

CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA Y FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

SUMARIO: I. Introducción: partidos políticos y Derecho en el Estado social contemporáneo.—II. Algunos «axiomas» de la teoría general de los partidos políticos.—III. Concepciones principales sobre la naturaleza jurídica de los partidos.—IV. La financiación de los partidos políticos. Relación con su naturaleza jurídica.—Conclusión.—Nota bibliográfica.

I. INTRODUCCIÓN: PARTIDOS POLÍTICOS Y DERECHO EN EL ESTADO SOCIAL CONTEMPORÁNEO

Se afirma con cierta frecuencia en la literatura iuspublicista contemporánea que la relación entre el Derecho y los partidos políticos es profundamente insatisfactoria; ahora bien, para ser realistas, hay que reconocer que quien padece esta insatisfacción es el Derecho, que ve frustrada su intrínseca «vocación normativa» sobre unas organizaciones que transitan con fluidez por la difusa frontera que separa (o que une) al Estado y la sociedad de nuestros días.

Parece, en efecto, como si los partidos políticos, al acceder a la condición indiscutida de protagonistas en el proceso de formación de la voluntad de los órganos del Estado, parlamentarios o administrativos, titulares de competencias normativas, hubieran decidido devolver al Derecho el «desprecio» que éste sintió históricamente hacia ellos. Si recordamos las famosas etapas enunciadas por VON TRIEPEL sobre la actitud del Derecho hacia los partidos (oposición, ignorancia, legalización, incorporación) y alteramos el punto de vista del sujeto activo, resulta que los partidos contemporáneos (*deus ex machina* de una nueva forma de democracia, que supera la clásica dicotomía entre democracia directa y representativa) ignoran al Derecho o, más retóricamente, mantienen una posición agnóstica ante el mismo. El resultado de tan peculiar inhibición es bien conocido: los partidos políticos prefieren desarrollar su actividad en un «claroscuro» jurídico, marco ambiguo de luces y sombras en el que, como escribiera hace medio siglo el profesor PÉREZ SERRANO, se distinguen con mayor nitidez sus derechos que sus obligaciones.

Todo ello produce la perplejidad de la doctrina jurídica, desorientada ante un grupo heterogéneo de sujetos (puesto que el «tipo ideal» de partido político ni siquiera pudo ser definido por el método weberiano de

las generalizaciones), que rompe el esquema hegeliano sobre las relaciones entre Estado y sociedad en que fue concebida la clásica Teoría del Estado. De acuerdo con HEGEL, en su historia del despliegue de la Idea absoluta, la sociedad civil y el Estado se insertan en el ámbito del Espíritu Objetivo, esto es, la Idea «para sí», como estadios en el desarrollo de la eticidad o civilidad (*Sittlichkeit*), cuya tesis es la familia, antítesis, la propia sociedad civil, y síntesis, el Estado, La *Bürgergesellschaft*, en el esquema hegeliano, es el reino de las fuerzas irracionales del deseo individual, carentes de todo elemento ético; de esta desarticulada sociedad surge dialécticamente el Estado, que integra los antagonismos en conflicto y realiza la verdadera libertad, opuesta al espíritu particularista. El Estado es, por tanto, la culminación del Espíritu Objetivo, reflejo del momento más alto de la civilización, siendo imprescindible entender estas afirmaciones en el contexto de la teoría hegeliana, para evitar frecuentes (e interesadas) interpretaciones simplistas.

En este orden de ideas, la Teoría del Estado desarrollada por los mejores juristas de la Alemania bismarckiana fue incapaz de encontrar lugar adecuado en su estructura para los partidos políticos, fracasando así en el empeño de dar cuenta de un elemento fundamental de la realidad jurídico-política. Si bien, por supuesto, esta incapacidad tiene mucho que ver con la lucha de la «monarquía constitucional» (prefigurada doctrinalmente por CONSTANT, desarrollada en la práctica por el *Kaiser* y prolongada en cierto modo en la República de Weimar, cuyo Presidente-guardián de la Constitución era, según la conocida tesis de Carl SCHMITT, el «monarca republicanizado» de la época anterior) contra la monarquía parlamentaria y, en último término, contra la democracia. No es extraño, por consiguiente, que JELLINEK excluya a los partidos de la Teoría (jurídica) del Estado, argumentando que son «configuraciones sociales», cuya organización carece de carácter estatal. En definitiva, la superación del dualismo hegeliano entre Estado y sociedad sólo es posible desde el punto de vista de una concepción plenamente democrática; y ello porque, como sintetiza GARCÍA-PELAYO, en la democracia, la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado.

Otra cosa es la exclusividad —real o supuesta— de los partidos como canales de articulación entre Estado y sociedad, o, si se quiere, como «cuerpos intermedios» en el sentido de MONTESQUIEU o, por último, para quien guste de la jerga de la teoría general de sistemas, como cauces de recepción de las demandas del sistema social para elevarlas al sistema político, que devuelve tales *inputs* transformados en *outputs*, esto es, en decisiones que inciden sobre el conjunto de elementos de donde proceden las demandas originarias. En todo caso, hay que apuntar el peligro que cualquier tentación exclusivista tiene para una sociedad compleja como la actual, donde peligraría un grado apreciable de libertad si alguien llegara a dominar plenamente estas zonas difusas en la frontera de lo público y lo privado, hoy día tan movедiza y cambiante como las viejas «tierras de nadie» del mundo medieval.

En tan intrincado laberinto, pocas verdades firmes y permanentes pueden establecerse, salvo la muy obvia de que, como decía Léon DUGUIT de las naciones, los partidos políticos son «fenómenos de infinita complejidad», que han llegado a ocupar el primer plano de la vida política contemporánea después de superar todo tipo de reticencias y persecuciones: para el liberalismo tradicional, el dogma individualista impone el rechazo de los partidos, que los demócratas rousseauianos comparten porque nadie puede interponerse entre el ciudadano y la voluntad general, y menos aún organizaciones que pretenden hacer suya la rechazable ficción representativa. Es curioso, por cierto, que autores de nuestro siglo, en concreto G. LEIBHÖLZ, consideren que los partidos relativizan la vieja distinción entre democracia directa y representativa: según LEIBHÖLZ, en el *Massenparteienstaat* de nuestro tiempo no existe diferencia profunda entre que la ciudadanía activa tome por sí misma sus decisiones por medios plebiscitarios o que las tome a través del partido o partidos que han obtenido la mayoría popular, cuya voluntad viene a identificarse con la estatal.

Pero si bien es cierto que el Estado constitucional, en virtud de los principios estructurales que le son inherentes (y, en especial, la libre competencia por el poder), acabó por superar las prevenciones antipartidistas del «puritanismo» liberal y democrático, más difícil es, sin duda, la posición de los partidos en los Estados autoritarios y totalitarios: unos y otros los encuentran perniciosos porque expresan un conflictivo pluralismo social; pero el totalitarismo, en sus formas históricamente más notables, dirige su hostilidad hacia los partidos por una vía más sutil (al menos, claro está, en lo ideológico; la persecución legal y fáctica ofrece más violencia que sutilezas): en efecto, el Estado totalitario hace que el partido (*pars* de una unidad más amplia, por definición) se identifique con el todo, en estricta contradicción con las más elementales reglas de la lógica, la gramática y el sentido común. A este efecto se crean «partidos» amparados en una concepción comunitaria y no societaria de la vida social, cuya relación ideológica e institucional con el Estado es muy variable: el NSDAP, al igual que el propio Estado nacional-socialista, se concibe como instrumento al servicio de la *Führung*, según se desprende de la Ley de 1 de diciembre de 1933 y, doctrinalmente, de la obra de KÖLLREUTER; el Partido Fascista italiano, de acuerdo con su Estatuto, era una milicia civil voluntaria a las órdenes del *Duce* y al servicio del Estado; en fin, el PCUS es «guía del pueblo», «núcleo de la revolución», «vanguardia del proletariado» y otras muchas funciones que le atribuyen los clásicos del bolchevismo, para culminar —por ahora— su evolución legal en el artículo 6 de la vigente Constitución soviética, que, siempre ambigua entre la descripción de la vida política real (fin confesado del constitucionalismo socialista, según sus teóricos) y la interesada formulación de una legalidad y juridicidad, plantea el tema en un doble sentido: el PCUS es, por una parte, «fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética» y «núcleo de su sistema político y de las organizaciones estatales y sociales»; pero es, a la vez, súbdito leal

de las normas jurídicas, puesto que, concluye el precepto citado, «todas las organizaciones del Partido deben operar dentro del marco de la Constitución de la URSS».

Pero volvamos al Estado constitucional, único sistema donde tiene algún sentido preguntarse por los partidos políticos y su naturaleza. Lo dicho anteriormente explica, aunque no debería justificar, el hecho notorio de que los juristas se sientan incómodos ante el fenómeno y acuden con frecuencia al poco ingenioso expediente de sostener que los partidos son entidades *sui generis*; ésta viene a ser, por ejemplo, la conclusión de K. HESSE, bastante decepcionante para el lector después de seguir su notable argumentación crítica sobre las teorías tradicionales. La situación es, por cierto, particularmente difícil para los juristas que han de enfrentarse, al estudiar sus respectivos ordenamientos positivos, con el proceso de constitucionalización (más ampliamente, de publicación) de los partidos, desarrollado a partir de la segunda postguerra; y ello porque, ante la nueva regulación, la doctrina tiene que explicar la posición de los partidos desde la doble perspectiva que resume GARCÍA-PELAYO: «como despliegue u objetivación de un derecho público subjetivo y como factor constitutivo de la estructura democrática objetiva».

A su vez, sociólogos y politólogos (incluyendo entre ellos a quienes, vinculados por razones académicas al mundo jurídico, tienden a enfocar los problemas sociopolíticos con criterios ajenos al Derecho) se muestran complacidos, con satisfacción mal disimulada, ante el desasosiego y la torpeza de los juristas en esta materia. En cuanto a su aportación particular, los sociólogos se entretienen en clasificar y reclasificar (en el más puro estilo de glosadores y postglosadores, de acuerdo con la regla escolástica *qui distinguit bene docet*) múltiples «sistemas de partidos»: WEBER, MANNHEIM, DUVERGER, LIPSET, ROKKAN, SARTORI, LAPALOMBARA y otros muchos ofrecen cada uno su esquema teórico, que suele concluir en la yuxtaposición de descripciones particulares de los más conocidos sistemas políticos; lo mismo ocurre, con leves variantes, en lo concerniente a la teoría de las clases de partidos (de masas y de cuadros, directas e indirectas, de militantes, simpatizantes y simples votantes, etc.), que culmina casi siempre en una breve síntesis de los rasgos característicos de algunos partidos concretos, entre los cuales siempre tienen sitio, mercedamente, por cierto, el SPD alemán, el *Labour Party* y la Democracia Cristiana italiana.

II. ALGUNOS «AXIOMAS» DE LA TEORÍA GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de la ya mencionada desorientación de la doctrina cuando pretende explicar el fenómeno de los partidos políticos, existen una serie de rasgos comunes en todas las teorías, sean jurídicas o sociológicas, que vienen a constituir un conjunto de principios generalmente asumidos. Estos «axiomas» son, entre otros, los siguientes:

a) En primer lugar, observa la opinión común, los partidos se diferencian de sus ancestros (sectas, facciones, clientelas, etc.) por la concurrencia de tres elementos distintos; a saber, la *permanencia*, la *organización* y el *programa*. Así pues, los partidos políticos se distinguen de los grupos oligárquicos y democráticos de las *poleis* griegas (por ejemplo, los seguidores atenienses de Tucídides, el pariente lejano del historiador de la guerra del Peloponeso, y del gran Pericles), de los patricios y plebeyos de la República romana, de los güelfos y gibelinos de las querellas medievales entre Papado e Imperio, e incluso de los más cercanos *whigs* y *tories* del primer parlamentarismo inglés, porque aquéllos son organizaciones permanentes, dotadas de una estructura orgánica propia y amparados en un programa de acción política, que pretenden alcanzar el poder para establecer una forma de convivencia social acorde con las aspiraciones ideales (y también con las necesidades materiales) de sus miembros, en el sentido más amplio de este término.

Sin embargo, una reflexión mínimamente crítica sobre este primer axioma revela algunas deficiencias en su planteamiento. Por ejemplo, la «permanencia» en el tiempo es, tal vez, una vocación o un deseo de los partidos, que no es fácil de cumplir y menos aún de garantizar. No sólo porque existen partidos de mínima entidad, cuya duración depende de las escasas posibilidades, cuando no del capricho, de sus integrantes, sobre todo en un sistema tan permisivo como el español a la hora de establecer los requisitos para constituir un partido, sino también porque incluso los partidos con notable éxito popular en un momento determinado, pueden desaparecer (social y jurídicamente) cuando cambien las circunstancias; basta con recordar, entre nosotros, el ejemplo reciente de un partido que obtuvo la mayoría electoral en dos elecciones generales consecutivas.

El carácter de los partidos como organizaciones complejas es, sin duda, indiscutible, como también lo es la tendencia oligárquica de su estructura, que, siguiendo la teoría de las élites de MOSCA y PARETO, fue formulada como «ley de hierro» por los clásicos MICHELS y OSTROGORSKI, todavía «venerados» por teóricos de las más diversas procedencias y enfoques. En todo caso, parece obvio que, de acuerdo con la teoría ordinalista de SANTI ROMANO, los partidos políticos, en tanto que organizaciones, producen su propio ordenamiento jurídico, que lleva consigo la exigencia de una estructura de poder para su creación y aplicación. En cambio, no es tan evidente que dicha organización haya de ser necesariamente centralizada, como bien se refleja en la peculiar estructura de los partidos norteamericanos, cuyo núcleo orgánico reside en la yuxtaposición de múltiples comités locales, electoralmente todopoderosos.

Es bien sabido que una de las principales características de la regulación de los partidos en algunos ordenamientos es la exigencia de que su estructura y funcionamiento responda a principios de democracia interna. Así ocurre en la Ley Fundamental de Bonn y en la *Parteiengesetz* alemana, en cuyo texto vigente de 15 de febrero de 1984 aparecen, entre otros ejemplos, el artículo 6.2.11, que exige que los estatutos con-

tengan disposiciones relativas a un referéndum entre los miembros en caso de que la asamblea del partido haya acordado su disolución o la fusión con otros, quedando el correspondiente acuerdo confirmado, modificado o anulado según el resultado del referéndum; el artículo 7 dispone que la división territorial del partido deberá ser lo «suficientemente pormenorizada» como para que los miembros individuales tengan la posibilidad de cooperar «adecuadamente» en la formación de la voluntad; los artículos 8 y 9 configuran como órgano supremo las Asambleas de afiliados o, en su caso, de compromisarios, con el nombre de «Congreso del partido»; en fin, el artículo 15 impone la mayoría simple como regla general para la adopción de acuerdos y exige determinadas garantías para facilitar la presentación de mociones y, en particular, para que las minorías puedan «hacer discutir en medida suficiente sus propuestas». Mucho más laxa es, en cambio, la legislación española, puesto que el artículo 4 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, se limita a exigir que el órgano supremo sea la Asamblea general (con presencia de todos los miembros o mediante compromisarios), que todos los miembros del partido tengan derecho a ser electores y elegibles para los cargos y puedan acceder a la información sobre sus actividades y situación económica y que los «órganos directores» se provean mediante sufragio libre y secreto (¿por qué no, también, igual y directo?). En todo caso, los partidos no suelen ser, con todas las salvedades y excepciones que se quiera, un modelo perfecto de democracia interna. Para no insistir más en el tema, valga una sola reflexión: los partidos políticos, centro y eje de la vida del Parlamento a través de los grupos parlamentarios, carecen de «Parlamento» en su propio seno, puesto que sus periódicos —a veces episódicos— «Congresos» son más bien Asambleas *ad hoc*, de funcionamiento intermitente y con pocas posibilidades de ejercitar los medios de control que las Cámaras tienen respecto del poder ejecutivo.

Por otra parte, está generalizada la opinión de que, en la democracia contemporánea, la división de poderes se ha desfigurado, de manera que el partido mayoritario gobierna a través de sus miembros (generalmente, cargos directivos), que ocupan los puestos claves en el poder ejecutivo y en el legislativo; la propia Ley alemana ya citada reconoce (art. 1.2) que los partidos «influyen en el proceso político» en el Parlamento y en el Gobierno, introduciendo los objetivos políticos por ellos elaborados en el proceso de formación de la voluntad estatal; y no hay que olvidar, en la misma República Federal, el importante papel que desempeñan los Comités integrados por los líderes del partido en las Cámaras y el Gobierno, incluyendo al Canciller, y por los principales cargos decisorios de aquél. Sin embargo, la realidad demuestra, una vez más, ser mucho más rica que los esquemas fijos y preconcebidos; porque es más cierto, en la práctica, que no es el partido quien impone sus criterios al Gobierno y al Parlamento, sino el Gobierno, apoyado en su «poder activo» por definición, quien dicta las pautas de comportamiento al propio partido, cuyas figuras políticas más destacadas dedican su actividad principal, en sentido físico y jurídico, al ejercicio de los cargos públicos que ostentan

legítimamente..., aunque los hayan alcanzado, precisamente, por su condición de líderes de partido.

Hay, además, otra serie de cuestiones de gran interés jurídico, vinculadas también al aspecto organizativo de los partidos, en las que apenas podemos detenernos: así, la obligación de pagar las cuotas, que casi nunca conviene activar al propio partido, produciendo en todo caso consecuencias internas (en la prototípica Ley alemana, art. 10.2, el ejercicio del derecho de voto podrá —no deberá— condicionarse a que el miembro haya cumplido su deber de pagar la cuota); así también, la delicada cuestión de las sanciones internas, para cuya puesta en práctica ha exigido, con buen criterio, nuestro Tribunal Supremo que esta potestad disciplinaria, cuando tenga relevancia electoral (por ejemplo, para expulsar a un miembro que tenga la condición de candidato), debe ajustarse a las garantías del Derecho administrativo sancionador, incluyendo la necesaria audiencia del interesado.

Respecto del programa, cierto es que no existía, en sentido formal, en las sectas y facciones que precedieron a los actuales partidos políticos. Pero también es fácil constatar que el programa (exigido expresamente por el artículo 1.3 de la reiteradamente citada Ley alemana) ha pasado de ser la manifestación de una *Weltanschauung* que comprendía todos los aspectos de la vida, a estar integrado por un conjunto de fórmulas pragmáticas y coyunturales sobre las más variadas *policies*, dejando siempre un matiz discrecional al líder (o a los líderes), para su adaptación a las necesidades reales, y haciendo jugar, quizá en exceso, la cláusula *rebus sic stantibus*. Puede apuntarse también un tema de largo alcance, tal vez excesivo a la altura de los tiempos actuales, como es la eventual exigencia de responsabilidad (jurídica) por parte del mismo partido o, más difícilmente aún, de sus votantes, por el incumplimiento del programa, sea por alteración de sus fundamentos ideológicos o por gestión irregular que haga inviables sus mandatos, sea desde el ejercicio del Gobierno o desde la participación en el poder que, en democracia, corresponde a los partidos de oposición.

b) Otro de los tópicos más extendidos en la teoría general de los partidos es su distinción, nítida sólo en apariencia, respecto de las llamadas actualmente *organizaciones de intereses*, que han ganado, por cierto, en respetabilidad democrática al «perder» su antiguo y peyorativo nombre de grupos de presión. En efecto, la doctrina generalizada (BURDEAU, FRIEDRICH, MEYNAUD y otros muchos) afirma que los partidos pretenden alcanzar y ejercer el poder político, mientras que las organizaciones de intereses se conforman con influir en el mismo. Con ello, y con la sutil formulación de las relaciones estratégicas y dialécticas entre partidos y organizaciones de intereses, queda satisfecha la teoría tradicional, planteando una vez más algunas cuestiones discutibles. Ante todo, es notorio que existen gran cantidad de partidos (la inmensa mayoría de ellos, en nuestro permisivo sistema) que tienen remotas posibilidades de alcanzar el poder no sólo en el Estado, sino incluso en alguna entidad local

aislada. Con mayor claridad: sólo unos pocos partidos (acaso dos o tres) pueden aspirar con algún fundamento a ocupar el poder político o, al menos, a formar parte de una coalición para su ejercicio. Los demás o son simplemente agrupaciones de carácter testimonial o su actividad se orienta hacia la influencia en la opinión pública con objeto de ser tenidos en cuenta, mediante negociaciones formales o informales, en el proceso de adopción y ejecución de las decisiones políticas, muchas veces referidas a materias específicas y sectoriales. En una palabra: la mayoría de los partidos legalmente existentes se conforman con el *status* de organizaciones de intereses, luchando con ardor por ser considerados como tales en el «complejo público-privado» que determina la orientación política y económica del Estado social contemporáneo.

c) En cuanto a las relaciones de los partidos políticos con el *Derecho parlamentario y electoral*, otro de los grandes temas de la teoría general de los partidos, es sabido que, históricamente, las entidades que nos ocupan inician su proceso de «legalización» por las vías indirectas (las «calles adyacentes», según la expresión de RADBRUCH) del Parlamento y las elecciones. Pero dista mucho de estar resuelto el problema de su inserción en estos dos bloques normativos que pugnan por mantener su autonomía, normativa y científica, en el marco del Derecho constitucional. En lo concerniente a la actuación de los partidos en el Parlamento, no está claro, para empezar, si los partidos son ascendientes o descendientes de los grupos parlamentarios, aunque no cabe duda de que las relaciones entre grupos y partidos homólogos (no siempre homónimos) son amistosas, e incluso fraternas. No obstante, la teoría choca de nuevo con la práctica, cuando se aprecia que, en su inmensa mayoría, los partidos carecen —muy a su pesar— de grupo parlamentario propio y, a la inversa, que hay grupos no sustentados por un partido o integrados por varios partidos, afirmación que vale no sólo para el Grupo mixto, cuya naturaleza, en cierto modo residual, produce necesariamente dicho resultado. En todo caso, es claro que la aplicación a los grupos parlamentarios de las teorías al uso sobre la naturaleza de los partidos ofrece resultados más que discretos: así, decir que son asociaciones privadas por el carácter voluntario del ingreso en los mismos choca frontalmente contra las exigencias reglamentarias de incorporación a alguno de ellos, aunque sea al Grupo mixto, que, al fin y al cabo, goza de iguales derechos y prerrogativas que los demás.

Por otra parte, en cuanto atañe al Derecho electoral, los partidos han mantenido históricamente una actividad multiforme respecto de las operaciones electorales, especialmente en la designación de candidatos, y hoy día este sector del ordenamiento, que utilizó durante mucho tiempo la ficción jurídica de distinguir entre partidos y «grupos electorales», ha terminado por reconocer un protagonismo casi excluyente a quienes verdaderamente lo tienen. En cuanto al tema que nos afecta, debe ser recordado que, en ciertos países (es el caso de Alemania Federal, según el artículo 2.2 de la Ley citada), se considera como causa de pérdida de la

condición jurídica de partido la no participación, durante un período de seis años, en elecciones federales o regionales, «con candidaturas propias». Se trata, sin duda, de una regla inspirada por la lógica democrática y hasta por el sentido común, puesto que, como escribe GARCÍA-PELAYO, un partido es hoy día una *political enterprise*, esto es, «una integración de recursos materiales, personales y culturales a fin de obtener el mayor número posible de sufragios». Pero también es posible contemplar el tema desde otra perspectiva, puesto que, en cierto modo, la no concurrencia a las elecciones puede ser, si se propugna por medios democráticos, una política respetable de acción social.

III. CONCEPCIONES PRINCIPALES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS

Centrándonos ya en el debatido problema de la naturaleza jurídica de estas singulares organizaciones, cabe realizar una primera tarea de selección entre las múltiples teorías formuladas al efecto, que presentan una escala gradual desde la concepción rigidamente privatista hasta el planteamiento radicalmente publicista de los partidos políticos. He aquí algunas de las teorías más extendidas:

a) En primer lugar, existe una tesis que defiende la condición de los partidos como *asociaciones privadas* («grupos sociales libres», decía BLUNTSCHLI), carentes a veces de personalidad jurídica; así ocurre en Italia, por lo que resultan ser, observa BISCARETTI, «simples asociaciones no reconocidas». En todo caso, éste es el criterio más extendido en los ordenamientos anglosajones, apuntado ya por los pioneros en el estudio doctrinal del tema (BENTLEY y TRUMAN, entre otros).

b) La consideración de los partidos como *asociaciones de naturaleza privada que cumplen «finés públicos» o «finés de interés general»* está muy extendida en la doctrina francesa y alemana. En Francia, curiosamente, hay partidos acogidos a la Ley General de Asociaciones y otros que no lo están, y en Alemania es la propia Ley de Partidos (artículo 1.1) la que habla de «la función pública que la Ley Fundamental les asigna y garantiza». En este sentido, el voto particular formulado por los magistrados señores LATORRE SEGURA, DÍEZ DE VELASCO VALLEJO y DÍEZ-PICAZO a la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 1983, relativa al conocido caso de los concejales del Ayuntamiento de Andújar, sostiene que «quizá la forma menos polémica» (nótese el esfuerzo de los firmantes del voto particular por formular con precaución su opinión en este punto) de calificar esa particular posición de los partidos consiste en considerarlos como «asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas», en virtud de lo previsto en el artículo 6 de la Constitución. De ahí deducen, por cierto,

la constitucionalidad del famoso artículo 11.7 de la ya derogada Ley de Elecciones Locales de 1978, que no debe ser aquí objeto de particular atención.

c) El propio *Tribunal Constitucional*, en la citada sentencia de 21 de febrero de 1983, expone una doctrina —aceptada, por cierto, a grandes rasgos, por los magistrados disidentes— que cabe considerar más concluyente: los partidos políticos son creaciones libres y producto, como tales, del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22 de nuestra norma fundamental. Por ello, *no son órganos del Estado*, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en la libre aceptación de sus estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. Sin embargo, aunque no son órganos del Estado ni poderes públicos, tienen «*relevancia constitucional*» (STC 3/1981, de 2 de febrero), esto es, son «organizaciones sociales con relevancia constitucional», que, no obstante, «no conduce necesariamente a su publicación», puesto que «es propia del Estado social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general» (STC 18/1984, de 7 de febrero).

d) Una tesis doctrinal que ha obtenido cierta resonancia es la concepción de los partidos como *sujetos o entes auxiliares del Estado*, defendida por un sector de los autores italianos siguiendo a BISCARETTI. De acuerdo con esta teoría, los partidos, aunque realicen funciones en interés propio o de sus asociados, son, en cierto sentido, «presupuestos» del ordenamiento estatal, porque muchas de sus funciones redundan en beneficio del Estado o de la colectividad (y pueden por ello, enlazando con la tesis anterior, ser calificadas de públicas) y porque son realmente numerosas las conexiones y uniones institucionales entre los órganos del partido y los estatales. Mediante esta fórmula, por cierto, los partidos (y los sindicatos) pasan a ocupar un curioso lugar sistemático como sujetos auxiliares del Estado, al lado de los abogados del Estado, los demás entes públicos territoriales, dotados o no de personalidad jurídica, e incluso los particulares que ejercen, en un momento dado, funciones públicas, como los notarios, los concesionarios de servicios públicos y hasta los ciudadanos requeridos para una prestación personal obligatoria. Amplia y heterogénea compañía, por tanto, la que otorga a los partidos esta orientación doctrinal.

e) La tesis de los partidos como *órganos constitucionales del Estado*, de resonancias kelsenianas, ha sido sustentada en alguna ocasión por el Tribunal Constitucional Federal en Alemania (así, Bverfge 1, 225), aunque la Ley vigente (art. 2) los define como «asociaciones de ciudadanos». Así, pues, según el Tribunal de Karlsruhe, «ejercen funciones de un órgano constitucional cuando cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo», si bien a veces el mismo Tribunal ha matizado que no pertenecen a los «órganos superiores del Estado», e incluso que no pueden ser considerados órganos, «al menos en el sentido de la estatalidad organizada». Por lo demás, la concepción orgánica tiene larga tradi-

ción en Alemania, puesto que ya R. THOMA hablaba de los partidos como «órganos de creación de la voluntad política del Estado», y muchos autores los califican de «órganos de creación de otros órganos», en el sentido de JELLINEK.

Los planteamientos anteriores pueden ser reconducidos a dos grandes bloques: la teoría privatista (asociativa) y la teoría publicista (orgánica) acerca de la naturaleza de los partidos. La concepción asociativa tiene, a nuestro juicio, un sólido fundamento, incluso desde el punto de vista jurídico-constitucional: así, la Constitución italiana de 1947 se refiere a los partidos en el artículo 49, en el título dedicado a los derechos fundamentales, como derecho de los ciudadanos a asociarse libremente en partidos políticos; la Constitución portuguesa de 1976 los concibe, por su parte, en el artículo 151.1, como expresión de la libertad de asociación. Pero no se trata sólo de una cuestión de ubicación formal (que podría quedar desvirtuada por el lugar en que otros textos constitucionales, como el español, sitúan la referencia a los partidos), sino de que la base jurídica de la creación y disolución del partido es, en esencia, el libre acuerdo de los asociados, puesto que el vínculo jurídico surge con el acto constitutivo, y allí donde existe un Registro, como en el Derecho español, su naturaleza es puramente declarativa, como ha dicho rotundamente el Tribunal Constitucional. El acuerdo privado de voluntades como matriz jurídica del nacimiento del partido, así como de su desaparición en circunstancias normales, permite que los estatutos impongan condiciones de afiliación difícilmente admisibles en un «órgano del Estado»: la exigencia de ostentar un título nobiliario (o de no ostentarlo), de ser mujer (o no serlo) o de ser musulmán (o no serlo) pueden figurar, sin duda, en el elenco de requisitos que el partido nobiliario, feminista o islámico (o sus respectivos opuestos) imponga a sus hipotéticos miembros, cuando estas mismas exigencias, por su flagrante contradicción con el artículo 14 de nuestra Constitución, resultan, obviamente, inadmisibles para impedir el acceso a la condición de miembro de un órgano estatal. La propia Ley alemana de 1974 admite que los órganos competentes del partido decidan libremente sobre la admisión de miembros y que el rechazo de una solicitud no necesita ser motivado, aunque añade, demasiado ambiguamente, que no son admisibles las negativas genéricas, ni las establecidas para un período de tiempo determinado.

Las teorías organicistas están fundadas en la «importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas», por decirlo en términos del Tribunal Constitucional; pero nada obliga a identificar estas «piezas indispensables» del Estado contemporáneo con los órganos estatales. Entre otras cosas, por varias razones jurídicamente convincentes: los partidos, como ya señalara TRIEPEL, no son órganos del Estado, puesto que su voluntad no vale, desde el punto de vista jurídico, como voluntad del Estado; los órganos constitucionales se caracterizan en la doctrina por su independencia, de modo que, parafraseando la vieja expresión bajomedieval, «no reconocen superior» en su orden,

cualidad que no es fácil de trasladar al «reino» de los partidos, donde el consenso y las coaliciones son factores esenciales de funcionamiento; en fin, y este argumento parece difícil de contrarrestar, puede ser dudoso admitir la condición de órganos estatales para los grandes partidos con (mucho o poca) representación parlamentaria, pero no entra dentro de la lógica sostener que partidos fantasmagóricos, formados a veces por un grupo de contertulios, puedan alcanzar otro calificativo que el de asociaciones privadas (más bien, recreativas). Esto es: como dispone el artículo 2.1 de la *Parteiengesetz*, el concepto de partido está vinculado a una «garantía suficiente de la seriedad» de sus objetivos, valorable, en el marco general de las circunstancias prácticas, de acuerdo con la extensión y firmeza de su organización, el número de sus miembros y su presencia en la vida pública.

El origen privado no parece, pues, dudoso y no forma parte de la esfera jurídica de los particulares la facultad de crear, sin más, órganos del Estado. Tampoco es discutible la relevancia constitucional de estas organizaciones, que, en rigor, son constitucionalmente necesarias, puesto que expresan un «valor superior», como es el pluralismo político, que sin ellas no puede surgir a la vida social (arts. 1.1 y 6 de la Constitución española). Más aún, el Estado tiene que adoptar una actitud positiva en favor de los partidos, fomentando su actividad (art. 9.2 de la misma norma), en la medida en que cumplan sus funciones constitucionales. Pero no es tan claro que tales funciones sean «públicas», al menos si identificamos lo público con lo estatal y, sobre todo, una vez más, si pensamos que no sólo son partidos las grandes organizaciones que obtienen puestos en las instituciones representativas, sino también otros muchos grupúsculos que no van más allá del mero círculo íntimo de sus integrantes. Por último, las nociones de «órgano del Estado» o de «órgano constitucional» distan de tener la precisión y la nitidez suficientes como para sobrecargar su contenido con la inclusión de nuevos elementos, poco definidos ya de por sí.

No cabe negar, por supuesto, que los partidos realizan actividades de interés público cuando, de modo real y efectivo, «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular»; pero es verdad también que muchas otras instituciones sociales (señaladamente los medios de comunicación) también contribuyen a la misma tarea, y a nadie parece entusiasmar la idea de considerarlos órganos del Estado. Son también los partidos, cuando cumplen su función genuina, «instrumento fundamental para la participación política»; pero de la propia dicción constitucional se desprende que no es misión que tengan reservada en exclusiva, y el monopolio pleno no se da ni siquiera en el ámbito de la organización de las elecciones.

Concluamos, pues, que los partidos políticos son y deben ser, en una democracia pluralista, «más sociedad que Estado»; esto es, asociaciones privadas, cuya creación se ampara en el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos y no en un acto del poder público, constitucionalmente necesarias como expresión del pluralismo político y prota-

gonistas, sin monopolios ni privilegios, del desarrollo de ciertas actividades de interés general. Desde esta perspectiva, entendemos que el control del funcionamiento interno de los partidos debe ser restringido al mínimo necesario para respetar los principios de democracia interna que, como vimos, gozan de escasa consideración en la generalidad de estas organizaciones; al fin y al cabo, si hablamos de entidades sociales, quien se integra en ellas lo hace libre y voluntariamente, y nada le impide separarse de la entidad y constituir, con cierta facilidad, una nueva, en la que pueda reflejar sus propios criterios y aspiraciones.

Otra cosa es, por supuesto, el control llamado «externo», que tiene en nuestros días un sentido más amplio que la mera tipificación penal de las asociaciones con fines ilícitos, para incluir el control positivo de carácter constitucional, ya sea ejercido por el propio Tribunal Constitucional (como ocurre en Alemania) o por los tribunales ordinarios (como es el caso del Derecho español); si bien, a nuestro juicio, es la constitucionalidad de los medios y no de los fines la que debe ser tenida en cuenta a la hora de juzgar tan delicada materia, que no es ahora el momento de examinar con mayor detalle. Fuera de estos supuestos «patológicos» en las relaciones entre un partido y la Constitución, ha de extremarse el control sobre los actos del partido con relevancia hacia el exterior (por ejemplo, contratación; relaciones laborales con sus empleados y colaboradores; rendición de cuentas respecto de ciertos aspectos de su financiación), puesto que, aun contra el sentido etimológico de las palabras, singularidad no es ni debe ser privilegio, del que los partidos deben huir por razones de legitimación del sistema.

IV. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. RELACIÓN CON SU NATURALEZA JURÍDICA

Como afirma GARCÍA COTARELO, la financiación es la «zona más brumosa» en el ya de por sí complejo estudio de los partidos políticos. No obstante, y al menos desde un punto de vista general, es posible admitir que a la pluralidad de niveles que hemos recorrido al examinar las teorías sobre su naturaleza corresponde (idealmente) una escala paralela de sistemas de financiación.

La *summa divissio* en esta materia permite distinguir entre formas públicas y privadas de financiación, si bien debe observarse, desde el primer momento, que se trata de mecanismos acumulativos y nunca, salvo casos muy específicos, excluyentes entre sí.

Así, pues, la *financiación privada* se corresponde (idealmente, insistimos) con la concepción de los partidos como asociaciones privadas y es, por consiguiente, la más antigua y, de algún modo, la más natural. No obstante, es obvio que la financiación privada a través de cuotas va disminuyendo progresivamente su importancia en relación con otras formas de financiación (como los donativos) y, por supuesto, de la financiación

pública. Y ello por razones muy poderosas: ante todo, porque importa mucho más, en los «partidos de electores» contemporáneos, el número de votantes que el de afiliados, únicos obligados a cotizar; porque, a diferencia de otras asociaciones sumamente celosas en cuanto al pago de las cuotas se refiere, éstas apenas son exigidas coercitivamente por los partidos, por obvias razones de imagen pública en cuanto a número de afiliados, y, sobre todo, porque, en términos cuantitativos, los partidos «mueven» cifras absolutamente desproporcionadas en relación con la cuantía de las cuotas; o, dicho de otro modo, los gastos electorales y los de mantenimiento ordinario (para no hablar, por ejemplo, de las inversiones en inmuebles destinados a sede de los órganos) han alcanzado importes imposibles de cubrir por la acumulación de pequeñas cantidades, cualquiera que sea el número de afiliados por el que aquéllas se multipliquen.

En cuanto a la financiación privada mediante donativos, es frecuente, y así ocurre en nuestro Derecho, que aparezca delimitada en un doble plano. Por una parte, la lógica prohibición de donativos a cargo de instituciones públicas que, por definición, o bien serían discriminatorios (rompiendo el principio de igualdad de trato que exige, por ejemplo, el art. 5 de la Ley alemana), o bien forman parte de la financiación pública; este tipo de donativos está expresamente prohibido, entre nosotros, por el artículo 128.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y por el artículo 4.3.c) de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (LO 3/1987, de 2 de julio); por cierto que la redacción de este último texto da por supuesta, al parecer, la exclusión de las aportaciones a cargo de las Administraciones públicas, para referirse tan sólo a las empresas públicas o a las empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración pública.

Por otra parte, aparece un temor no plenamente justificado, según nuestro criterio, a las donaciones procedentes del extranjero. Recordemos el llamado «caso Flick» (que dio lugar a la creación de una poco operante Comisión parlamentaria de investigación), fundado en la eventual recepción por un partido de fondos procedentes del extranjero, contra la prohibición expresa del ordenamiento electoral entonces vigente. Aunque esta prohibición subsiste en el artículo 128.2 de la actual LOREG, esta misma Ley la suaviza (o, desde otro punto de vista, abre una posible vía para eludirla) al permitir, en las elecciones municipales, las aportaciones a cargo de personas extranjeras a quienes se reconozca el derecho de sufragio activo en aplicación del artículo 13.2 del texto constitucional. No obstante, estas personas se verían afectadas, a su vez, por la limitación de un millón de pesetas establecida por el artículo siguiente de la LOREG. En cuanto a la nueva Ley Orgánica, su artículo 5 introduce una novedad importante al admitir las aportaciones «no finalistas» (¿querrá decir el legislador «no condicionadas»? de personas extranjeras, cumpliendo los requisitos de la Ley (que establece, como límite anual de aportaciones de una misma persona física o jurídica, la cantidad de

diez millones de pesetas) y la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales. Continúa rigurosamente prohibida la financiación a cargo de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, salvando las subvenciones de funcionamiento del Parlamento Europeo, que sería conveniente extender por analogía a otras instituciones homologables.

En realidad, lo que pretende evitar el legislador al coartar la financiación procedente del extranjero es la dependencia política que pueda crearse con respecto del donante, argumento empleado también para las limitaciones a los donantes nacionales. En nuestra opinión, la plena libertad de las fuentes de financiación privada es una necesidad funcional para los partidos y, a la vez, un criterio perfectamente democrático, que debe sustituir a falsos recelos respecto de los «intereses extranjeros» (a salvo la lógica prohibición de aportaciones gubernamentales) y al escándalo, teñido de hipocresía, en torno a los intereses ocultos detrás de los donativos privados, nacionales o extranjeros. Nadie regala nada, ciertamente, pero nada se gana con prohibiciones tan inútiles por la facilidad de su elusión, como incoherentes con la concepción del Estado social, «distribuidor» de bienes y servicios, que obliga a todos los grupos e individuos a buscar una ventajosa posición en el largo y complejo proceso de la toma de decisiones. En todo caso, una saludable dosis de publicidad podría frenar el entusiasmo de los «mecenases», cuya imagen pública suele resultar perjudicada si muestran excesiva simpatía hacia una organización política determinada. Recuérdese también la singular desgravación permitida por el legislador alemán a las personas físicas y jurídicas por cuotas y donativos entregados a los partidos, objeto de una reciente sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 14 de julio de 1986.

La forma más moderna y conflictiva de financiación privada son los créditos, que han alcanzado entre nosotros cuantías inimaginables hace poco tiempo, dando lugar —por cierto— a curiosas paradojas entre créditos otorgados y resultados obtenidos. Señalemos tan sólo, en este punto, que la imposibilidad de algunos partidos de atender a las obligaciones contraídas y las notables dificultades jurídicas (que merecerían un estudio detenido) que presenta la afección al pago de los créditos de las subvenciones correspondientes a los grupos parlamentarios han motivado la cautela, lógica y razonable, contenida en el artículo 8 de la Ley vigente, según el cual «sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados *b*) y *c*) del artículo 2.1 (esto es, subvención a grupos parlamentarios en las Cámaras de las Cortes Generales y Parlamentos autonómicos y subvenciones reguladas en la propia Ley) para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito».

Dejando de lado otras fuentes de financiación privada de menor interés en la actualidad (ingresos derivados del patrimonio del partido, herencias y legados, etc.), conviene ahora referirse a las formas de *financiación pública*, también acumulativas y no excluyentes entre sí, que si-

guen igualmente una gradación acorde con la naturaleza reconocida a los partidos por el ordenamiento. La doctrina habla de financiación pública *indirecta* para referirse, en primer término, a la retribución de los cargos públicos, que revierten en alguna medida al propio partido mediante el compromiso (de eficacia más que dudosa, creemos, desde el punto de vista jurídico) de la entrega de parte de los haberes que retribuyen los cargos obtenidos por su condición de miembros del partido. También se incluyen en este grupo las subvenciones en metálico a los grupos parlamentarios, las cuales pertenecen, en sentido estricto, al propio grupo, sin perjuicio de los vínculos de éste con el partido homólogo. En fin, son formas de financiación pública indirecta, en virtud del ahorro notable que suponen, las facilidades en el uso de locales públicos, franquicias postales y telegráficas, espacios de propaganda en medios de comunicación social y exenciones fiscales. En todo caso, a este eslabón en la escala de financiación de los partidos corresponde la teoría «intermedia» de su naturaleza como asociaciones que cumplen fines públicos, o incluso como sujetos auxiliares del Estado.

El paso siguiente viene dado por la introducción de formas de financiación pública directa, que se abre camino a partir de 1960 debido al incremento de los costos de las campañas electorales por la utilización de modernos y sofisticados medios y técnicas de comunicación social. Esta financiación se ampara, en teoría, en la igualdad de oportunidades para concurrir a la formación de la voluntad general y, en concreto, para participar en las elecciones, de modo que esta vía de financiación aparece, históricamente, mediante el pago de los gastos originados por las campañas electorales; en este sentido, se justifica porque los partidos cumplen su más específica función de interés general en época de elecciones, hasta el punto de que, señala agudamente KRAEHE, los partidos sólo son órganos del Estado durante el proceso electoral.

El último eslabón de esta cadena —sin final conocido, por ahora— está representado por la financiación directa periódica en forma de subvenciones, introducida entre nosotros en la LO 3/1987. Es conocido que el Tribunal Constitucional alemán declaró en 1966 la inconstitucionalidad de este tipo de financiación, por entender que vendría a suponer una interferencia estatal en la formación de la voluntad y la opinión pública; esta prohibición se basa en el peligro de dependencia del Gobierno, que es quien introduce las subvenciones en el proyecto de presupuestos, dependencia que E. STEIN califica de «muy grave», plasmada en el dicho *Wess' Brot ich ess, dess' Lied ich sing*. En cambio, sin reparos admite la financiación electoral, derivada de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn. Cabe apreciar, por tanto, que el Tribunal no lleva al extremo su propia tesis, expuesta *supra*, sobre la naturaleza de los partidos como órganos constitucionales, que habría justificado la financiación pública presupuestaria, si bien en la práctica se ha llegado a resultados similares mediante un sistema de anticipos referido a los tres años anteriores a las elecciones.

Veamos a continuación cómo se plantea en Derecho español la *rela-*

ción entre naturaleza y financiación pública de los partidos. La financiación electoral no causa, en principio, problemas especiales, y el propio Tribunal Constitucional reconoce (en la sentencia de 2 de febrero de 1981, ya citada) el derecho de los partidos que concurren a la manifestación de la voluntad popular, tomando parte en las elecciones, a la ayuda financiera del Estado y al acceso a los medios de comunicación. Existe, pues, una correspondencia entre la financiación prevista en la LOREG (y antes en el Decreto-ley electoral de 18 de marzo de 1977) y la naturaleza de los partidos como asociaciones privadas que cumplen funciones de interés general y relevancia constitucional, pero que no son órganos del Estado ni poderes públicos.

No hay, por el contrario, correlación estricta entre esta naturaleza, determinada por el supremo intérprete de la Constitución, y la asunción por el Estado de buena parte de la carga financiera que comporta la organización y funcionamiento de los partidos, como establece la Ley Orgánica vigente (aprobada en medio de un consenso generalizado que, meses más tarde, parece ya menos extendido). En efecto, esta Ley, junto con las subvenciones públicas por gastos electorales previstas en la LOREG y con las subvenciones a los grupos parlamentarios dispuestas por los Reglamentos de las Cámaras, instaura un sistema de subvenciones estatales anuales no condicionadas para los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, marginando así, por razones más coyunturales que constitucionalmente justificadas, a los representados en el Senado. Estas subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado se refieren a los «gastos de funcionamiento ordinario» de los partidos y se calculan en función del número de escaños y votos obtenidos. De este modo, el Estado asume, en puridad, el déficit ya crónico de los partidos.

Es cierto, no obstante, que la nueva Ley prevé unas obligaciones contables de los partidos y unos mecanismos de control interno y externo de los gastos que apuntan a la clarificación, en sentido literal, de una zona habitualmente oscura de la actividad de los partidos, aunque todavía quede lejos de la rendición de cuentas exigida con todo rigor por el Derecho alemán.

CONCLUSIÓN

De lo dicho hasta aquí surge una conclusión lógica y obligada: o bien el sistema de financiación previsto en la Ley Orgánica es contrario a la naturaleza asociativa de los partidos (que no son órganos del Estado, según el Tribunal Constitucional) y, por tanto, aspectos sustanciales de dicha norma corren el riesgo de incidir en inconstitucionalidad (aunque otra cosa es, dadas las circunstancias, que alguno de los sujetos legitimados para ello interponga el recurso correspondiente); o bien, por el contrario, habrá de ser cuestionada la jurisprudencia que rechaza la con-

dición «estatal» de los partidos, entendiendo que, al menos los representados de forma suficiente para obtener subvenciones periódicas, han comenzado a traspasar la frontera que separa (o une) la sociedad del Estado, para comenzar a instalarse en la más confortable estructura orgánica de los poderes públicos. Por otra parte, si la contribución política de los partidos al Estado social podría justificar, en cierto modo, esta fuente de financiación, no hay motivos convincentes para negarla a otras organizaciones no menos necesarias en nuestros días, especialmente aquellas que pueden reclamar «relevancia constitucional» con idéntica legitimidad que los partidos.

Sea como fuere, el Derecho debe afrontar la cuestión sin complejos ni ambigüedades; porque, en último término, como escribiera KELSEN, sólo el autoengaño o la hipocresía pueden afirmar la posibilidad de una democracia sin partidos políticos.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

I) Obras citadas

- BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, trad. esp., Tecnos, Madrid, 1965.
 BLUNTSCHLI, J. K.: *Charakter und Geist der politischen Parteien*, 1869; reimpr., Scientia Verlag, Aalen, 1970.
 DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, trad. esp., FCE, México, 1981.
 FRIEDRICH, C.: *Gobierno Constitucional y Democracia*, trad. esp., IEP, Madrid, 1975.
 GARCÍA COTARELO, R.: *Los partidos políticos*, Ed. Sistema, Madrid, 1985.
 GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1982.
 GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
 HESSE, K.: *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg, 1984.
 JELLINEK, G.: *Teoría general del Estado*, trad. esp., Buenos Aires, 1973.
 KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, trad. esp., Ed. Nacional, México, 1974.
 KOELLREUTER, O.: *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Breslau, 1926.
 LAPALOMBARA, J., y WEINER, M.: *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1972.
 LEIBHOLZ, G.: *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución*, IEP, Madrid, 1964.
 MANNHEIM, K.: *Ideología y utopía*, trad. esp., Aguilar, Madrid, 1968.
 MICHELS, R.: *Los partidos políticos*, trad. esp., Amorrortu, Buenos Aires, 1972.
 OSTROGORSKI, M.: *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Calman-Lévy, París, 1906.
 PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976.
 RADBRUCH, G.: «Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts», en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tubinga, 1930.
 ROKKAN, S.: «Citizens, Elections and Parties», en su libro *Nation-building, Cleavages Formation and the Structure of Mass Politics*, Oslo, 1971.
 SANTI ROMANO: *El ordenamiento jurídico*, trad. esp., IEP, Madrid, 1960.
 SARTORI, G.: *Partidos y sistema de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.
 STEIN, E.: *Derecho Político*, trad. esp., Aguilar, Madrid, 1971.
 THOMA, R.: «Das Reich als Demokratie», en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tubinga, 1930.
 TRIEPEL, H. von: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928.
 WEBER, M.: *Economía y sociedad*, trad. esp., FCE, 2, Madrid, 1970.

II) *Otras obras sobre naturaleza y financiación de los partidos políticos*

- CASTILLO, Pilar del: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- CHARLOT, J. (ed.): *Les partis politiques*, A. Colin, París, 1977.
- CRESPI, R.: *Lo Stato deve pagare partiti? Il problema del finanziamento dei partiti politici in Italia*, Florencia, 1971.
- ESTEBAN, J. de, y LÓPEZ GUERRA, L.: *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *El Registro de Partidos Políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en «REDA», núm. 55, 1987.
- FLECHTHEIM, O. K.: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburgo, 1973.
- GAMBINO, S.: *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, Nápoles, 1977.
- HEIDENHAIMER, A. J.: *Comparative Political Finance. The financing of party organizations and election campaigns*, Lexington, 1970.
- HENING, S., y PINDER, J. (eds.): *Partidos políticos europeos*, trad. esp., Pegaso, Madrid, 1976.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.: «La financiación de los partidos», en *Ley electoral y consecuencias políticas*, CITEP, Madrid, 1972.
- KRAEHE, R. (ed.): *Le financement des partis politiques*, PUF, París, 1972.
- LENK, K., y NEUMANN, F.: *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, 1980. (Esta obra incluye una importante y significativa selección de textos.)
- LEONI, F.: *La regulación legislativa del partido político*, Ed. Nacional, Madrid, 1965.
- MALBIN, M. J. (ed.): *Parties, interest groups, and campaign finance laws*, Washington, 1980.
- McKENZIE, R.: *British Political Parties*, Londres, 1977.
- MORODO, R., y otros: *Los partidos políticos en España*, Labor, Barcelona, 1979.
- OTTO, I. de: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985.
- PINELLI, C.: *Discipline e controlli sulla Democrazia interna dei partiti*, Padua, 1982.
- RAMÍREZ, M.: «Grupos parlamentarios y sistema de partidos», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, tomo I.
- SEIFERT, K. H.: *Die Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, 1975.
- SEILER, D. L.: *Partis et familles politiques*, PUF, París, 1980.
- TRAVERSO, C. E.: *Partito politico e ordinamento costituzionale. Contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milán, 1983.
- VALITUTTI, S., y CIAURRO, G. F.: *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, 1975.
- VEGA, P. de (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- WOJTEK PANKIEWICZ, A.: *Finanziamento pubblico dei partiti*, Milán, 1981.

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ
Benigno PENDÁS GARCÍA

