

## *El Régimen Jurídico Regulador de la Financiación de los Partidos Políticos en España*

Roberto L. Blanco Valdés\*

**SUMARIO:** 1. Financiación partidista y corrupción política en la Europa de los años noventa. 2. Las razones justificadoras de la financiación pública de los partidos políticos y sus "modelos" en el Derecho Comparado. 3. La crisis estructural de los partidos en la moderna Sociedad de la Información y su incidencia en los sistemas de financiación. 4. La financiación de los partidos en España: Rasgos básicos de su régimen jurídico. 4.1. La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista. 4.2. Rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos. 4.2.1. Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones. 4.2.2. Las fuentes de financiación de los partidos. A) Recursos procedentes de la financiación privada. B) Recursos procedentes de la financiación pública "directa". C) Medios de financiación pública "indirecta". 5. Conclusión: Algunas reflexiones sobre los problemas políticos de la financiación de los partidos en España.

### 1. Financiación partidista y corrupción política\* en la Europa de los años noventa

La introducción, a partir de finales de la década de los cincuenta, de diversos sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos en varios países europeos resultó perfectamente coherente no sólo con el afianzamiento político progresivo de las funciones de las organizaciones partidistas que se producen tras la apertura de la fase del constitucionalismo racionalizado y democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial, sino también con el reconocimiento jurídico de su papel vertebral para el sistema democrático, reconocimiento que encontrará su mejor y más significativa expresión en la constitucionalización de los partidos que se opera en los textos europeos de posguerra: artículos 49 de la Constitución italiana de 1947, 21 de la Ley Fundamental de la R.F.A. de 1949 y 4º de la Constitución francesa de 1958.<sup>1</sup>

Ello no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que tal introducción de mecanismos de financiación directa se produjo sin que aquella diese lugar a profundos debates políticos y jurídicos sobre su conveniencia o inconveniencia, sobre su funcionalidad o disfuncionalidad para solucionar los problemas económicos de los partidos y para dar, con ello, salida a algunos de los elementos de crisis estructural de las organizaciones partidistas que más vinculados aparecían a los de su solvencia financiera. Sirva de ejemplo de una reflexión crítica frente a las supuestas ventajas de la financiación *directa* la expresada, por ejemplo, por el politólogo italiano Gianfranco Pasquino, quien, en la reedición revisada de un trabajo aparecido ya con motivo de la aprobación de la Ley italiana de 2 de mayo de 1974 (nº 165) de Contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, se mostraba claramente escéptico sobre las predicadas ventajas de la financiación *directa* de los partidos italianos y se quejaba de la forma expeditiva en que se había *superado* el debate sobre si tal financiación estatal de las organizaciones partidistas acabaría por ser, como defendían sus partidarios, *sustitutiva* de cualquier otra fuente de financiación o meramente *aditiva* de las ya existentes y supuestamente generadora de los problemas (falta de transparencia, dependencia de los grupos de presión, desigualdad de oportunidades, etc.) que con la financiación pública se querían, y se decía, poder solucionar. La posición de Pasquino al respecto era perfectamente clara: "La financiación estatal no incide sobre las causas estructurales sino,

\* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de La Coruña, España.

<sup>1</sup> De forma paralela procederían los constituyentes democráticos que suceden a "la crisis de las dictaduras" en los países del sur de Europa en la década de los setenta: arts. 29.1 de la Constitución griega de 1975, 117.1 de la Constitución portuguesa de 1976 y 6º de la Constitución española de 1978. *Cfr.*, al respecto, Roberto L. Blanco Valdés. *Los partidos políticos*, Tecnos, 1990, pp. 71 y ss.

en el mejor de los casos, sólo sobre algunos aspectos coyunturales, marginales y [...] acabará por convertirse en aditiva y no sustitutiva de las fuentes clientelares de financiación".<sup>2</sup>

Por más que la posición del profesor boloñés estuviese claramente determinada por las muy peculiares -y difícilmente *exportables*, como su evolución se ha encargado de demostrar- condiciones del complejísimo sistema italiano de partidos y, más en general, por las singularidades del propio régimen político de la península trasalpina, es lo cierto que la evolución política de una buena parte de los países europeos en donde se establecieron en su día sistemas de financiación pública directa de los partidos políticos ha venido a poner de relieve que aquellos no han sido capaces, por sí mismos, de erradicar o, en su caso, de evitar la aparición, de toda la compleja serie de fenómenos políticamente patológicos que se creyó podrían controlarse por medio de la implantación de la financiación pública de las organizaciones partidistas.

En efecto, acontecimientos muy recientes han demostrado con claridad la persistencia, en diversas latitudes, y la gran complejidad en todas ellas, de la cuestión política de la financiación de los partidos y su íntima conexión con toda la problemática de lo que genéricamente podríamos denominar la *corrupción política*: además del caso español -al que nos referiremos en su momento- el tema se ha planteado tanto en países en donde los fenómenos de corrupción aparejados a la financiación irregular de los partidos venían siendo un mal endémico, como Italia,<sup>3</sup> hasta otros en donde la cuestión parecía

haber quedado más o menos resuelta en las últimas décadas, como Francia<sup>4</sup> o Inglaterra,<sup>5</sup> pasando por

---

resultado de la consulta es más significativo si se tiene en cuenta que en otra celebrada con anterioridad con similar finalidad, el 11 de junio de 1978, el porcentaje de votos contrarios a la ley, pese a ser significativo, un 43.7%, estuvo sustancialmente por debajo del de los partidarios del mantenimiento de la ley: 56.3%. Cfr. Gianfranco Pasquino, "Contro il finanziamento pubblico...", cit., p. 72. A su vez, la primera traducción legislativa de los mencionados referendos llegó de la mano de la reforma del sistema electoral, aprobada en agosto de 1993, reforma que llevó al diario *La Stampa* de 5 de agosto a titular: "Vuelta de página a la primera República". Cfr., al respecto, Mario Caciagli, "Italie 1993 vers la Seconde République?", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 43, n° 2 (abril 1993), pp. 229-256 y en Tobias Abse, "The Triumph of Leopard", *New Left Review*, n° 199 (mayo-junio 1993), pp. 3-28. La conclusión de todo este proceso de descomposición del sistema político nacido con la República se produciría en las elecciones generales de marzo de 1994, que hicieron saltar por los aires el sistema de partidos vigente en Italia desde el fin de la guerra.

<sup>4</sup> La corrupción política, en muchos casos ligada a la financiación ilegal de los partidos -que marcó la última época de la mayoría socialista en Francia (caso *Pechiney* o caso *Urba*) y que, en gran medida, determinó su fin- ha vuelto a estallar en toda su crudeza durante la gestión de centro-derecha. Así, a lo largo de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1994 (cuando ya este trabajo estaba escrito) han sido constantes los casos de dirigentes políticos afectados por sospechas de corrupción (desde el caso *Longuet*, hasta el caso *Méry* o el caso *Noir*, por mencionar sólo algunos de los más conocidos) casos que han afectado incluso a varios miembros del gobierno presidido por Edouard Balladur. Hasta tal punto ha llegado la situación que, tras una llamada a la elaboración de un plan urgente para luchar contra la corrupción, realizada a finales de octubre por el Primer Ministro, un Comité especial de la Asamblea Nacional presentó, a finales de noviembre, un informe especial sobre la corrupción en el que, entre otras medidas, se propone la limitación de la financiación proveniente de las empresas, por entender que la misma "constituye inevitablemente una amenaza para la independencia de los cargos electos o los partidos". Cfr. el diario *Le Monde*, de 25 de noviembre de 1994 y un extracto del citado informe parlamentario en el diario *El País*, de 26 de noviembre de 1994.

<sup>5</sup> En el mes de junio de 1993 saltó a los medios de comunicación el descubrimiento de que el Partido Conservador podría haberse visto favorecido por financiación irregular procedente tanto de la monarquía saudí, de la que los conservadores habrían recibido una cifra de 1,300 millones de pesetas, como del financiero turcochipriota Asil Nadir, que habría donado al Partido gobernante en torno a los 80 millones de pesetas. Pese a la inicial negativa de los conservadores a asumir cualquier responsabilidad en el asunto, lo cierto es que muy pronto se produciría la dimisión de Michael Mates, viceministro para Irlanda del Norte, quien habría mantenido relaciones con Asil Nadir. Puede verse al respecto el diario *El País* de 24 y 25 de junio de 1993. En relación con este asunto, el prestigioso semanario liberal *The Economist* destacaba en su edición de 27 de junio la gravedad de una problemática frente a la que el Reino Unido parecía haber permanecido inmune desde hacía muchos años: "El sexo ha sido la causa de la caída de muchos políticos británicos; la corrupción financiera, de realmente muy pocos [...] En 71 años, desde que David Lloyd George financió su partido liberal vendiendo títulos, el lodo rara vez había mancillado a un partido gobernante como ahora está manchando a los conservadores [...] Una solución podría ser un acuerdo entre todos los partidos para relacionar en una lista las grandes donaciones [...] Pero la experiencia americana muestra que los ingeniosos pueden evitar la norma [...] ¿Qué más debe hacerse? -se preguntaba *The Economist*-. Primero, debe ponerse un techo al gasto de los partidos [...] Segundo, los partidos no deberían tener que pasar la gorra por cada penique que necesitan [...] La subvención estatal limitada, como se practica en otros países europeos tiene ventajas. Pero la financiación estatal no garantiza el fin de la corrupción, como se ha demostrado en Italia [...] En Italia -concluía *The Economist*, insistiendo en la generalización del fenómeno- la corrupción ha causado una revolución; en Japón la caída de un Gobierno". Los últimos meses -octubre y noviembre de 1994- han vuelto a colocar la problemática de la corrupción en el primer plano de la vida política británica (dimisión de un viceministro acusado de cobrar por sus preguntas en el Parlamento, acusaciones de que el Partido Conservador habría recibido financiación

---

<sup>2</sup> Cfr. Gianfranco Pasquino, "Contro il finanziamento pubblico di questi partiti", en *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982, pp. 45-72. El trabajo, en su versión original, había aparecido en *Il Mulino*, XXIII, (marzo-abril 1974), pp. 233-255; la cita en p. 54.

<sup>3</sup> La serie ininterrumpida de escándalos que han salpicado la vida política italiana, sobre todo en los dos últimos años, desembocaron en la conocida en medios periodísticos como operación "manos limpias", operación que ha colocado a la magistratura de la República en la posición de abanderada de una gran batalla contra la corrupción cuya primera traducción institucional significativa se produjo como consecuencia del resultado de los referendos del mes de abril de 1993. En lo relativo a la abrogación de la Ley de financiación pública de los partidos el balance no pudo ser más expresivo de la opinión de los ciudadanos italianos al respecto: un 90.3% de los votantes se manifestaron en contra de la mencionada ley. Tal votación fue interpretada de inmediato como un pronunciamiento contra la financiación pública de las organizaciones partidistas. Marco Berti señalaba, por ejemplo, en *Il Messaggero* de 20 de abril: "Una cosa es cierta. Cualquiera que sea la ley sobre financiación de los partidos que apruebe el Parlamento, ninguno podrá volver a contar con dinero estatal. Salvo en lo relativo a la contribución para los gastos electorales, de ahora en adelante los partidos deberán arreglarse para sobrevivir con sus recursos y con la máxima transparencia" (p. 4). El

países con tradiciones y culturas políticas muy diferentes a las del occidente europeo, como Japón.<sup>6</sup>

Por todo lo apuntado hasta aquí parece conveniente que antes de introducirnos en el análisis de algunos de los perfiles que ofrece la crisis de los partidos en la moderna sociedad democrática más vinculados con la problemática de su financiación, pasemos revista, siquiera sea de forma muy somera, a las causas que históricamente han explicado la adopción por parte del Estado de mecanismos reguladores de la vida económica de los partidos y, muy especialmente, de los destinados a transferirles financiación pública estatal.

## 2. Las razones justificadoras de la financiación pública de los partidos políticos y sus "modelos" en el Derecho Comparado

Como es sabido, la adopción de normas jurídicas reguladoras de la financiación de candidatos y/o partidos en el ámbito geográfico de los países de tradición liberal, adopción que supuso la superación de una larga fase de rechazo, primero, y de desconocimiento, después, de los partidos por parte del Estado<sup>7</sup> en que se entendía que "su vida organizativa interna y sus finanzas [eran] esferas que habían de

permanecer libres de la tutela estatal"<sup>8</sup> se puso en relación, desde el principio, con la necesidad de hacer frente a una doble exigencia histórica: de un lado, la de mantener a los partidos (y a los representantes elegidos en sus candidaturas), en la medida de lo posible, protegidos frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera de cualquier otro centro de poder (económico, social o institucional); de otro lado, la de garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos en la competición por hacerse con el poder en los órganos representativos de la voluntad ciudadana.

Menos importancia se iba a conceder curiosamente, sin embargo, a la significación de la introducción de mecanismos de financiación pública desde el punto de vista del funcionamiento interno de las *organizaciones* partidistas. Y ello pese a que tal cuestión había sido objeto de tratamiento detallado por la primera literatura científica estasiológica digna de tal nombre. En efecto, será, como en tantos otros ámbitos, el sociólogo alemán Robert Michels uno de los primeros autores que se preocupará en poner de relieve la íntima conexión existente entre financiación y funcionamiento interno de la organización. En su clásica *Zur Soziologie des Parteimesens in der Modernen Demokratie*, publicada en 1911, Michels analiza los cambios que se están produciendo en su época como consecuencia del progresivo fortalecimiento económico de los partidos de masas (en puridad, los partidos *socialistas*), fortalecimiento que había sido generado, entre otras causas, por la entrada de sus miembros en los órganos representativos del Estado y por el consiguiente pago de sueldos fijos a los mismos. Dentro de su esquema expositivo general, destinado a demostrar la existencia en los partidos de la denominada "ley de bronce de las oligarquías" como ley explicativa de su funcionamiento interno, el sociólogo justifica el carácter dominador de los jefes sobre sus organizaciones a partir, entre otros elementos, del poder financiero de los jefes del partido. "El principio de remunerar todos los servicios prestados -explica Michels- es un factor que contribuye en una medida apreciable a reforzar la burocracia del partido favoreciendo poderosamente

ilegal del financiero egipcio Al Fayed, etc.) lo que ha determinado al primer ministro John Major a la creación de un comité destinado a investigar la conducta ética en la vida pública. *Cfr.*, al respecto, el diario *The Guardian*, de 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1994.

<sup>6</sup> En efecto, todos los observadores coinciden en señalar que los fenómenos de corrupción política -desde el cobro de comisiones para la compra de los aviones Lockheed, hasta los diversos escándalos en la bolsa, como el del asunto *Recruit*- que habían afectado de forma muy particular al partido gobernante en Japón desde mediados de la década de los cincuenta, el Partido Liberal Democrático, están en la base de su descalabro electoral en las elecciones generales de julio de 1993, en las que perdió la mayoría absoluta (obtuvo 223 de los 256 escaños necesarios, frente a los 275 obtenidos en las legislativas precedentes) y del posterior cambio de gobierno que ha llevado al ejecutivo a una coalición compleja formada por varios partidos, desde diversos grupos conservadores formados a partir de escisiones del antiguo Partido Liberal Democrático, hasta el Partido Socialista. Puede verse, al respecto, el diario *El País*, de 17, 18, 19 y 20 de julio y 10 de agosto de 1993.

<sup>7</sup> Es ya clásica la clasificación de Heinrich Triepel, quien distingue cuatro etapas en la relación entre los partidos y el Estado: *Bekämpfung* (oposición), *Ignorierung* (desconocimiento), *Legalisierung* (legalización), e *Inkorporierung* (incorporación). *Cfr.* Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1927. Hemos manejado H. Triepel "Derecho Constitucional y realidad constitucional", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 187-188.

<sup>8</sup> *Cfr.* Klaus von Beyme. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1986, p. 253 y, más en general, sobre la problemática de la financiación, pp. 253-276.

el centralismo. La dependencia financiera frente al partido, es decir, frente a los jefes que representan una minoría, encierra a la organización en un círculo de hierro. Los conservadores más eficaces del partido son los que más dependen de él".<sup>9</sup> La creciente burocratización del partido y el progresivo dominio en su seno de la minoría controladora de las fuentes financieras acabarían así por traducirse, en el análisis michelsiano, en un fortalecimiento de las tendencias oligárquicas presentes en cualquier tipo de organización: "Un partido que dispone de una caja bien provista puede no solamente renunciar al apoyo material de sus miembros más ricos y eliminar así su preponderancia en los asuntos internos, sino también dotarse de un cuerpo de funcionarios fieles y adictos en la medida en que obtienen del partido sus únicos medios de existencia". La conclusión final de Robert Michels, en línea con el pesimismo que permea toda su obra, pone en directa relación el control financiero y el control político interno de las organizaciones partidistas y, con ello, la influencia determinante

-negativamente determinante según su análisis- de las formas de financiación pública en la dinámica de funcionamiento oligárquico propia de los modernos partidos de masas: "Es [...] incontestable que la prosperidad económica del partido, que por sí misma permite una buena retribución de los jefes, contribuye en gran medida a mantener los apetitos dictatoriales de aquellos que, colocados a la cabeza de la organización, están encargados de administrar el patrimonio colectivo y dispensar los empleos [...] Es así como nacen las estrechas relaciones de dependencia, de superioridad y de inferioridad jerárquicas, relaciones engendradas por la fuerza invisible del dios Dinero, y ello en el seno de un partido de trabajadores que se jacta de no tener "ni Dios ni señor".<sup>10</sup>

Pero, pese a lo interesante de la perspectiva analítica abierta por el sociólogo alemán -perspectiva que, como analizaremos más abajo, ha sido recuperada actualmente en toda su significación por los estudios más recientes en materia de partidos- y pese a los problemas políticos que, según acabamos de ver, la misma ponía de relieve, es lo cierto que el Estado constitucional acabará por primar la necesidad de hacer frente a la doble exigencia antes

mencionada -mantenimiento de la independencia política de los partidos y candidatos frente a presiones externas y mantenimiento del principio de igualdad de oportunidades entre ellos- y por introducir de forma paulatina normas jurídicas destinadas a hacer efectivas en la práctica las exigencias apuntadas.

En tal sentido, el estudio de la historia comparada de la regulación de la financiación de los partidos y candidatos en el Estado constitucional pone de relieve la existencia, en primer lugar, de dos fases en esa regulación y, además, de dos modelos sustancialmente diferentes al respecto.<sup>11</sup> Una primera fase vendría dada por la aprobación de normas destinadas a lograr la limitación de los gastos de los candidatos y/o de los partidos en las elecciones y a conseguir la limitación y/o la prohibición de determinadas contribuciones destinadas a las organizaciones partidistas. Inglaterra constituyó el primer país que optó por la vía de limitar los gastos de los candidatos cuando, en 1883, aprobó la *Corrupt and Illegal Practices Act*, ley básica conformadora de la legislación británica en materia de financiación de las campañas.<sup>12</sup> Esa legislación, reforzada por medidas posteriores, como la *Representation of the People Act*, de 1918, fue posteriormente incorporada por los Estados Unidos, país en que la vigencia de las medidas limitadoras de los gastos electorales de los candidatos tendría una evolución marcada por recurrentes derogaciones y recuperaciones: "A comienzos de la segunda década del siglo XX, la legislación electoral norteamericana incorporó el sistema británico de limitación de los gastos en los que podrían incurrir los candidatos. Vigente por un período de sesenta años, la medida sería derogada en 1971 para volver a ser adoptada tres años después. En esta ocasión tendría un corto período de vigencia al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema en 1976".<sup>13</sup> Por lo que se refiere a la

<sup>11</sup> Datos exhaustivos sobre la situación de la financiación en los distintos países del mundo en E. Delury George. *World Encyclopedia of political Systems & Parties*, II Volúmenes, Facts On File Publications, New York, 1987. Un análisis muy reciente en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Westview Press, San Francisco, 1993.

<sup>12</sup> Cfr. R.J. Johnston y C.J. Pattie, "Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under nineteenth Century Regulations", en Gunlicks Arthur B. *Campaign and party finance...*, cit., pp. 123-155.

<sup>13</sup> Cfr. Pilar del Castillo Vera. *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 22 y Paul S. Herrnsen, "The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 17-41. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos procedió a declarar inconstitucional la regulación adoptada por el

<sup>9</sup> La edición que hemos manejado es Robert Michels. *Les partis politiques*, Flammarion, París, 1919, p. 83 y, en general, 76-95.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 88 y 94-95, respectivamente.



limitación de gastos de los partidos, la experiencia inicial se produce en los Estados Unidos, donde desde 1939 han estado vigentes tales límites, considerados compatibles con la Constitución por el Tribunal Supremo en 1976. Finalmente, los límites a las contribuciones de diverso tipo, también originarias de la legislación norteamericana, han ido incorporándose de forma paulatina y selectiva en diversos sistemas democráticos occidentales, y constituyen hoy en día uno de los elementos conformadores de la legislación reguladora de la financiación de las organizaciones partidistas.

Pero, como antes apuntábamos, esta primera fase de legislación *negativa* y limitadora -inicialmente característica de los países anglosajones, aunque, posteriormente adoptada con diverso grado de intensidad por diferentes Estados de la Europa continental- daría paso, mediada la presente centuria, a una segunda caracterizada por la introducción de medidas *positivas*, es decir, destinadas a financiar, con cargo a fondos públicos a los candidatos y/o los partidos políticos, bien de forma *directa*, bien de forma *indirecta*. Mientras que en lo relativo a las medidas de financiación pública *indirecta* (utilización gratuita de la radio y televisión de titularidad pública, establecimiento de regímenes especiales de franqueo, exenciones fiscales de diverso tipo, etc.) no existen, con la única excepción significativa de Estados Unidos, donde no se contemplan, diferencias esenciales entre los diferentes regímenes democráticos, en lo referente a la financiación pública *directa*, sí que se han ido decantando dos modelos, uno y otro coherentes en última instancia con el papel que los partidos y sus candidatos han jugado históricamente en la configuración del proceso electoral.

Ciertamente, desde que en 1957 Puerto Rico inaugurara el establecimiento de un sistema de subvenciones públicas a los partidos políticos, tal sistema iría generalizándose hasta convertirse, hoy en día, en una característica común de la normativa relativa a la financiación política en los sistemas

democráticos. Y así, serán muchos y muy significativos los Estados que optarán por el modelo de la financiación pública *directa* en los años sucesivos: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia, Canadá y Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) o, finalmente, Francia (1978). Aunque no entraremos en un estudio de estos diferentes sistemas de financiación directa, sí queremos, sin embargo, subrayar la diferencia entre los que han sido denominados “modelo norteamericano” y “modelo europeo”, pues uno y otro han acabado por marcar distintas vías para hacer frente a la necesidad de garantizar a los actores básicos del proceso político-electoral las fuentes financieras necesarias destinadas a que aquellos puedan cumplir las importantísimas misiones que tienen asignadas en los sistemas democrático-representativos.

Por lo que se refiere al modelo consistente en financiar a los candidatos, será Francia el primer país que, en fecha tan temprana como 1946, establezca, mediante Ley de 13 de abril (nº 46-679) el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional que hubieran obtenido al menos el 5% de los votos expresados en la correspondiente circunscripción.<sup>14</sup> Pese a ello, el caso francés fue considerado un ejemplo casi marginal en la materia, por lo que habrá que esperar al año 1971, fecha en que el Congreso norteamericano apruebe la *Federal Election Campaign Act* (FECA) que supuso, en palabras de Herrnson “la primera legislación global sobre financiación de campañas aprobada desde la *Corrupt Practices Act* de 1925”. Esta norma, modificada posteriormente en ciertos aspectos en 1974 como consecuencia del escándalo Watergate, y considerada constitucional por el Tribunal Supremo en 1976, en la sentencia dictada en el ya citado caso *Buckley vs. Valeo*, dio lugar al que puede denominarse “modelo norteamericano” de financiación directa, consistente esencialmente en que los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos a la constitución de un fondo destinado a la financiación de las campañas presidenciales, fondo que tiene la finalidad de financiar tanto los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones

Congreso en dos ocasiones: en 1921, en su sentencia en el caso *Newberry vs. United States*, considerando contraria a la Constitución la limitación de gastos impuesta a los candidatos en las elecciones primarias; y en 1976, en su sentencia en el caso *Buckley vs. Valeo*, declarando igualmente inconstitucionales, por entenderlos contrarios a la *First Amendment*, los límites muy rígidos a los gastos de los candidatos establecidos en la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1974, lo que llevó a la aprobación de la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1976, que procedía a suprimir nuevamente los límites de gasto, excepto en el caso de que los candidatos a presidente y vicepresidente recibiesen financiación pública.

<sup>14</sup> Cfr. Mohamed Rechid Kheiti. *Les partis politiques et le Droit Positif Français*, LGDJ, París, 1964, p. 235 y ss. El sistema francés ha experimentado un cambio sustancial tras la aprobación de las leyes nos. 226 y 227, en 1988.

primarias y generales, como los de los partidos en sus respectivas convenciones destinadas a la designación de sus candidatos a la Presidencia de la Unión.

Si el “modelo norteamericano” resultaba, a fin de cuentas, coherente con el papel reservado a los candidatos en su sistema electoral -en el que, como es conocido, el protagonismo de aquéllos ha venido siendo en general de superior significación al de los partidos a los que se adscriben los competidores-, paralela coherencia iba a traducirse en el hecho de que en la Europa continental los sistemas progresivamente adoptados por los Estados que recurren al instrumento de la financiación pública en las décadas de los sesenta y los setenta, fueran dirigidos esencialmente a conceder fondos de procedencia estatal a los partidos, protagonistas indiscutibles de la vida electoral y, aun más en general, del funcionamiento del sistema político, dando con ello lugar, pese a las peculiaridades que podrían señalarse entre los mismos, a lo que ha constituido el “modelo europeo” de financiación pública *directa* de las organizaciones partidistas. En tal sentido no tenemos interés aquí más que en destacar el elemento diferenciador fundamental observable en el ámbito conjunto de los países que se agrupan en el “modelo europeo” referido: el que viene dado por el hecho de que los Estados opten por la vía de financiar *solamente* las actividades electorales de los partidos -así, por ejemplo, Alemania- por la de financiar exclusivamente las actividades permanentes de los mismos, al margen de los gastos de tipo electoral -el caso, por ejemplo, de la generalidad de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia)- o, finalmente, por la vía de financiar tanto los gastos derivados de las actividades de tipo electoral de los partidos cuanto los derivados de su funcionamiento ordinario al margen de elecciones: el caso español, el italiano hasta los referendos de 1993, que han abierto una incógnita sobre el futuro, el austriaco, y el francés desde 1988.<sup>15</sup>

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

### 3. La crisis estructural de los partidos en la moderna *Sociedad de la Información* y su incidencia en los sistemas de financiación

Si resulta innegable que la generalización, en una buena parte de las democracias europeas, del establecimiento de sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos a partir de la década de los sesenta respondió a la no menos generalizada crisis financiera que comienzan entonces a atravesar la práctica totalidad de las organizaciones partidistas, no lo es menos, a nuestro juicio, que la agudización de las causas que provocaron tal crisis financiera va a explicar la incapacidad de esos sistemas para

<sup>15</sup> La evolución del sistema de financiación alemán estuvo marcada de forma decisiva, y al igual que ocurriera en los Estados Unidos, por diversas decisiones del órgano encargado del control de la constitucionalidad. En efecto, tras declarar, en 1958, inconstitucionales las desgravaciones fiscales sobre las contribuciones políticas dirigidas a los partidos, en 1966, el Tribunal de Karlsruhe declaraba, en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado de Hesse inconstitucionales las subvenciones públicas que los partidos venían recibiendo desde finales de la década de los sesenta, con la única excepción de las destinadas a hacer frente a gastos electorales. *Cfr.*, al respecto, Serena Manzin Maestrelli, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 103-115. Para la regulación de la financiación en los países escandinavos *cfr.* Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos...*, cit., pp. 100-110. Específicamente para Suecia *cfr.* Gudrun Klee,

"Financing Parties and elections in Small European Democracies: Austria and Sweden", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 178-200. Por lo que se refiere a Francia, las leyes 88-226 y 88-227, de 11 de marzo, se han introducido cambios sustanciales en el hasta entonces vigente, cambios orientados en el sentido de financiar tanto a los candidatos electorales (presidenciales y a la Asamblea Nacional) y a los partidos para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Esta normativa ha sido muy recientemente completada por la ley 90-55, de 15 de enero, que establece los criterios para la división del presupuesto estatal destinado a la financiación partidista. *Cfr.* Thomas Drysch, "The New French System of Political Finance", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 155-177.

solventarla y cambiar una tendencia que se ha venido traduciendo en el ensanchamiento progresivo entre unos costes económicos crecientes y unos ingresos financieros decrecientes. En efecto, será precisamente a la vista de las causas de la crisis en la financiación que determinaron la generalización de los sistemas de financiación pública directa, como podremos comprobar la tesis apuntada, causas que han sido resumidas con una precisión que hace innecesario cualquier comentario adicional: "Aunque la crisis de financiación habría que buscarla obviamente en una pluralidad de causas, hay dos factores básicos inmediatos que parecen haberla determinado: a) Encarecimiento de los costes económicos que implican el mantenimiento de la organización del partido y de sus actividades electorales y permanentes, y b) Dificultad de los grupos políticos a la hora de obtener los recursos suficientes para responder a las nuevas demandas económicas, por las vías que tradicionalmente habían venido utilizando".<sup>16</sup>

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

Para ser coherentes con todo lo apuntado parece necesario, por lo tanto, referirse aunque sólo sea de modo tangencial, a las causas determinantes, no ya de la crisis en los sistemas de financiación tradi-

cionales, sino a las de la crisis de los partidos de la que la primera no sería sino una pura manifestación y consecuencia. En nuestra opinión, de entre todas ellas, una destaca con significación indiscutible: la crisis de los partidos ha resultado, ante todo, una consecuencia directa del profundo cambio en su naturaleza y sus funciones que se derivará del creciente proceso de homogeneización (económica, social y cultural) que se ha venido produciendo en las sociedades occidentales desde la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, desde los momentos en que aquellas sociedades fueron capaces de comenzar a superar los devastadores efectos de la conflagración, es decir, desde los años sesenta y setenta. Y ello hasta el punto de que frente a los pronósticos de Maurice Duverger, realizados en su ya clásico *Les Partis Politiques*, a comienzos de la década de los cincuenta, cuando cerraba su célebre obra apuntando una previsión sobre el desarrollo imparable hacia el futuro del modelo de *partido de masas*.<sup>17</sup> Ha acabado por tener razón Otto Kirchheimer con su formulación, no menos célebre, sobre la generalización progresiva en las modernas sociedades industriales del modelo del que él mismo llamará *catch-all-party*,<sup>18</sup> formulación realizada una década y media después de la del eminente politólogo y constitucionalista francés.

En efecto, tras analizar la crisis del modelo del partido de integración de masas, nacido antes de la Segunda Guerra Mundial en las sociedades de posguerra, apunta Kirchheimer su tesis de que "los antiguos partidos de masas de base clasista o confesional están sometidos a una presión que los pone en vías de convertirse en partidos de todo el mundo", y apunta además, las consecuencias que, para los propios partidos, se derivarían de ese sustantivo cambio de modelo: a) una desradicalización de los componentes ideológicos del partido; b) un fortalecimiento progresivo de sus dirigentes, cuya labor sería juzgada más en función de su contribución a la solución de los problemas generales que en función de su lealtad a los fines de partido; c) un correlativo debilitamiento del papel de

<sup>17</sup> Cfr. Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990, p. 457.

<sup>18</sup> Otto Kirchheimer, "The transformation of the Western European Party Systems", en J. LaPalombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1972, pp. 177-200 (Se trata de la segunda edición. La primera es de 1966). Hemos manejado la traducción castellana "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, cit., pp. 328-347, de donde proceden todas las citas.

<sup>16</sup> Cfr. Del Castillo Vera, Pilar. *La financiación de partidos...*, cit., p. 193 y también, sobre la misma cuestión, pp. 2-3.

los miembros del partido; d) una ampliación de su base electoral, que permitiría pasar de un partido de base *confesional* o *clasista* a un partido que pretende con su propaganda electoral abarcar a todo el mundo, y e) finalmente, una búsqueda consciente por establecer lazos de vinculación con los grupos de interés.<sup>19</sup>

Obviamente un partido de la naturaleza del que describe Kirchheimer no puede ser financiado con las aportaciones de los militantes, pues la conjunción de elementos definidores que acabamos de referir se traducirá en un proceso de freno, cuando no de inversión, en la tendencia del crecimiento del partido desde el punto de vista de su afiliación. El tradicional partido de masas entra en crisis y, con ella, se produce la de los sistemas de financiación tradicionales -cuotas de los afiliados, los adherentes y cargos públicos, beneficios o aportaciones de instituciones vinculadas a los partidos de masas (sindicatos, empresas, etc.) -sustituídos ahora por sistemas coherentes con el nuevo modelo de partido. Angelo Panebianco pudo señalar, hace una década -retomando, frente a los hasta entonces vigentes enfoques *sistémicos*, un muy sugerente enfoque *organizativo* que entroncaba con la mejor tradición de la estasiología europea (Michels, Duverger)- la importancia extraordinaria del cambio en el modelo de partido en lo relativo a sus consecuencias sobre la financiación: "El papel de las cuotas de los afiliados como mecanismo de financiación de la organización, se reduce, no sólo por la intervención de los grupos de interés, sino por el recurso a la financiación pública, cuya generalización no podía preverse aun a comienzos de los años sesenta, cuando escribe Kirchheimer".<sup>20</sup>

Además de ello, Panebianco -tras indicar los diferentes resultados que para la dinámica organizativa interna se derivan de la utilización de las nuevas fuentes de financiación de las organizaciones partidistas- retoma la importantísima significación política que se deduce del hecho de que el partido se vea forzado a competir en el contexto de la moderna *sociedad de la información*. Y ello no solamente como una causa de la crisis financiera de los partidos -la que se originaría en el ingente aumento de los gastos que les supone a aquellos la necesaria presencia en

los *mass media*-, sino también como un elemento determinante del propio cambio de modelo que conduciría del tradicional partido de masas al que el politólogo italiano denomina *partido profesional-electoral*. Para Panebianco, con quien coincidimos plenamente, la progresiva consolidación del partido profesional-electoral ha sido una consecuencia de "dos tipos de cambios ambientales" que vienen afectando en las tres últimas décadas a las sociedades occidentales. Por un lado, el cambio en los procesos de estratificación social "que tiene que ver con las modificaciones que se han producido, no sólo en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales [...] sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo". Por otro lado, el cambio producido como consecuencia de la consolidación, ya antes referida por nosotros, de la sociedad de la información: "El segundo cambio que se ha producido -subraya Panebianco- es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los *mass-media* y en particular de la televisión (la fecha emblemática es 1960 con ocasión de las elecciones presidenciales de los EEUU). Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competencia política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos".<sup>21</sup>

Aunque estos efectos no son en absoluto irrelevantes en sus implicaciones, desde el punto de vista de la financiación de las organizaciones partidistas y, sobre todo, desde el de la influencia que el manejo *interno* de los fondos financieros tiene en la configuración de las distintas élites dirigentes del partido, con lo expuesto es suficiente. Y ello porque creemos haber puesto de relieve, con la necesaria concisión que exige el planteamiento general de nuestro estudio, los elementos esenciales del contexto sociológico en que actualmente, en esta frontera del fin de siglo, se ve constreñido a actuar el *moderno soberano*, es decir, el partido político profesional-electoral. No debe pues extrañarnos, a la vista de todo lo apuntado, que, tal y como Gianfranco Pasquino había pronosticado para Italia, tras la aprobación, a mediados de la década de los setenta, de su ley sobre contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares de financiación y no *sustitutiva*

<sup>19</sup> Otto Kirchheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", cit., pp. 336-337.

<sup>20</sup> Panebianco, Angelo. *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, p. 490 y nota 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 493-495.



-tal y como era su objetivo- de las fuentes mencionadas. El caso español, que pasamos a considerar seguidamente, así viene a demostrarlo sin ningún género de dudas.

#### 4. La financiación de los partidos en España: rasgos básicos de su régimen jurídico

##### 4.1. La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista

En línea con la dinámica general europea que hemos tenido ocasión de describir en su momento, las élites políticas que dirigen, tras el fin de la dictadura franquista, el cambio político en España y la construcción del nuevo régimen democrático optarán, desde el principio, por el sistema de la financiación pública de las organizaciones partidistas. En efecto, tanto el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, como la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, contemplaban diversas medidas de financiación *directa* e *indirecta* en favor de los partidos, para la cobertura de gastos ocasionados por razón de las elecciones generales y municipales. Con posterioridad, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, vino a introducir el principio de la financiación permanente de los partidos, en función del criterio de su representación parlamentaria y de su peso electoral, principio que sería completado con el de la financiación de los grupos parlamentarios, establecido en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, de 10 de febrero de 1982, según veremos más abajo.

La regulación *provisional*, que había supuesto el Real Decreto-Ley del año 1977, se cerraría con la aprobación, en 1985, de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (5/1985, de 19 de junio), norma que derogará expresamente las dos mencionadas al comienzo de este apartado y que vino a suponer una ordenación precisa y exhaustiva de todos los aspectos relativos a la financiación electoral -directa e indirecta- de las organizaciones partidistas. El régimen jurídico regulador de la financiación se completará, mediada ya la década de los ochenta, con la aprobación de la norma más importante en la

materia, la Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y por las leyes orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisiones de televisión privada y 19/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora.

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

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

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

###### 4.2.1. Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones

Por lo que se refiere a los límites de gastos electorales, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), dispone, con carácter general, que "ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos a pesetas constantes" (art.131.1). En coherencia con esta declaración básica, la propia Ley determina en su lugar los límites de gasto correspondientes a las elecciones generales (art. 175.2), municipales (art. 193.2) y europeas (art. 227.2). Por su parte, las correspondientes leyes electorales de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han establecido también, siguiendo un criterio semejante al fijado en la LOREG -según el cual el cálculo del tope se

realiza a partir de una operación matemática consistente en multiplicar por una determinada cantidad de pesetas constantes el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de cada circunscripción electoral y sumar otra cantidad en función del número de circunscripciones en que concurra el partido a las elecciones<sup>22</sup> -límites a los gastos electorales en que pueden incurrir los partidos que compitan en comicios autonómicos.

La normativa limitadora no se circunscribe en todo caso a la fijación de topes de gasto para los diversos procesos electorales a los que las fuerzas políticas pueden concurrir, pues tanto la LOREG, como la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP) contienen normas que vienen a limitar, en unos casos, y a prohibir absolutamente, en otros, las contribuciones que los partidos pueden recibir. En tal sentido la LOREG prohíbe, en su art. 128, la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes del sector público y, con ciertas excepciones detalladas en la Ley, de Entidades y personas extranjeras. Además dispone, en su art. 129, que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas. La LOFPP, por su parte, regula con cierto detalle el régimen jurídico de los recursos procedentes de financiación privada, estableciendo las limitaciones y prohibiciones que veremos a continuación.

#### 4.2.2. Las fuentes de financiación de los partidos

##### A) Recursos procedentes de la financiación privada

Junto a los recursos procedentes de la financiación pública, que abordaremos más abajo, los partidos políticos pueden en España financiarse con dinero procedente de manos privadas. En tal sentido el art. 2º.2. de la LOFPP contempla toda una serie de

recursos: cuotas y aportaciones de los afiliados; productos de las actividades propias del partido y rendimientos procedentes de su propio patrimonio; créditos concertados por los partidos; herencias o legados que reciban; y, finalmente, ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones legalmente previstos. Serán, precisamente, estos últimos recursos los que, por su propia naturaleza material, se someterán a una estricta normativa reguladora.

El art. 4º de la mencionada LOFPP determina, así, que los partidos políticos podrán recibir aportaciones *no finalistas* de manos privadas y que cuando tales aportaciones procedan de personas jurídicas requerirán acuerdo debidamente adoptado por el órgano social competente a tal efecto. Tras ello, se establecen toda una serie de limitaciones a las aportaciones procedentes de la financiación privada, pues los partidos no podrán aceptar o recibir, ni directa ni indirectamente: 1. Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los presupuestos generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos legalmente prevista; 2. Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10,000,000 de pesetas al año y 3. Aportaciones procedentes de empresas públicas o de empresas que mediante contrato vigente presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública. Además de todo ello, el art. 5º de la Ley, tras autorizar que los partidos reciban aportaciones no finalistas procedentes de personas extranjeras, siempre que las mismas cumplan los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales, prohíbe a los partidos aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

Este régimen, establecido para las subvenciones *no finalistas*, es decir, aquellas que el partido puede aplicar a la cobertura de los gastos que libremente decida, se completa con las previsiones contenidas en la LOREG respecto de las aportaciones *electorales*, es decir, las destinadas a la financiación concreta del proceso electoral de que se trate. En relación con ellas ya hemos apuntado las estrictas prohibiciones que establece la LOREG (art. 128) más rígidas que

<sup>22</sup> Así, por ejemplo: "para las elecciones de las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por veinticinco pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. La cantidad resultante de la operación anterior podrá incrementarse en razón de 20,000,000 de pesetas por cada circunscripción donde aquellos presenten sus candidaturas".

las que acabamos de referir para las actividades no finalistas- norma que, al tiempo, recoge un principio de publicidad que debe actuar, también, como claro elemento de control. En efecto, según su art. 126, quienes aporten fondos a las cuentas electorales de los partidos deberán hacer constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y n° de DNI o pasaporte, y quienes los aporten por cuenta y representación de otra persona física o jurídica, deberán hacer constar el nombre de aquella.

#### B) Recursos procedentes de la financiación pública "directa"

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

Por lo que se refiere a lo primero -las subvenciones para gastos electorales- la LOREG, a partir del principio general contemplado en su art. 127.1,<sup>23</sup> detalla, para cada uno de los tipos de elecciones que regula (generales, municipales y europeas) un sistema de subvenciones públicas que consiste, esencialmente, en entregar a los partidos que han obtenido representación en la institución de que se trate en cada caso, una cantidad de dinero por cada escaño obtenido y otra por cada uno de los votos conseguidos. Así, según el art. 175.1, para las *generales*, dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o el Senado; setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado; y por último, treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que

hubiera obtenido escaño de senador. Para las *municipales*, según el art. 193.1, veinticinco mil pesetas por cada concejal electo y cincuenta pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado concejal. Finalmente, para las *europeas*, según el art. 227.1, tres millones de pesetas por cada escaño obtenido y 100 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado. El sistema se completa con las respectivas previsiones de las leyes electorales de las CC.AA. sobre subvenciones de los gastos producidos con ocasión de ese tipo de comicios.

Pero, como hemos dicho, el sistema español de financiación pública *directa* de los partidos políticos no sólo contempla la transferencia de fondos públicos a los mismos con ocasión de los gastos excepcionales derivados de los procesos electorales, sino también un régimen de financiación ordinaria y permanente en virtud del cual los partidos tienen derecho a recibir recursos financieros, bien para el mantenimiento de sus grupos parlamentarios, bien de sus propias estructuras organizativas. En relación con lo primero, los Reglamentos del Congreso y del Senado (y los respectivos de las CC.AA. para los grupos parlamentarios autonómicos) establecen el derecho de los grupos a recibir una subvención pública, con cargo a los respectivos presupuestos de las Cámaras, subvención que tendrá una parte fija para cada uno de los grupos y otra variable en función del número de miembros que lo formen (arts. 28.1 del RCD y 34 RS).<sup>24</sup>

Este completo sistema de subvenciones estatales se culmina con las disposiciones de la LOFPP respecto de la financiación permanente de las organizaciones partidistas. Su art. 3° establece que el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender a sus gastos ordinarios de funcionamiento y determina, con criterios similares a los establecidos para el reparto de

<sup>23</sup> "El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora."

<sup>24</sup> Art. 28.1 RCD: "El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria". Art. 34 RS: "El Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos".

las subvenciones electorales y las subvenciones a los grupos parlamentarios (número de votos y escaños obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados), los principios que se seguirán en la distribución de aquellas subvenciones: "Para la asignación de las indicadas subvenciones - dispone el art. 3º.2 párrafo 2º- se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3% de los votos válidos" exigidos por la ley.

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

### C) Medios de financiación pública "indirecta"

1. Sin ningún género de dudas, el medio de financiación pública *indirecta* más sustantivo, desde el punto cualitativo, de los varios que se contemplan en la legislación electoral española, es el relativo a la concesión de espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación de titularidad pública para las campañas electorales. Aunque la cuestión aparece regulada con gran detalle en la LOREG (arts. 59-67), sólo nos referiremos aquí a los rasgos más generales de tal regulación. Los dos principios básicos al respecto son los siguientes: de un lado, el de que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (art. 60.1);<sup>25</sup> y de otro, el de que durante la campaña

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

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

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

<sup>25</sup> Con posterioridad a la aprobación de la LOREG, y desaparecido ya el monopolio televisivo público, la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de Televisión privada, ha venido a disponer que tampoco podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión (art. 1º). Una recopilación actualizada de la normativa electoral vigente puede verse

en Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior), *Normativa electoral estatal y autonómica*, Madrid, 1992.



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

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

Tras este análisis de los rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos, en el que únicamente hemos dejado al margen los aspectos relativos a la contabilidad, fiscalización y control de las fuentes financieras y los gastos de las organizaciones partidistas,<sup>26</sup> materia ésta que, por su propio carácter específico, no puede ser abordada en un trabajo de la naturaleza del presente, estamos ya en condiciones de tratar de elucidar algunos de los principales problemas políticos planteados hoy en día en relación con la financiación de los partidos en España y de referirnos, para terminar, a las diferentes propuestas que están sobre la mesa para intentar darles solución.

## 5. Conclusión: Algunas reflexiones sobre los problemas políticos de la financiación de los partidos en España

Los caracteres generales del contexto sociológico que en España se ha venido desarrollando la

competición entre partidos desde la inauguración del régimen democrático que se produce tras la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977 no difieren sustancialmente de los referidos por nosotros más arriba, cuando analizábamos la actual crisis de las organizaciones partidistas en la moderna sociedad de la información. Y si, en todo caso, hubiera que buscar alguna o algunas diferencias, éstas podrían encontrarse en la mayor gravedad o intensidad con que en España se presentan más de uno de los elementos definidores de la crisis mencionada. En efecto, desde los inicios de la nueva etapa democrática los partidos españoles demostrarán una gran debilidad que, explicable, sin ningún género de dudas, por razones históricas -la larga duración de la dictadura, la durísima persecución interior de las fuerza políticas de la izquierda, la incapacidad de la derecha para articularse organizativamente bajo el franquismo- se vio potenciada por la coincidencia, en el caso español, de las dificultades de tipo coyuntural, propias de la situación de nuestro país, para la construcción del nuevo sistema democrático<sup>27</sup> y muchas de las manifestaciones de la crisis de los partidos, en tanto que formas de organización de los intereses colectivos, que comienza a percibirse en los países de Europa occidental con especial intensidad en la frontera marcada por el final de la década de los setenta y el inicio de la de los ochenta.

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

<sup>26</sup> Cfr., en la materia, los art. 121-125 de la LOREG, relativos a los administradores y las cuentas electorales, 132-134 de la LOREG relativos al control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones y los arts. 174, 192 y 226 de la LOREG relativos a los administradores generales de los partidos y de las candidaturas para, respectivamente, las elecciones generales, municipales y al Parlamento europeo. También los arts. 9-11 de la LOFPP relativos a las obligaciones contables de los partidos y a la fiscalización y control de sus actividades económico-financieras.

<sup>27</sup> Cfr. Julián Santamaría Osorio y José María Maravall, "Transición política y consolidación de la democracia en España", en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, pp. 183-249 e, igualmente, José María Maravall, *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 1984, pp. 73 y ss.

desmovilización que siguió en España a las elecciones de 1917 y al hecho de que “la afiliación a partidos se estancó o disminuyó”.<sup>28</sup>

Todo lo apuntado se iba a traducir, y eso es justamente lo que aquí nos interesa destacar, en que los partidos españoles hayan sido y sigan siendo, en gran medida, algunos de los de más baja afiliación en toda Europa,<sup>29</sup> aspecto clave desde el punto de vista de su financiación. Y ello porque la gran debilidad organizativa de los partidos en España, junto con las limitaciones legales estrictas a la financiación proveniente de fuentes *privadas*, ha determinado un doble efecto: que nuestros partidos dependan en una medida muy significativa de la financiación pública estatal, es decir de las diversas fuentes de financiación *directa* que hemos tenido ocasión de analizar en el apartado precedente y que los mismos hayan acabado por recurrir a fuentes irregulares de financiación privada, lo que ha determinado el encadenamiento de una ininterrumpida serie de escándalos políticos relacionados con la financiación ilegal de los partidos (casos *Filesa*, *Naseiro*, *Tragaperras*, *Casinos*, etc.) que ha acabado por amenazar seriamente la estabilidad de nuestras instituciones democráticas. En cuanto a lo primero, los datos comparativos entre España y otros países europeos confirman plenamente la mayor dependencia de la financiación pública de las organizaciones partidistas españolas en relación con la que presentan sus homólogas en el continente. De igual forma, el estudio de la procedencia de los ingresos con que los partidos españoles han financiado sus campañas para las elecciones generales,<sup>30</sup> no hacen otra cosa que ratificar la importancia cuantitativa de los fondos

estatales en el conjunto de los destinados a los gastos de campaña. Por lo que se refiere a lo segundo, basta con asomarse a la prensa española de los dos últimos años para encontrar plena confirmación de la extrema gravedad de la situación.

No debe pues de resultar extraño, a la vista de todo lo apuntado, que, tal y como Gianfranco Pasquino había pronosticado para Italia en su momento, también en España la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares -legales o ilegales- de financiación y no *sustitutiva* de las mismas. Así las cosas, y pese a sus ventajas innegables, el sistema español de financiación con cargo a fondos públicos de las organizaciones partidistas no ha sido capaz, a la postre, de evitar -y aquí residiría nuestra conclusión fundamental- el surgimiento de redes clientelares de financiación. Los partidos españoles han recibido, en un contexto de gran opacidad, grandes sumas de dinero procedentes de fuentes privadas de financiación, legales en unos casos, y absolutamente ilegales en otras ocasiones. Ello ha dado lugar, desde el estallido del escándalo Flick en el año 1984, a una cascada de *escándalos políticos*,<sup>31</sup> vinculados a la financiación irregular de los partidos, que ha acabado por colocar a esta cuestión en el centro de todas las miradas, tanto desde el punto de vista de las élites, como desde el de la sociedad civil.

No es de extrañar, entonces, que la temática, jurídica y política, de la financiación de las organizaciones partidistas y la relativa a las medidas que podrían y deberían de adoptarse para darle solución a los problemas de diversa índole que aparecen vinculados a la misma, fueron objeto de tratamiento, por primera vez, con ocasión de las generales de 6 de junio de 1993, en los programas electorales de las principales fuerzas políticas concurrentes a las elecciones. En tal sentido, puede observarse que las presentadas por las dos grandes fuerzas nacionales, el PSOE y el PP, fueron en la materia casi sustantivamente opuestas, pues mientras que el Partido Socialista planteó un mantenimiento del sistema de financiación pública *directa* y un

<sup>28</sup> Cfr. Julián Santamaría Osorio y José María Maravall. *Transición política y consolidación de la democracia en España*, cit., p. 216. Sobre el tema, cfr., específicamente, José Ramón Montero Gibert. *Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española*, *Revista de Estudios Políticos*, n° 23 (1981).

<sup>29</sup> Para el período 1981-1993, y a partir de datos suministrados por los propios partidos, puede verse la evolución de la afiliación a los principales partidos políticos españoles en el diario *El País*, de 20 de mayo de 1993, especial “Los partidos a debate”, p. 3. Según estas fuentes los datos para 1993 serían los siguientes: PSOE (331,952, a 3-5-93); PP (334,710, a 31-5-93); IU (57,303, sin incluir Iniciativa per Catalunya); CDS (47.165); PNV (31,000); Unió Democràtica de Catalunya (29.169) y Convergència Democràtica de Catalunya (12,700).

<sup>30</sup> Cfr. Pilar del Castillo Vera. *La financiación de las elecciones legislativas de 1982*, cit. y, de la misma autora, *Financiación de las elecciones generales de 1986*, en *Revista de Derecho Político*, n° 25 (1987), pp. 117-149. Con ocasión de las elecciones generales de 6 de junio de 1993 el diario *El País* (24 de mayo de 1993, p. 23) ofrecía los datos de las subvenciones públicas recibidas, en el período 1987-marzo de 1993, por los principales partidos políticos españoles: PSOE-PSC (28,246 millones de pesetas), PP (16.634), CDS (3,756), CIU (3,202), IU (2,561), PNV (886).

<sup>31</sup> Un listado exhaustivo de los principales escándalos sacados a la luz desde 1989, año a partir del cual se multiplican las denuncias de este tipo de casos, puede verse en el diario *El País*, con información sobre el caso en cuestión, el partido afectado, el año de denuncia o inicio de diligencias, la o las personas investigadas, condenadas o absueltas y, en su caso, destituidas o dimitidas (25 de mayo de 1993, pp. 24-25). Cfr., al respecto, Fernando Jiménez Sánchez, *Una teoría sobre el escándalo político (Conflictos en la esfera pública de la España del Siglo XX)*, Instituto Juan March, Madrid, 1994.

endurecimiento del régimen de financiación con recursos procedentes del sector privado, el Partido Popular propuso restringir la financiación pública y liberalizar el régimen jurídico regulador de la privada. Aunque recientemente, y sobre todo a partir de la constitución en el Congreso de los Diputados, en abril de 1994, de una Comisión de estudio e investigación sobre la financiación de los partidos políticos, se ha producido un cierto acercamiento entre las referidas posiciones, sigue teniendo un interés indiscutible recordar las respectivamente planteadas con ocasión de la campaña de 1993.

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

Por lo que se refiere a la oferta electoral del Partido Popular, éste proponía, a partir de la

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

Todas las propuestas de reforma que acaban de apuntarse, y otras que se podrían proponer <sup>32</sup> con la finalidad de contribuir al debate hoy abierto en España en relación con la complejísima cuestión de la financiación partidista, no eximirán en todo caso a los partidos, como ya hemos señalado en otro lugar,<sup>33</sup> de asumir su importantísima cuota de responsabilidad en la presente crisis. Siendo a nuestro juicio indiscutible que no estamos ni mucho menos en la época más corrupta de nuestra historia política -algo que sólo los agoreros permanentes de la catástrofe se atreverían a negar- no lo es menos que vivimos unos tiempos en que afortunadamente la sociedad civil no está dispuesta a soportar comportamientos en los servidores públicos o en los partidos que los promocionan a puestos de responsabilidad que en el pasado resultaban perfectamente tolerables. Así las cosas, ninguna de las reformas que pueden adoptarse evitará que los partidos tengan que elegir, más tarde o más temprano, entre perecer arrasados por la lava del volcán que ellos han

<sup>32</sup> Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos" y, en general, las diversas aportaciones -y el interesantísimo debate subsiguiente a las mismas celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el día 23 de noviembre de 1993- que se contienen en CESCO, *La Financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, n° 47, Madrid, 1994.

<sup>33</sup> Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, "La financiación de los partidos: propuestas para el debate", en *Claves de Razón Práctica*, n° 49 (1995).

contribuido decididamente a despertar o proceder a cerrar un gran pacto nacional a favor del juego limpio, único que logrará salvarlos a la postre del creciente proceso de deslegitimación en el que están inmersos en la actualidad, proceso que, o se corta a tiempo o acabará dando lugar a que, junto con el agua sucia, el niño termine por escapársenos también por el desagüe.