios y minoritarios, reequilibrio del papel del Senado y descentralización organizativa de la percepción de las ayudas—, aunque parece más que razonable la propuesta *popular* de limitar el incremento anual de la partida presupuestaria dedicada a subvenciones ordinarias con arreglo a algún criterio objetivo que impida la total discrecionalidad de los grupos parlamentarios —es decir, de los partidos mismos— en cada discusión de presupuestos.

Por lo que se refiere a la financiación privada, compartiendo la necesidad de prohibir en todo caso las donaciones anónimas, no consideramos razonable la prohibición de las procedentes de personas jurídicas. La fijación de un tope máximo a estas últimas y su publicidad pueden ser garantías suficientes en el camino de intentar evitar la existencia de redes clientelares de financiación que, en todo caso, la experiencia ha venido demostrando pueden existir al margen de su estricta prohibición legal. Las desgravaciones fiscales limitadas para donantes privados, decisión en que se muestran de acuerdo el PSOE y el PP, parece también una medida obvia si se quiere reequilibrar la excesiva dependencia de los partidos españoles de las fuentes públicas de financiación.

4) Aunque el tema no ha formado parte del análisis, realizado anteriormente, del régimen jurídico español regulador de la financiación de los partidos, no queremos dejar de apuntar la necesidad de proceder a fortalecer las funciones fiscalizadas del Tribunal de Cuentas, en tanto que institución básica para la consecución del

(89) Cfr. *Ahora. Programa de gobierno para todos. Partido Popular*, pág. 94.

respeto por parte de los partidos políticos a la citada normativa. En esa línea, medidas como las consistentes en exigir que las cuentas de los partidos lleguen al Tribunal previamente auditadas por empresas independientes y de reconocida solvencia profesional o en ampliar sus facultades de fiscalización y de control a las empresas vinculadas económicamente a los partidos, pueden marcar la tendencia que debe consolidarse para dotar de eficacia práctica real a las ya notables competencias de nuestro Tribunal de Cuentas.

Todas las propuestas de reforma que acaban de apuntarse, y otras que se podrían proponer (90) —propuestas que sólo pretenden configurarse como una modesta contribución al debate hoy abierto en España en relación con la complejísima cuestión de la financiación partidista—, no eximirán en todo caso a los partidos, como ya hemos señalado en otro lugar (91), de asumir su importantísima cuota de responsabilidad en la presente crisis. Siendo a nuestro juicio indiscutible que no estamos ni mucho menos en la época más corrupta de nuestra historia política —algo que sólo los agoreros permanentes de la catástrofe se atreverían a negar—, no lo es menos que vivimos unos tiempos en que afortunadamente la sociedad civil no está dispuesta a soportar comportamientos en los servidores públicos o en los partidos que los promocionan a puestos de responsabilidad que en el pasado resultaban perfectamente tolerables. Así las cosas, ninguna de las reformas que pueden adoptarse evitará que los partidos tengan que elegir, más tarde o más temprano, entre perecer arrasados por la lava del volcán que ellos han contribuido decisivamente a despertar o proceder a cerrar un gran pacto nacional a favor del juego limpio, único que logrará salvarlos a la postre del creciente proceso de deslegitimación en el que están inmersos en la actualidad, proceso que o se corta a tiempo o acabará dando lugar a que, junto con el agua sucia, el niño termine por escapársenos también por el desagüe.

(90) Cfr. las diversas aportaciones —y el interesantísimo debate subsiguiente a las mismas celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el día 23 de noviembre de 1993— que se contienen en CESCO: *La financiación de los partidos políticos*, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, 1994.

(91) Cfr. ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: «La financiación de los partidos», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 49 (1995), págs. 36-44.