

¿PUEDEN PARTIDOS DE DISTINTOS ESTADOS AYUDARSE ECONÓMICAMENTE?

MARÍA HOLGADO GONZÁLEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS EN FRANCIA.—3. LA PROHIBICIÓN DE RECIBIR FONDOS DE UN PARTIDO EXTRANJERO: 3.1. *Limitación versus libertad de expresión.* 3.2. *Independencia de los partidos.* 3.3. *Soberanía estatal versus integración europea.*—4. CONCLUSIONES: INCIDENCIA EN EL SISTEMA ESPAÑOL.

1. INTRODUCCIÓN

Una reciente decisión del Consejo de Estado francés (1) ha suscitado un intenso debate doctrinal acerca de la consistencia de la prohibición, que aún se mantiene tanto en Francia como en España, de que un partido político pueda ser financiado por otro partido extranjero. Y es que en plena integración europea, no resulta insólito cuestionar la interdicción de que partidos de diferentes Estados miembros, que comparten una misma ideología e incluso grupo político en el Parlamento Europeo, se ayuden económicamente.

La relevancia de esta decisión reside en constituir el primer pronunciamiento jurisprudencial sobre este aspecto de la regulación de la financiación de los partidos en Francia. El caso se suscitó con ocasión del rechazo por parte de la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiación de Partidos Políticos (CNCCFP) (2) de la asociación de financiación de un partido francés

(1) Decisión del Consejo de Estado de 8 de diciembre de 2000.

(2) La Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques fue creada por Ley de 10 de enero de 1990 y su regulación se contiene en los artículos L.52-14 a L.52-18 del Código Electoral francés. Es el órgano encargado de fiscalizar la financiación electo-

(Partie Nationaliste Basque) por haber recibido fondos de un partido español (Partido Nacionalista Vasco). En nuestro país, de suceder el supuesto contrario, pesaría sobre el partido español idéntica prohibición, por lo que la decisión del Consejo de Estado ofrece un interesante punto de partida para la discusión acerca de la compatibilidad de la misma con los compromisos comunitarios.

2. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS EN FRANCIA (3)

Francia fue pionera, ya en 1914, en la adopción de medidas de acción positiva en relación con la financiación de los partidos políticos, a través de la cesión de lugares públicos para la colocación de la propaganda electoral (4), y terminó instaurando un sistema de financiación pública, como se generalizaría en los sistemas democráticos europeos de la segunda posguerra. La decisión del Estado de conceder subvenciones para sufragar parte de los gastos electorales y de organización de los partidos se fundamenta en la doble dimensión subjetiva y objetiva de su constitucionalización. Y es que además de ejercicio específico del derecho de asociación para un fin determinado —el de participar en el proceso democrático—, los partidos son también «garantía institucional» (5), es decir, componente fundamental del sistema democrático, cuya función es la de concurrir a la formación de la voluntad política del pueblo, como reconoce el artículo 4 de la Constitución francesa, cuyos términos inspiraron a

ral; compuesto en su mayoría por jueces, tiene, sin embargo, la consideración de autoridad administrativa y no jurisdiccional (Decisión del Consejo Constitucional núm. 89-271, de 11 de enero de 1990).

(3) Sobre la financiación de partidos en Francia *vid.* H. FAUPIN: *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, Paris, 1998; J. P. CAMBY: «Le financement des campagnes électorales», *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 58, 1997; L. VILAR, B. FAU y M. LÉVY: *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, Paris, 1995; G. CARCASSONNE: «Du non-droit au droit», *Pouvoirs*, núm. 70, 1994; D. DAUVIGNAC y Y. M. DOUBLET: «Le financement de la vie politique: dernières évolutions législatives et jurisprudentielles», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993; Y. M. DOUBLET: «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 22, 1995 y, del mismo autor, *Le financement de la vie politique*, Presses Universitaires de France, 1990.

(4) Ley de 20 de marzo de 1914.

(5) I. DE OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985. Sobre el concepto general de garantía institucional, *vid.* P. CRUZ VILLALÓN: «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, págs. 54-62.

nuestro constituyente: «Los partidos y grupos políticos concurrirán a la expresión del sufragio...».

En Francia, la financiación ordinaria, es decir, aquella que se destina al mantenimiento y funcionamiento del partido al margen de la campaña electoral, trata de garantizar un mínimo de recursos a prácticamente todas las formaciones políticas con un cierto respaldo social. A tal fin, se consigna anualmente una cantidad en los presupuestos generales, dividiendo en tres partes el total de esta ayuda pública: una a distribuir en función de la representación parlamentaria entre los partidos con escaños en el Parlamento (en función del número de diputados y senadores); otra para aquellos partidos que no hayan logrado dicha representación, repartiéndose en función del número de votos, siempre que se hayan presentado en al menos 50 circunscripciones en las últimas elecciones; y una tercera para aquellas pequeñas formaciones que habiendo presentado menos de cincuenta candidatos en las últimas elecciones, demuestren un cierto grado de representatividad en el hecho de haber recibido contribuciones económicas de, al menos, diez mil individuos identificados (6).

En España, muchos autores han propugnado la adopción del criterio exclusivo del voto en el reparto de la financiación estatal, en lugar del mantenimiento de una exclusión discriminatoria a juicio de la mayoría de la doctrina (7), como es la de privar de las subvenciones públicas a los partidos extraparlamentarios. Incluso antes de la constitucionalización de los propios partidos, Eliseo Aja advertía del riesgo de una financiación pública que, basada en la proporción parlamentaria a la hora de su distribución, terminara favoreciendo el *statu quo* de los partidos, por lo que defendía un reparto de las subvenciones estatales que alcanzara a todas las formaciones políticas en proporción a su fuerza electoral únicamente (8). Como es sabido, en nuestro país, sólo los partidos con representación parlamentaria tienen acceso a la financiación pública ordinaria. Así, de la cantidad total consignada en los Presupuestos Generales del Estado para este fin se hacen tres partes iguales, una de las cuales se distribuye proporcionalmente entre todas las formaciones con representación

(6) Leyes núm. 88-226 y 88-227, de 11 de marzo de 1988, relativas a la transparencia financiera de la vida política. Modificadas por las leyes núm. 90-55, de 15 de enero de 1990; 93-122, de 29 de enero de 1993; 95-65, de 19 de enero de 1995, y 96-62, de 29 de enero de 1996.

(7) No así por Enrique Arnaldo Alcubilla que considera que «financiar el fracaso electoral es promover la aparición de nuevas formaciones políticas, sin arraigo ante el electorado, y que pueden concurrir electoralmente pensando solamente en subvenciones», en Tema para debate: «La financiación de los partidos políticos», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, pág. 184.

(8) E. AJA: «Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos», en P. DE VEGA (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977.

en el Congreso de los Diputados en función del número de escaños, según los resultados de las últimas elecciones a esta Cámara, y las dos restantes se reparten entre los mismos partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en dichas elecciones, computándose únicamente los emitidos en las circunscripciones donde se haya alcanzado el umbral del 3 por 100 (9).

Siguiendo a Blanco Valdés, hay que admitir que aunque la proporcionalidad se justifica porque hay que favorecer a los partidos que por ser mayoritarios tienen la responsabilidad de gobernar, tal proporcionalidad no debe ser sometida a correctivos tendentes a favorecer a las fuerzas mayoritarias, puesto que «el gobierno de partidos no sólo exige la existencia de partidos de gobierno, sino también de partidos más o menos minoritarios, en la oposición» (10). Y este indeseable resultado es el que se produce al aplicar el criterio voto-escaño a la financiación partidista, favoreciendo dos veces a los partidos mayoritarios: una a la hora de traducir el número de votos en escaños, como consecuencia de la utilización de la fórmula D'Hondt (11) y otra al repartir las subvenciones públicas entre las formaciones representadas en el Congreso (12). Por todo ello, sería conveniente seguir el ejemplo francés, si no adoptando el criterio exclusivo del voto en el reparto de la financiación pública, al menos no excluyendo a los partidos extraparlamentarios de las subvenciones.

Junto al sostenimiento ordinario, el Estado asume parte de la financiación electoral de los partidos, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta que, como dijera Kelsen, si no es a través de estos intermediarios entre la sociedad y el Estado difícilmente podría hacerse efectivo el principio de que los poderes emanan del pueblo (13). De hecho, si bien no todos los Estados han optado por financiar la actividad ordinaria de los partidos, prácticamente en

(9) Art. 3.2 LOFPP.

(10) R. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 199.

(11) Como señalan VALLÈS y BOSCH, el sistema español es de los más eficaces dentro de los sistemas electorales occidentales en la reducción del número de partidos con presencia parlamentaria (J. VALLÈS y A. BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, 1997), habiendo prevalecido la preocupación histórica por el problema de la estabilidad gubernamental sobre el de la representatividad (A. J. PORRAS NADALES: *Representación y democracia avanzada*, Cuadernos y debates, núm. 50, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 14-15). Como es sabido, la fórmula D'Hondt tiende a producir resultados algo mayoritarios cuando se aplica a circunscripciones con un número inferior a diez escaños.

(12) R. BLANCO VALDÉS: «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995.

(13) H. Kelsen: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

ningún sistema constitucional se discute el hecho de que el Estado asuma los gastos electorales que los mismos realizan (14). Y ello por tratarse ésta de una actividad esencial e indefectible para el funcionamiento del sistema democrático, que difícilmente podemos imaginar desempeñada por otro órgano o institución (15). El Estado francés, además de ofrecer espacios gratuitos para la propaganda electoral en los medios de comunicación públicos (16), asume hasta el 50 por 100 de la cifra máxima de gastos electorales permitidos, siempre que los efectivamente realizados no constituyan una cantidad inferior. Este «reembolso» de los gastos electorales, tal y como se le denomina («remboursement forfaitaire») beneficia a todos los candidatos que hayan alcanzado un porcentaje mínimo de votos, variando el montante de ayuda pública en función de los sufragios obtenidos sin que se exija, por tanto, haber obtenido representación parlamentaria (17).

Asimismo, la regulación de la financiación ha sido utilizada por el legislador francés como un mecanismo que coadyuve al cumplimiento del deber que, tras la reciente reforma constitucional, pesa sobre los partidos políticos en el sentido de encauzar su actividad hacia la consecución de la paridad política: «La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos» y «los partidos y las agrupaciones políticas (...) contribuirán a la aplicación del principio enunciado (...)» (18). A tal fin, se ha previsto en la legislación una reducción de la financiación pública a

(14) La financiación pública de las elecciones se establece en los Estados Unidos por la Ley de 15 de octubre de 1974, en Alemania por la Ley de 24 de julio de 1967, en Italia por la Ley núm. 195 de 2 de mayo de 1974 (y se mantiene en la nueva ley de 10 de diciembre de 1993), en Grecia por la Ley 1433 de 22 de mayo de 1984, en Portugal por la Ley núm. 77 de 1 de julio de 1988, en Bélgica por la Ley de 20 de julio de 1989. La única excepción la constituyen los países escandinavos donde únicamente se financia con fondos públicos la actividad permanente de los partidos, pero no se conceden subvenciones especiales para la realizada durante las campañas electorales.

(15) Sobre las funciones que cumplen los partidos en el orden constitucional, *vid.* M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 75 y sigs.

(16) Artículo L52-1 del Código Electoral, modificado por la Ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990. Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de propaganda electoral en medios de comunicación *vid.* P. BON: «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm., 13, 1993.

(17) Art. L52-11-1 del Código Electoral, introducido por la Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995. El porcentaje mínimo de votos para beneficiarse del reembolso electoral no puede ser igual o superior al 5 por 100, después de que el Consejo Constitucional lo considerara contrario a la Constitución «por obstaculizar la expresión de nuevas corrientes de opinión» (Decisión de 11 de enero de 1990, déc. núm. 89-271, *Rec. Cons.*, pág. 21).

(18) Artículos 3 y 4 de la Constitución francesa, tras la reforma constitucional de 8 de julio de 1999.

aquellos partidos que no presenten el 50 por 100 de candidatos de ambos sexos a las elecciones, disminución que se hará en porcentaje igual a la mitad de la distancia existente (19).

Como viene siendo habitual en los sistemas que destinan fondos públicos al sostenimiento de los partidos políticos, además de exigir la designación por el partido de un administrador (mandatario financiero o asociación de financiación) (20) en el que se centralicen todas las obligaciones contables así como la responsabilidad de su cumplimiento, con la idea de favorecer el control en materia de financiación partidista (21), la regulación francesa establece una serie de restricciones y limitaciones en relación con los gastos e ingresos de las formaciones políticas, con la idea fundamental de hacer efectiva la igualdad de oportunidades de todas ellas.

De un lado, se recoge la decisión de poner límites a los gastos de los candidatos durante la campaña electoral adoptada por vez primera en Gran Bretaña (22) con la idea de evitar la práctica corrupta de la compra de votos que hizo de las elecciones de 1880 unas de «las más caras y corruptas» (23). Si bien la medida se enmarca en el conjunto de disposiciones legislativas aprobadas en Francia para favorecer la transparencia financiera de la vida política, la finalidad principal de la limitación del gasto electoral es la de hacer efectiva la igualdad de oportunidades de los partidos en la campaña electoral (24). Se persigue, ante todo, evitar que una formación política con recursos financieros muy superiores al resto de los partidos que se presentan a las elecciones anule, en la práctica, las posibilidades de propaganda de sus contrincantes. Y es que, como dijera Loewenstein, aunque «sería desde luego una exageración afirmar

(19) Artículo 15 de la Ley núm. 2000-493, de 6 de junio de 2000, que modifica el artículo 9.1 de la ley núm. 88-227, de 11 de marzo, relativa a la transparencia financiera de la vida política. Impone una reducción de las ayudas públicas a aquellos partidos o grupos políticos en los que la distancia entre el número de candidatos de cada sexo en el momento de la última renovación de la Asamblea sobrepase el 2 por 100 del número total de candidatos. La inconstitucionalidad del citado precepto fue rechazada por el Consejo Constitucional (Decisión 2000-429 DC, de 30 de mayo de 2000). Vid. M. HOLGADO GONZÁLEZ: «Financiación de partidos y democracia paritaria», *Revista de Estudios Políticos*, 115, 2002.

(20) Artículo 11 de la Ley núm. 88-227, de 11 de marzo de 1988, en la redacción dada por la Ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990.

(21) Esta figura viene igualmente exigida en nuestro país por el artículo 121.1 de la LOREG.

(22) *Corrupt and Illegal Practices Acts* (1854 y 1883).

(23) P. DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 15.

(24) La Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995 (*Journal Officiel* de 21 de enero de 1995) ha reducido en un 30 por 100 los topes máximos de gastos electorales permitidos.

que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con seguridad la elección, sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aun con los más brillantes y poderosos contraargumentos» (25).

De otro lado, los límites a la financiación privada consisten en no permitir que una misma persona contribuya al sostenimiento de los gastos de un partido con una cantidad superior a un tope máximo fijado, así como en prohibir las donaciones procedentes de determinadas personas, con la finalidad, como más adelante veremos, de salvaguardar la independencia de las propias organizaciones partidistas.

Entre estas últimas medidas limitadoras se encuentra la prohibición, objeto de nuestro estudio, de percibir donaciones de otros Estados o personas jurídicas extranjeras, recogida en el artículo 11.4 de la ley núm. 88-227, de 11 de marzo, relativa a la transparencia financiera de la vida política, en la redacción dada por la ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990:

«Ninguna asociación de financiación ni ningún mandatario financiero de un partido político puede recibir, directa o indirectamente, contribuciones o ayudas materiales de un Estado extranjero o de una persona jurídica extranjera».

En términos muy similares se recoge la misma prohibición en nuestra legislación electoral, sin que el actual anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos haya introducido modificación alguna (26): «Queda igualmente prohibida la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de Entidades o personas extranjeras...» (27).

3. LA PROHIBICIÓN DE PERCIBIR FONDOS DE UN PARTIDO EXTRANJERO

La aplicación del citado artículo 11.4 de la ley núm. 88-227 de 11 de marzo, relativa a la transparencia financiera de la vida política, dio lugar, como ya hemos apuntado antes, a la decisión del Consejo de Estado (28) que se pro-

(25) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 344.

(26) El artículo 12 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos se remite sin más a la LO 3/1987, de 2 de julio (LOFPP) en todo lo relativo a su financiación, cuyo artículo 2.1.a) hace a su vez una remisión a la LO 5/1985, de 19 de junio (LOREG) en lo concerniente a la financiación electoral.

(27) Art. 128.2 LOREG.

(28) El Consejo de Estado es el órgano encargado del control en las elecciones europeas, regionales y municipales, mientras que en las presidenciales y legislativas generales es el Consejo Constitucional. Como es sabido, ostenta la doble función de asesor o consejero del gobierno y de supremo órgano de la jurisdicción administrativa.

nuncia, por vez primera, acerca de la prohibición de que un partido político francés reciba fondos de un partido político extranjero.

El partido nacionalista vasco francés, cuya asociación encargada de recaudar fondos había sido rechazada por la Comisión de Cuentas de Campaña por recibir contribuciones de un partido extranjero (el PNV español) acude al Consejo de Estado sosteniendo que se había llevado a cabo una incorrecta interpretación y aplicación de la legislación en este aspecto. En efecto, a juicio de los recurrentes, la prohibición de recibir fondos de un Estado o persona jurídica extranjera (art. 11.4) no afecta a las contribuciones realizadas por partidos políticos extranjeros, puesto que cuando en 1995 se prohibieron definitivamente todas las donaciones procedentes de personas jurídicas, se exceptuaron expresamente las de los partidos políticos (art. 11.4.2). De este modo, si los partidos políticos no entran en la prohibición aplicable a las personas jurídicas, sin haberse distinguido entre partidos nacionales o extranjeros, tampoco deben entenderse incluidos en la prohibición que afecta a las personas jurídicas extranjeras.

Sin embargo, el Consejo de Estado considerará que el hecho de que el artículo 11.4 de la Ley de 19 de enero de 1995, al prohibir las donaciones de personas jurídicas, exceptúe de la prohibición, en buena lógica, las procedentes de partidos políticos, no altera en modo alguno la prohibición absoluta, en la ley de 11 de marzo de 1988, de financiarse con fondos extranjeros, ya procedan éstos de un Estado, asociación, o partido político.

Curiosamente, nada impide al partido extranjero realizar a través de sus miembros contribuciones económicas a favor de un partido francés, dado que la legislación no prohíbe recibir fondos de una persona física extranjera, como advierte Verpeaux (29).

Precisamente, el hecho de que las donaciones de personas físicas extranjeras se admitan sin ningún tipo de limitación, más que las aplicables a las contribuciones realizadas por ciudadanos nacionales, hace perder consistencia al argumento de quienes, como Camby, sostienen que la ausencia de prohibición en relación con las donaciones procedentes de partidos extranjeros impediría todo control sobre el origen de las fuentes y la limitación de los gastos (30).

Con todo, la interpretación sostenida por el Consejo de Estado es suficien-

(29) M. VERPEAUX: «Le financement des partis politiques: la loi nationale et l'Europe (A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, Parti nationaliste basque ERI-PNB)», *RFDA*, janvier-février, 2002, pág. 61.

(30) J. P. CAMBY: «Un parti politique étranger ne peut financer un parti français», *Petites affiches*, 14 sept. 2001, núm. 184, pág. 14.

temente clara: los partidos políticos extranjeros no están exceptuados de la prohibición general de que las personas jurídicas extranjeras contribuyan al sostenimiento económico de un partido francés.

3.1. *Limitación versus libertad de expresión*

Una de las cuestiones que mayor interés suscitan en el caso analizado es la incidencia que la prohibición de recibir fondos de un partido extranjero pueda tener en el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad de expresión. Precisamente va a ser ésta una de las principales alegaciones en las que el partido político francés funde su demanda ante el Consejo de Estado, invocando el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y los artículos 10.1 y 14 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH).

Con independencia de que el Consejo francés opte finalmente por no atribuir relevancia a la eventual incidencia sobre la libertad de expresión, ya que para dar la solución al caso no lo considerará esencial, no parece adecuado dejar pasar por alto tan importante problema.

La posible inconstitucionalidad por vulneración de este derecho de cualquier limitación de los ingresos de los partidos políticos, entre las que se encuentra la prohibición de recibir donaciones extranjeras, no se ha llegado a plantear en España, ni siquiera por parte de la doctrina. No es de extrañar que, en cambio, en el sistema constitucional americano, donde la libertad de expresión ocupa tan privilegiada posición, se haya prestado mayor atención a la cuestión. Así, en el ya célebre caso *Buckley v. Valeo* el Tribunal Supremo hubo de enfrentarse al problema de determinar si la ley de 1974, que imponía el límite de que ninguna donación individual a la campaña electoral de un candidato superase la cifra de mil dólares, vulneraba el derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de expresión política. El Supremo, sin negar la relación existente entre la acción de donar una cantidad de dinero a un candidato y la libertad de expresión, concluiría que el hecho de limitar esa cantidad no impide la manifestación simbólica en que consiste la contribución:

«Una limitación en la cantidad que una persona o grupo puede donar a un candidato o comité político entraña sólo una restricción marginal en la capacidad del contribuyente para ejercer la libertad de comunicación. Una contribución sirve como expresión general de apoyo al candidato y sus ideas, pero (...) la cantidad de comunicación por parte del contribuyente no aumenta percepti-

blemente con la suma de su contribución, ya que la expresión permanece solamente en el indiferenciado y simbólico acto de contribuir» (31).

Si bien es cierto que, siguiendo al Tribunal Supremo, para que tal limitación fuese admisible habría de perseguir un fin constitucionalmente legítimo, como el de atajar la corrupción que las grandes contribuciones pueden entrañar:

«No es necesario ir más allá del principal propósito de la ley —poner freno a la corrupción real o aparente que resulta de las elevadas contribuciones económicas individuales— para encontrar una justificación constitucionalmente suficiente a la prohibición de las contribuciones superiores a 1.000 dólares» (32).

Ahora bien, según se desprende de la jurisprudencia del Supremo, limitar la cantidad de la donación no vulnera la libertad de expresión política por cuanto ésta se ejerce plenamente en el acto de la contribución. De modo que, en sentido contrario, la prohibición absoluta de contribuir en cantidad alguna que pesa sobre los partidos políticos extranjeros, sí afectaría al núcleo esencial de la libertad de expresión en su vertiente política, impidiendo su propio ejercicio. Cuestión distinta sería la de encontrar un fin constitucionalmente legítimo que justificara tal prohibición.

En el caso que ahora se nos plantea habríamos de dar respuesta a tres interrogantes para determinar si efectivamente la prohibición de ser financiado por un partido extranjero limita la libertad de expresión, en su vertiente política: en primer lugar, ¿son los partidos políticos titulares del derecho a la libertad de expresión?; en segundo lugar, ¿afecta la limitación de los ingresos a su libertad de expresión?; y por último, ¿dicha restricción en la libertad de expresión podría justificarse en algún bien o valor constitucionalmente legítimo?

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido recientemente ocasión de pronunciarse acerca de estas cuestiones, y lo ha hecho en relación con una ley inglesa de 1983 que prohibía a los ciudadanos realizar contribuciones a la campaña electoral de un candidato por una cantidad superior a cinco libras (33).

(31) Sentencia de 30 de enero de 1976 (424 U.S. 1, 96 S.Ct. 612, 46 L.Ed.2d 659 1976). En el voto particular el juez Burger disiente de la opinión mayoritaria en la idea de que una donación de 10 dólares pudiera tener el mismo significado, desde el punto de vista de la libertad de expresión, que otra de 10.000. *Vid.* G. GUNTHER: «Money in the political campaign process», en *Constitutional Law*, UCB, USA, 1985, págs. 1303 y sigs.

(32) *Ibíd.*

(33) STDH, caso *Bowman v. Royaume-Uni*, 19-02-1998.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que los partidos políticos son titulares de la libertad de expresión (34). Además, habría que señalar que no sólo el partido que hace la aportación económica está en su ejercicio de la libertad de expresión, sino también el partido que la recibe. Y ello es así porque los fondos recaudados son los únicos que puede destinar a la difusión de su programa y de los candidatos que presenta a las elecciones, máxima manifestación de la libertad de expresión y de información en su vertiente política. En este sentido, y respondiendo a la segunda de las cuestiones, limitar los ingresos es una forma indirecta de limitar los gastos y con ello de restringir la capacidad de expresión e información del partido político. Así lo consideró también el Tribunal Supremo norteamericano en el citado caso *Buckley v. Valeo*:

«Una restricción en la cantidad de dinero que una persona o grupo puede gastar en comunicación y propaganda política durante una campaña reduce necesariamente la cantidad de expresión, al restringir el número de temas discutidos, la profundidad de su tratamiento y el tamaño de la audiencia alcanzada. Esto es así porque virtualmente todo medio de comunicar ideas en la sociedad de masas de hoy requiere un gasto de dinero» (35).

De modo que, tal y como señala el Tribunal Europeo, no hay duda de que una restricción en los ingresos (y en los gastos) que un partido político puede recibir incide sobre la libertad de expresión del mismo, reconocida en el artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (36).

Ahora bien, y entrando ya en la tercera de las cuestiones, cabría preguntarse si es legítimo limitar la libertad de expresión del partido, a través de una medida legislativa como la que se enuncia en el Código electoral francés, es decir, prohibiendo la percepción de fondos procedentes de un partido extranjero. El Tribunal Europeo exige, para que tal restricción sea lícita de acuerdo con la previsión del artículo 10.2 del CEDH, que la misma persiga un fin legítimo y a su vez constituya una medida necesaria en una sociedad democrática para proteger bienes como la seguridad nacional, la integridad territorial, la defensa del orden, o los derechos de los demás, por señalar algunos. O lo que es lo mismo, y empleando los términos de nuestro Tribunal Constitucional cuando se refiere a la limitación de derechos fundamentales, una vez que se

(34) STDH, caso *Parti communiste unifié*, 30-01-1998.

(35) Sentencia de 30 de enero de 1976, *Buckley v. Valeo*. Vid. G. GERARD: «Money in the political campaign process», *op. cit.*, pág. 1303, y F. J. SORAUFF: «Caught in a political ticket: The Supreme Court and Campaign Finances», en *Constitutionnal Commentary*, vol. 3, 1986, págs. 97-121.

(36) STDH, caso *Bowman v. Reino Unido*, 19-02-1998, § 33.

constata la finalidad legítima (37) queda por comprobar que la medida resulte proporcionada (38).

Si el Tribunal Europeo en el citado caso consideró que la igualdad de los candidatos en la campaña electoral, perseguida por el legislador británico, es una finalidad legítima que se enmarca en la protección de los derechos de los demás (39), negó en cambio que respondiese a las exigencias de proporcionalidad en una sociedad democrática, por cuanto limitar «en una cantidad tan débil» como la de cinco libras las contribuciones electorales permitidas supone un obstáculo absoluto a la libertad de expresión e información, particularmente a la libertad de debate político, que constituye «una de las condiciones que aseguran la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo» (40).

Esta decisión ha sido calificada de «excesivamente severa» por Camby, quien advierte que hoy por hoy podemos encontrar disposiciones legislativas similares a la inglesa en la mayoría de Estados europeos, como Francia, Alemania, Italia o España (41).

Tratándose de la prohibición de recibir fondos de un partido extranjero, en Francia el Consejo de Estado eludió pronunciarse acerca de su eventual incidencia sobre la libertad de expresión, llegando a dudar de su posibilidad, y optó por limitarse a ofrecer la causa justa y razonable en la que tal medida pudiese ampararse: la defensa del orden público

«Aun admitiendo incluso (...) que la regulación de las condiciones de financiación de los partidos políticos tenga alguna incidencia en el derecho de libertad de expresión, en el sentido del artículo 10.1 del Convenio (...) el párrafo 2 del mismo artículo prevé sin embargo que “el ejercicio de estas libertades comporta deberes y responsabilidades”, pudiendo ser sometido “a restricciones previstas por la ley que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática”, tales como la “defensa del orden”» (42).

Por ello concluye que la prohibición de que los partidos se financien con ayuda de otros Estados o partidos extranjeros no es contraria a la libertad de expresión sin discriminación por consideración de nacionalidad, reconocida en

(37) Vid. por todas, SSTC 26/1981, de 17 de julio, y 62/1982, de 15 de octubre, FJ. 3.º D).

(38) Vid. por todas, SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ. 3.º; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ. 12.º; 107/1988, de 8 de junio, FJ. 2.º; 121/1989, de 3 de julio, FJ. 2.º; 105/1990, de 6 de junio, FJ. 4.º

(39) STDH, caso *Bowman v. Reino Unido*, 19-02-1998, § 38.

(40) STDH, caso *Bowman v. Reino Unido*, 19-02-1998, §§§ 40, 42, y 47.

(41) J. P. CAMBY: «Un parti politique étranger ne peut financer un parti français», *op. cit.*, pág. 15.

(42) Decisión del Consejo de Estado de 8 de diciembre de 2000.

el Convenio Europeo, por cuanto que con ella se trata de garantizar la defensa del orden, esto es, que los partidos políticos sean auténtica expresión de la soberanía nacional, sin ataduras a otros intereses que pudieran interferir en su representación:

«Considerando que los grupos y partidos políticos dentro del campo de previsiones del artículo 4 de la Constitución de la República Francesa tienen por vocación concurrir a la expresión del sufragio en el marco de la puesta en práctica de la soberanía nacional; que el legislador, al prohibir a los Estados extranjeros y a las personas jurídicas extranjeras financiar a los partidos políticos nacionales ha tratado de evitar que se instauren lazos de dependencia que perjudicarían la expresión de la soberanía nacional; que el objetivo así perseguido se vincula a la «defensa del orden» en el sentido de las estipulaciones del artículo 10.2 del Convenio; que teniendo en cuenta la justificación de esta medida y el hecho de que la libertad de expresión no se encuentra afectada más que de forma indirecta por las modalidades de financiación de los partidos políticos, y el margen de apreciación dejado por el artículo 10.2 al legislador nacional, las disposiciones del artículo 11.4 de la ley de 11 de marzo de 1988 no son incompatibles ni con las estipulaciones del artículo 10 del Convenio ni con las del artículo 14» (43).

3.2. *Independencia de los partidos*

La cuestión, resulta claro, se va a centrar en la proporcionalidad de la medida, es decir, en hallar una causa que justifique la limitación de la libertad de expresión. Y ésta parece encontrarse en la salvaguardia de la independencia de los partidos, a la que se refiere la Constitución cuando reconoce su libertad de creación (44). Ahora bien, se trata en este caso de proteger la independencia de la formación política pero al servicio de la propia independencia del Estado, de la soberanía nacional.

Dejando para más adelante algunas consideraciones acerca de la protección de la soberanía nacional, vamos a analizar, en primer lugar, la cuestión de la independencia de los partidos. La limitación de las donaciones que un partido político puede recibir persigue garantizar, como hemos señalado, su pro-

(43) *Ibid.*

(44) Sobre el reconocimiento constitucional de la libertad de creación de partidos políticos en Francia, *vid.* J. P. CAMBY: «L'article 4 de la Constitution: d'une reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, núm. 2, 1998.

pia independencia, evitando la creación de lazos que le aten a intereses distintos de los que debe representar. Ésta es la idea que ha estado presente en todo momento desde que por primera vez se pusieran restricciones a las contribuciones privadas a las campañas electorales en Gran Bretaña (45) y Estados Unidos (46) y que se pretende llevar más lejos en las últimas medidas legislativas aprobadas en Francia, que prohíben las donaciones procedentes de personas jurídicas a la campaña electoral de algún candidato. Así, el artículo L52-8 del Código Electoral, en la redacción dada por la Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995, no consiente que las personas jurídicas participen en la financiación de las elecciones ni directamente ni a través de la prestación de bienes, servicios o cualesquiera ventajas indirectas (como pudiera ser conceder precios inferiores a los habitualmente practicados).

En la mente del legislador francés está la idea de proteger a los partidos especialmente de las empresas, por el peligro, que ya denunciara Abendroth, de la presión e influencia que estos grupos económicos pudiesen ejercer sobre las formaciones partidistas, obstruyendo su democracia interna (47). Y es que rara vez van las empresas a realizar aportaciones económicas a un partido sin pretender con ello algún tipo de contraprestación, ya que forma parte del fin propio para el que se constituyen rentabilizar de algún u otro modo toda inversión que realizan. Unos partidos sostenidos económicamente por tales personas jurídicas verían condicionada su actuación política a la satisfacción de determinados intereses particulares, ajenos al interés general, para devolver el favor que en su día dichas entidades les hicieron, incluso cuando éstas no los hubiesen manifestado expresamente ni hubiesen puesto condiciones formales a su aportación (48).

Pero además, como en España ha señalado De Vega, hacer recaer el peso de la financiación privada fundamentalmente en las empresas entraña el riesgo de que los únicos que terminen beneficiándose de las donaciones privadas sean el partido en el gobierno y el partido-alternativa al gobierno, quedando las minorías marginadas (49). Por ello, muchos autores consideran conveniente,

(45) Corrupt and Illegal Practices Acts (1854 y 1883).

(46) Federal Corrupt Practice Act (1911).

(47) W. ABENDROTH: «El problema de la democracia interna de partidos y asociaciones en la república Federal», en *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona, 1973, págs. 419 y sigs.

(48) W. ABENDROTH: *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*, frag. en castellano titulado «La función mediadora de los partidos», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

(49) P. DE VEGA, en Tema para Debate: «La financiación de los partidos políticos», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, Asamblea Regional de Murcia, Universidad de Murcia, pág. 174.

como se ha hecho en Francia, que la financiación privada sólo provenga de las personas físicas que quieran involucrarse en el sostenimiento de los gastos de un partido, pero no de las personas jurídicas (50). Los ciudadanos, al donar cantidades, por pequeñas que sean, para mantener a la formación política con la que se sienten identificados se corresponsabilizan en el funcionamiento del sistema democrático, legitimando del mismo modo la financiación de los partidos políticos. Ahora bien, esta participación, económica y política, no ha de exigirse ni tampoco es propia de las personas jurídicas (particularmente empresas) que se constituyen con fines bien distintos a los de promover el bien general.

De todas formas, la decisión del legislador francés de prohibir las donaciones de personas jurídicas se llevó a cabo no sin polémica y oposición (51), y de forma paulatina. En un principio se optó por exigir únicamente su publicidad (52) para terminar prohibiéndolas definitivamente (53). Lógicamente y como no podía ser de otra manera, quedan expresamente excluidos de esta prohibición los partidos políticos, que para cumplir con su cometido pueden obviamente financiar la campaña electoral de su candidato.

Y es que, naturalmente, los partidos políticos no son empresas. Los partidos son los auténticos artífices de las elecciones. Su papel en las mismas, consistente en movilizar a las masas para su participación e integración en el proceso democrático, así como en transformar las orientaciones y actitudes políticas generales de ciertos sectores de la sociedad en programas de acción política nacional y proporcionar a los electores las listas de personas entre las que elegir a sus representantes en las Cámaras, hace que podamos equipararlos a «órganos constitucionales» (54) o calificarlos de «asociaciones de relevancia constitucional» (55).

Ahora bien, poniendo fin a la duda acerca de si tal excepción era aplicable también a los partidos extranjeros, el Consejo de Estado concluye que los partidos nacionales son las únicas personas jurídicas que pueden financiar la cam-

(50) Entre otros, R. MORODO y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «La regulación de los partidos políticos en España», en *Estado & Derecho*, núm. 17-18, 1996, pág. 47.

(51) DOUBLET se muestra contrario a la misma por considerar que ésta sólo contribuirá a que se realicen de forma clandestina, en «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *op. cit.*, págs. 414-415.

(52) Ley de 29 de enero de 1993. Hubo antes un intento de prohibirlas, aunque sin éxito, en el Proyecto de Ley de 9 de septiembre de 1992.

(53) Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995.

(54) Así lo hace el Tribunal Constitucional Federal alemán, en la Sentencia de 19 de julio de 1966 (*BVerfGE* 20, 56, 96).

(55) STC 3/1981, de 5 de mayo.

paña de un candidato, puesto que son los que, según el citado artículo 4 de la Constitución, concurren a expresar el sufragio y a hacer efectivo el principio de la soberanía nacional, algo que no puede predicarse de los partidos extranjeros.

3.3. *Soberanía nacional versus integración europea*

El fin último que persigue esta prohibición es, por tanto, garantizar la ausencia de todo lazo de dependencia «extranjero» que pueda poner en peligro la soberanía nacional. Pero, cabría preguntarse en qué medida pelagra la soberanía de un Estado por el hecho de que un partido nacional reciba fondos de uno extranjero. Soberanía nacional que consagra el artículo 3 de la Constitución francesa y que, según el Consejo Constitucional, ha de traducirse en la unidad, indivisibilidad y continuidad de la Nación, en la imposibilidad de que ningún individuo ni sección del pueblo se atribuya su ejercicio, en la permanencia de los grandes intereses, en la solidaridad de las generaciones, etc. (56).

Evidentemente no se trata de que los partidos políticos extranjeros ocupen el espacio de la vida política que corresponde a los partidos nacionales ni usurpen las funciones constitucionales a ellos encomendadas. Hablamos únicamente de que las relaciones entre partidos políticos de distintos países que comparten unos mismos postulados ideológicos y defienden programas similares puedan incluir también la ayuda económica mutua.

No se acierta a comprender las razones que mueven al Estado a apreciar un mayor riesgo para la soberanía nacional en las contribuciones de los partidos extranjeros que en las de las personas físicas extranjeras a las que paradójicamente sí se les permite financiar a un partido francés. Lo que realmente debe garantizar el Estado es que no se ponga en peligro la realización del programa de gobierno mayoritariamente aprobado por el cuerpo electoral, en la expresión más genuina de la voluntad popular que constituyen las elecciones. Y el apoyo financiero de formaciones políticas que radican en otros países pero que comparten unos mismos postulados ideológicos y defienden allí un programa electoral prácticamente idéntico al del partido al que financian no parece entrañar un auténtico riesgo en este sentido. En cualquier caso no mayor al de la dependencia que toda percepción de fondos pueda suponer, cualquiera que sea su origen. Bastaría pues con aplicar las restricciones previstas para la financiación

(56) *Vid.*, por todas, Decisión del Consejo Constitucional 82-146 DC, de 18 de noviembre de 1982, Rec. 66.

privada, poniendo límite a la cantidad en la que un partido extranjero puede contribuir a financiar a un partido nacional (57).

Tratándose de partidos con sede en Estados miembros de la Unión Europea no es de extrañar que en el caso planteado en Francia surgiese la cuestión de la posible infracción del Derecho comunitario por la prohibición legal de recibir fondos de un partido extranjero. El Consejo de Estado francés negó rotundamente la vulneración de la libertad de circulación del artículo 18 del Tratado CE, que no tiene un carácter absoluto, además de descartar toda incidencia de esta prohibición sobre el derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales y europeas celebradas en Francia (art. 19 Tratado CE):

«Aun admitiendo que, en algunos de sus aspectos, el régimen de la financiación de los partidos políticos pudiese tener alguna incidencia en la libertad de circulación de capitales entre los Estados miembros garantizada por el artículo 56 del Tratado CE, este artículo, como indica claramente el artículo 58, no impide que los Estados miembros tomen «las medidas justificadas por motivos relacionados con el orden público»; (...) atendiendo al objetivo que persigue y a la limitada incidencia sobre la libre circulación de capitales, la prohibición del artículo 11.4 de la Ley de 11 de marzo de 1988 está entre las medidas susceptibles de ser tomadas por un Estado miembro bajo el título del artículo 58 del Tratado; de modo que se descarta toda incompatibilidad de la ley con el artículo 56 del Tratado» (58).

Sin embargo, cabría dudar, con Verpeaux, de que la colaboración económica entre partidos, así como su internacionalización en un mundo político que ya no puede considerarse cerrado, constituyan una amenaza al orden público, como sostiene el Consejo de Estado francés (59). Sobre todo teniendo presente el papel integrador de los partidos proclamado por el artículo 191 del Tratado de la Unión Europea:

«Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión» (60).

(57) Una medida similar, la de limitar la financiación extranjera en un porcentaje máximo de los ingresos anuales de un partido, es la propuesta de P. DEL CASTILLO: *Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pág. 280.

(58) Decisión del Consejo de Estado de 8 de diciembre de 2000.

(59) M. VERPEAUX: «Le financement des partis politiques: la loi nationale et l'Europe», op. cit., pág. 62.

(60) La invocación de este precepto no será tenida en cuenta por el Consejo de Estado en la decisión tantas veces citada.

Reconocimiento que recoge igualmente la Carta de Derechos de la Unión Europea: «Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión» (61).

Ni siquiera quienes justifican dicha prohibición en la necesidad de preservar la soberanía nacional ignoran la posibilidad e incluso la conveniencia del acercamiento ideológico entre partidos extranjeros, de las acciones comunes, como la participación de partidos «invitados» en congresos, fiestas o mítines, la elaboración de proyectos comunes, así como la realización de actividades conjuntas de militancia. Así, Camby, en un esfuerzo por diferenciar estas actividades de la contribución financiera, no logra convencer de las razones que justifican que mientras el simple acercamiento ideológico y las actividades en común no afectan a la expresión de la soberanía nacional la financiación mutua sí entrañe un auténtico peligro (62).

4. CONCLUSIONES: INCIDENCIA EN EL SISTEMA ESPAÑOL

La legitimidad de la prohibición de que los partidos franceses reciban fondos de un partido extranjero ha sido sostenida por el Consejo de Estado, en el único pronunciamiento jurisprudencial existente hasta el momento sobre una medida semejante, en la finalidad de salvaguardar la soberanía nacional que los mismos han de representar. El temor a establecer lazos de dependencia de un Estado extranjero, a través de la financiación por un partido allí residente, que pongan en peligro la propia independencia del partido nacional justifica, según la jurisprudencia francesa, la eventual incidencia sobre la libertad de expresión. El Consejo francés no hace en el caso planteado por el PNB (financiado en parte por el PNV español) una encendida defensa de la libertad de expresión, como la realizada en los años setenta por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos o recientemente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En efecto, tratándose de una medida más rigurosa, la prohibición de toda donación extranjera y no la mera limitación en la cantidad, el Consejo francés no pondrá en cambio tanto celo en el juicio de proporcionalidad como aquéllos órganos. Como hemos tenido ocasión de comprobar, el Consejo de Estado basará toda su argumentación en la legitimidad de la finalidad perseguida por el legislador (la defensa del orden, la soberanía nacional) sin comprobar la nece-

(61) Artículo 12.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000.

(62) J. P. CAMBY: «Un parti politique étranger ne peut financer un parti français», *op. cit.*, pág. 15.

sidad y proporcionalidad de la restricción para alcanzar dicho objetivo en una sociedad democrática.

Desde luego que es lícito tratar de proteger la soberanía nacional, como lo es igualmente, garantizar el equilibrio entre las fuerzas políticas que compiten electoralmente. Pero no basta con constatar la legitimidad del fin, sino que además, los medios a través de los que se pretende lograr dicho resultado han de ser necesarios, es decir, objetivamente idóneos, y asimismo proporcionados. Así lo exige también nuestro Tribunal Constitucional cuando estamos ante una medida limitadora de algún derecho fundamental, especialmente tratándose de la libertad de expresión, que alcanza su máximo nivel de eficacia justificadora en su vertiente política, en razón de su condición de «garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo político dentro de un Estado democrático; contribuyendo, en consecuencia, a la formación de la opinión pública» (63).

Pues bien, dicho esto, cabría dudar de la proporcionalidad de una medida como la enjuiciada en el caso francés (64). En primer lugar, no queda del todo claro que tal prohibición sirva objetivamente a la finalidad perseguida, esto es, que la soberanía nacional que deben representar los partidos políticos elegidos por los ciudadanos y presentes en el Parlamento se vea efectivamente protegida prohibiendo las donaciones procedentes de partidos extranjeros. En segundo lugar, de admitir el dudoso peligro existente en este tipo de financiación y, por tanto, de la necesidad de una medida prohibitiva en este sentido, se hace difícil aceptar su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, descartar otro medio menos gravoso de lograrlo, como podría ser el consistente en limitar su cantidad o exigir garantías suficientes de publicidad y transparencia. Es decir, someter estas contribuciones a un régimen jurídico semejante al aplicable a otras formas de financiación privada, en relación a las que las donaciones procedentes de partidos extranjeros no tienen por qué entrañar un mayor riesgo. El recelo con el que son tratadas no tiene fundamento, habida cuenta de la generalización en los sistemas europeos del deber de rendir cuentas de los ingresos y gastos que pesa sobre las formaciones políticas, no siendo por tanto, un cauce tan idóneo para introducir contribuciones ilegales como parecen temer quienes abogan por mantener dicha interdicción (65).

(63) Por todas, SSTC 104/1986, 171/1990, 172/1990, 40/1992, 85/1992, 78/1995, 132/1995, 176/1995 y 19/1996.

(64) Sobre el principio de proporcionalidad *vid.* J. BARNÉS (coord.), *Cuadernos de Derecho Público*, 5, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1998.

(65) No se repara en cambio en el riesgo que en este sentido sí puedan entrañar las donaciones anónimas, aceptadas por muchos sistemas, entre ellos el nuestro [art. 4.3.a) LOFPP].

En nuestro país también están prohibidas las donaciones realizadas por personas extranjeras a la campaña electoral de un partido político (66). Esta prohibición, que rige tanto para las personas físicas como para las jurídicas (partidos políticos incluidos) hubo de ser objeto de modificación tras el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales, como consecuencia de la ratificación del Tratado de la Unión Europea por España (67). Así, se llevó a cabo la reforma de la LOREG para permitir que los ciudadanos europeos residentes en España y, por tanto, titulares del derecho a elegir y a ser elegidos en las elecciones municipales, pudiesen realizar aportaciones económicas a las cuentas electorales de los partidos políticos (68). Resulta cuando menos incoherente que no se haya levantado la misma prohibición también para las elecciones al Parlamento Europeo, en las que pudiendo presentarse como candidatos ciudadanos de la Unión que residan en España, sin embargo, como señala Pajares, no se les permite realizar aportaciones económicas para la campaña electoral (69).

La prohibición general de percibir fondos de una persona extranjera para sufragar la campaña electoral ha sido objeto de duras críticas por la doctrina española entendiéndolo que carece de sentido sobre todo si tenemos presente el proceso de internacionalización de partidos políticos que comparten una misma ideología, así como la propia integración europea, a la que según el Tratado de Maastricht y la Carta de Derechos Fundamentales contribuyen los partidos políticos, lo que exige fomentar sus relaciones de cooperación. Además, tampoco parece justificado que se mantenga la prohibición en el régimen de financiación electoral, estando permitidas las donaciones de personas extranjeras, tanto físicas como jurídicas, para sufragar los gastos ordinarios (contribuciones no finalistas) (70).

Por todo ello, considerando especialmente el proceso de integración europea en el que nos hallamos inmersos, sería deseable revisar, como propugnan autores como Álvarez Conde (71), una regulación de la financiación partidista

(66) Art. 128.2 LOREG.

(67) Reconocimiento que, como es sabido, tras la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, se llevó a cabo a través de la reforma del artículo 13.2 CE, el 27 de agosto de 1992.

(68) LO 13/1994, de 30 de marzo, que introduce en el artículo 128.2 LOREG dicha excepción.

(69) E. PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pág. 306.

(70) Artículo 5.1 LOFPP.

(71) E. ÁLVAREZ CONDE: «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 47, Madrid, 1994, pág. 33.

que, en este concreto aspecto, no es sino «reflejo de una concepción trasnochada de la soberanía nacional» (72). El temor a depender de intereses extranjeros, que defenderían, se entiende, los partidos no nacionales que financiasen a las formaciones políticas de nuestro país, encaja mal con el nuevo concepto de ciudadanía europea hacia el que avanzamos sin retroceso. Porque, no hay que olvidarlo, los partidos políticos no representan a los Estados, sino a los ciudadanos de la Unión, como señalan el Tratado y la Carta.

Y la decisión del Consejo de Estado francés, que juzgamos se aparta de lo que debería haber sido un adecuado juicio de proporcionalidad de esta medida restrictiva de derechos fundamentales, y de la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no debe servir para mantener en nuestro país una prohibición que recela de las relaciones de cooperación entre partidos de distintos Estados miembros y que en absoluto ayuda a que actúen como cauce integración.

(72) E. PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones*, op. cit., pág. 305.

CRÍTICA DE LIBROS

