

---

JOSÉ GIL CASTELLANO  
(Universidad de Valencia)

## *La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión*

---

*I. Introducción. II. El pluralismo político. III. La regulación constitucional de los partidos políticos. IV. La financiación de los partidos políticos. V. Nota bibliográfica.*

### I. INTRODUCCIÓN

La adopción de normas jurídicas reguladoras de la financiación de los candidatos y/o los partidos políticos en los países de tradición liberal responde a una doble exigencia histórica: por una parte, a la necesidad de mantener a los partidos (y a los representantes elegidos en sus candidaturas) protegidos, en la medida de lo posible, frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia económica de otros centros de poder; y por otra, a la de garantizar –también en la medida de lo posible, y por diversos medios–, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos en la competición electoral y con ello la conformación democrática de los órganos representativos de la voluntad ciudadana.

La aparición a finales de la década de los cincuenta en varios países europeos de diversos sistemas de financiación pública directa de los partidos políticos –algunos incluso recogidos a nivel constitucional– fue consecuencia del afianzamiento político y del reconocimiento jurídico del papel vertebrador del sistema democrático que éstos jugaban. En su momento, ello dio lugar a profundos debates políticos y jurídicos sobre la conveniencia o no de tal financiación, y su funcionalidad o disfuncionalidad para solucionar los problemas económicos de los partidos, sobre todo de aquellos a los que la solvencia económica parecía haber llevado a una crisis estructural.

Con motivo de la aprobación de la Ley italiana de 2 de mayo de 1974, de contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, Gianfranco Pasquino mostró su escepticismo ante las posibles ventajas de la financiación directa de los partidos italianos, apuntando que lejos de ser una fuente *sustitutiva* de las fuentes clientelares de financiación ésta resultaría meramente *aditiva* de las ya existentes, toda vez que incidía no sobre las causas estructurales, sino, en el mejor de los casos, sólo sobre algunos aspectos coyunturales y marginales de la cuestión. Como ha demostrado la evolución política de una buena parte de los países europeos en los que se estableció la financiación pública directa de los partidos políticos, con ella no se ha evitado la aparición ni se ha logrado la erradicación de toda una compleja serie de fenómenos patológicos que afectan a los partidos y, en concreto la *corrupción política*: Además de

*Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 36/37. Valencia, 2001*

aparecer en España, el fenómeno ha afectado a países como Italia (recuérdese la operación “*Mani Pulite*”), Francia (casos Pechiney, Urba, Longuet, Méry, Noir), Inglaterra (donación de la monarquía saudí al Partido Conservador) e incluso a Japón (caso Lockheed). La cuestión de la financiación y los problemas aparejados a ella ha sido objeto de diversos estudios en los que se hacía hincapié, sobre todo, en el control y limitación de los gastos partidistas como un medio de evitar la corrupción antes aludida, sin que hasta el momento podamos hablar de soluciones satisfactorias –si es que las puede haber–, a un tema tan espinoso y complejo.

El presente trabajo no pretende, obviamente, encontrar una solución unívoca y plausible que ataje el fenómeno de la corrupción, sino que, desde una perspectiva diferente, se conformará con analizar el papel que los partidos políticos han jugado y juegan en la arquitectura constitucional, bucear a lo largo de la historia y rescatar el hilo conductor que los ha conformado y configurado e inferir ciertas hipótesis de trabajo al respecto de lo que actualmente supone su incorporación a los textos constitucionales y en concreto a nuestra Norma Suprema. Y, dando un paso adelante, subrayar que éstos no se han limitado simplemente a incorporar a su articulado a los partidos políticos, sino que, al haber legitimado a las democracias por el juego partidista, huyendo de las experiencias históricas de partido único, han empezado a sustentar formal y materialmente sobre ellos a sus sistemas políticos. De este modo, los problemas que se plantean ante la pérdida de credibilidad partidista motivada por los casos de financiación irregular irradian hasta los mismos cimientos de la democracia actual: con ellos no es que pierdan legitimidad únicamente los partidos políticos afectados por casos de corrupción, sino que ello genera un socavamiento del Estado democrático *per se* de tal manera que podría aventurarse que el nivel de participación electoral implica, tanto un *quantum* de credibilidad y confianza en el partido y/o líder, como en el mismo sistema democrático.

Puestos en esta tesitura, las medidas externas de control y limitaciones del gasto de los partidos, así como el propio control interno de los mismos partidos se ha revelado insuficiente para –si se me permite la expresión coloquial– pasar “la prueba del algodón” y devolver la confianza de los ciudadanos en los mismos.

## II. EL PLURALISMO POLÍTICO

La Constitución de 1978 parte del presupuesto de que el pluralismo político es uno de los valores superiores que conforman su esencia.

Tradicionalmente, la política fue considerada como un esfuerzo para hacer reinar el orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de los intereses particulares. Es la tesis que ha regido en el mundo occidental hasta el siglo XVIII, y la que hizo igualmente suya el régimen franquista. Mas en los últimos siglos ha ido extendiéndose por el mundo occidental la tesis opuesta, que considera que la política es una lucha basada en la diversidad y en el intento de supremacía de unos grupos sobre otros; afirmación ésta que trae como consecuencia inevitable el reconocimiento del pluralismo como un elemento intrínseco en toda sociedad libre. Es esta última afirmación la que coadyuvó a que los partidos políticos, primero *de facto* y más tarde *de iure* se convirtiesen, como señala el art. 6 de nuestra Constitución, en la expresión del pluralismo político.

En tanto que instrumentos indispensables del juego democrático, los partidos políticos nacieron con los *partidos-facción*, configurados como grupos que se basan en una idea, o que siguen a un líder, con el objetivo de conquistar el poder en beneficio propio. Pero, desde un punto de vista moderno, sólo cabe hablar de partidos políticos cuando aparecen los *partidos parlamentarios*, como consecuencia de la formación de grupos en las asambleas representativas –según Sánchez Ferriz–, en base a ideas afines y sin pretender aumentar el número de sus miembros sino reunir en su seno a las personalidades, a la élite social. *A posteriori* nos encontramos con los *partidos de electores* que aparecen como consecuencia de la generalización de las elecciones periódicas con la finalidad de facilitar la selección de los candidatos por parte de los electores. Con la extensión del sufragio y la entrada en escena de las masas en la vida pública, ya a principios del siglo XX, surgieron por último los *partidos de masas* propios de la actualidad.

Tal evolución mantuvo su vigencia, especialmente en Europa, hasta la II Guerra Mundial. Actualmente, haciendo abstracción de los posibles matices de cada país en particular, se asiste a un nuevo estadio que puede considerarse dominado por los *partidos de electores*, modalidad ésta que posee unas peculiaridades específicas que podríamos enumerar como:

- Reducción continua del número de militantes.
- Disminución de las actividades partidistas en los periodos interelectorales.
- Incremento de la importancia de las campañas electorales.
- Mayor importancia de las cualidades personales de los líderes que de las opciones ideológicas del partido.
- En consecuencia con lo anterior, disminución de las tensiones ideológicas y posicionamiento en el centro del espectro político.
- Aceptación general del régimen pluralista, y
- Papel extraordinario y de gran influencia de los medios de comunicación de masas, especialmente de la televisión, en las campañas electorales.

Tales peculiaridades y tendencias, obviamente, tienen sus razones en la propia evolución económica, técnica y sociológica de estas sociedades. El aumento del nivel de vida en las sociedades europeas, sobre todo a partir de la década de los sesenta, ha comportado la obtención por una gran parte de la sociedad, de altos niveles de consumo y bienestar, en suma, un aumento constante de clases medias que es de donde se nutre el grueso del electorado *flotante*: es decir, los electores que, por encima de sus condicionamientos ideológicos, ponderan su voto según las diferentes citas electorales.

En definitiva, en la mayor parte de los países europeos, los partidos se configuran como máquinas electorales que se basan en la captación de electores más que en la búsqueda de militantes. Y ello coloca a los partidos políticos como un elemento indispensable desde el mismo momento en que existen elecciones.

Se podrá criticar la actuación de los partidos, su eficacia, o incluso, su misma existencia, pero éstos se han situado como pieza basilar del régimen político pluralista y dentro de la mecánica constitucional de los Estados modernos, aunque para su regulación constitucional tengamos que esperar a épocas recientes.

### III. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es preciso situarnos en la dualidad Derecho constitucional-realidad constitucional para aproximarnos al fenómeno de la constitucionalización de los partidos políticos.

El Derecho constitucional –la Constitución– no se entiende satisfactoriamente si sólo nos atenemos a los criterios del método jurídico positivista, puesto que éste alcanza formalizaciones que enmascaran y/o se alejan de la realidad político-social al ignorar o soslayar los datos políticos de los partidos políticos y, en definitiva, la necesidad de considerar los principios de carácter ideológico y valorativo que fundamentan el ordenamiento constitucional e influyen sobre él.

Por el contrario, la realidad constitucional oscila al socaire de un conjunto de factores sociopolíticos que la modelan, condicionándola, manteniéndola, modulándola, transformándola y, a veces, sustituyéndola. Caen dentro de la realidad constitucional las fuerzas políticas, tanto las que lo son –partidos políticos– como aquellas que tienen fuerza política –caso de determinados grupos de presión, el ejército, los clubes de pensamiento, o las iglesias– todas las cuales interactúan e influyen en las normas e instituciones constitucionales.

La democracia liberal fue en su día reacia al reconocimiento de los partidos políticos, eludiendo su adecuada consideración. Ello supuso una grave dificultad para la interpretación y reconstrucción del Derecho constitucional positivo. El liberalismo sostiene la separación entre Estado y sociedad, por lo que el Derecho constitucional de la democracia liberal debe limitarse a diseñar la organización estatal, ajustándose a la separación de poderes públicos, fijar las competencias correspondientes de las instituciones y órganos estatales y a recoger los derechos y libertades individuales. Los partidos políticos quedan fuera, son entidades que corresponden al ámbito social, su fundación, organización y funcionamiento competen al Derecho privado. El modo de producción capitalista, la libre competencia en un mercado libre se aplica también al juego de partidos. Si resituaran a los partidos políticos en el nivel constitucional implicaría la negación de la separación Estado-sociedad, rectificando el individualismo liberal burgués y desmembrando el sistema normativo e institucional del Estado liberal.

El Estado liberal y burgués de Derecho no puede, pues, incardinar dentro de sus estructuras a los partidos políticos. Estos existen, pero en el ámbito de la sociedad. La representación política se articula a través del sufragio ejercido por los ciudadanos, que eligen a los parlamentarios como representantes de toda la nación. La soberanía nacional es indivisible, inalienable. Reconocer directamente la actividad de los partidos políticos en el campo electoral y parlamentario implicaría el quebrantamiento de la ideología clásica y liberal que configura el Estado liberal burgués de Derecho.

Tanto el régimen político liberal como su sistema de gobierno estaban configurados para favorecer los intereses de la burguesía, a saber: la propiedad privada de los medios de producción, la libre iniciativa económica y el escaso intervencionismo estatal en la sociedad. Consecuentemente, la clase política se nutría de entre un reducido número de personas sin agobios económicos. Esta clase política trataría los asuntos de Estado y adoptaría las medidas adecuadas para mantener el modo de producción capitalista.

Con el tiempo, las transformaciones socioeconómicas, la masificación producida por la industrialización y el aumento de la población, la progresiva extensión del sufragio universal, primero masculino y después femenino, la aparición de los partidos socialistas que van contra el orden económico y social burgués y el cambio de mentalidad subyacente a estas circunstancias hizo que paulatinamente se sustituyera el Estado liberal por el demoliberal y éste ya abrió la puerta a los partidos y su reconocimiento.

Vemos así cómo la realidad constitucional comienza a imponerse al Derecho constitucional: los partidos políticos no sólo son grupos electorales que actúan en la sociedad o, grupos parlamentarios cuyo control por los partidos se ignora. Para llegar a este resultado fue preciso que las formaciones políticas que surgen de la sociedad se solidificasen, alcanzasen conciencia de su fuerza, aunque todo ello ocurriera cuando la ideología liberal decaía por su incoherencia entre el formalismo que proclama la libertad y la igualdad y el nivel social, donde estas ideas se frustran. Es sostenido momentáneamente por los socialdemócratas pero el fascismo acaba desmantelándolo, el anarquismo no logra realizar su utopía social y el totalitarismo de izquierdas sustituye un Estado débil por otro sobredimensionado. Este Estado demoliberal, acosado por el fascismo y el comunismo fracasa en su defensa y sucumbe en la II Guerra Mundial.

Los términos empleados por Triepel para señalar las diversas fases de constitucionalización de los partidos son muy plásticos: antagonismo, ignorancia, legalización e incorporación. Con ello intenta explicar la diacronía del fenómeno de penetración de la realidad constitucional en el Derecho constitucional, haciendo abstracción de que no se trata de una evolución lineal perfecta y pura, ni de ciclos cerrados.

La primera fase de antagonismo está marcada por una ideología liberal individualista que desconfía de los grupos intermedios entre el individuo y el Estado. Los partidos políticos son vistos como facciones que contradicen la soberanía nacional y trastocan la representación política en la medida que posibilitan el mandato imperativo. El capitalismo todavía no se ha desplegado y la sociedad es como un mercado de necesidades sometido a leyes naturales. Existe un escepticismo hacia la capacidad política e ideológica de los grupos políticos estables en la sociedad. Son, en realidad, los individuos los que actúan con efectividad política apoyados por reducidos grupos de notables. La contienda política organizada se circunscribe a cada momento electoral, y se prolonga solo en el grupo parlamentario.

La fase de ignorancia supone una quiebra del anterior escepticismo político puesto que ya es palpable la eficacia de algunos grupos políticos, sobre todo de los partidos socialistas y los sindicatos, así como de los partidos confesionales. Comienza a entreverse la existencia de los partidos como una realidad política pero extraconstitucional.

La fase de legalización va de la mano de un grado más avanzado de capitalismo. El juego político se contempla como una competición por alcanzar el éxito en el mercado político. Se han consolidado los grupos electorales y los grupos parlamentarios están manejados por individuos de la misma ideología. La realidad constitucional entra en tensión con el Derecho constitucional: las leyes del mercado capitalista se trasvanan al campo político. El dinero ya no se utiliza exclusivamente para la compra de votos, sino que se destina para la organización de la maquinaria partidista y los gastos de las campañas electorales. Ha desaparecido el escepticismo político de la primera fase respecto a la capacidad ideológica y política de los grupos políticos. Los partidos cuentan

ya con su propia ideología, un programa y en base a estos buscan los votos en el ámbito social, pues electoralmente siguen siendo grupos electorales, no partidos políticos.

La siguiente fase de incorporación viene de la mano de la imposición del partido único, es decir, se impone la realidad constitucional sobre el Derecho constitucional. Hay una negación de la distinción liberal Estado-sociedad. En 1928 el partido único se incorpora al orden constitucional en Italia con la Ley sobre el Gran Consejo del Fascismo, de rango constitucional, que coexistirá con el Estatuto Albertino. Con ello desaparecen el sistema liberal representativo, los derechos y libertades clásicos y el sistema parlamentario, siendo sustituidos por el Estado totalitario. La Constitución de la URSS de 1936 establece en su art. 126 el partido único, condenándose el pluripartidismo. Al igual que en la Italia fascista, el Estado liberal es defenestrado.

Tras la II Guerra Mundial, los partidos políticos alcanzan el reconocimiento constitucional: la Constitución italiana de 1947 (art. 49); la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (art. 21); la Constitución francesa de 1958 (art. 4); la Constitución portuguesa de 1976 (art. 47), y otras constituciones posteriores. En cierta medida podemos establecer un paralelismo con lo que ocurre en la sociedad: ha aparecido una economía mixta, denominada mercado social libre, el sector público interviene en el mercado. Estado y sociedad ya no se conciben como compartimentos estancos sino interrelacionados. Se constitucionaliza el pluripartidismo como método democrático y la libre competición partidista y aparecen cuestiones de índole doctrinal relativas al tratamiento de los partidos políticos como órganos del Estado o asociaciones *sui generis*.

#### IV. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El papel que cumplen los partidos políticos en la conformación y desarrollo de los Estados modernos se acrecentó notablemente a raíz de la II Guerra Mundial, viéndose reflejados en diferentes Constituciones como piezas clave del sistema político democrático. La doctrina los ha definido tanto como una especie de órganos auxiliares del Estado, por su función de grupos electorales y de grupos parlamentarios, como de “órganos del Estado”, pues favorecen y propician la elección y designación de los titulares de los órganos del Estado. Hoy día parece pacíficamente admitido que si bien los partidos son asociaciones privadas, realizan también funciones públicas o de interés general, debiendo, a tal efecto, ser sujetos pasivos de una financiación pública. En su apoyatura, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, fundamenta el principio de financiación pública de los partidos, no en base a la mera existencia de los partidos, sino por concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Tarea que no sólo desempeñan en los procesos electorales de la vida política de un país, sino de un modo permanente.

En realidad, no son otra cosa que asociaciones de ciudadanos con ideología común o intereses comunes que, mediante una organización estable, tratan de influir en la vida política de un país, a través de la formación de la voluntad política de los ciudadanos, la participación en las instituciones representativas de carácter político, y la presentación de candidatos y programas en las sucesivas elecciones.

De este esbozo de definición entresacaremos tres de sus principales características:

- La participación en las elecciones mediante la presentación de candidatos y programas, que es lo específicamente definitorio del partido político, hasta tal punto que la Ley española de asociaciones políticas de 21 de junio de 1976, ya derogada, expresaba, en su art. 7º, que la no concurrencia a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general era una de las causas de extinción de las mismas.
- En segundo lugar, la existencia de un entramado organizativo aceptablemente desarrollado, con una estructura interna y funcionamiento democráticos *ex art. 6 CE*.
- Y, por último, su finalidad es la de convertir “su programa” en Derecho.

La primera regulación en nuestro Derecho de la financiación pública de los partidos fue establecida por el art. 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, en la que se establecía que la Administración del Estado financiaría las actividades de los partidos en función de tres criterios: una retribución anual fija por los escaños y los votos obtenidos en cada una de las dos cámaras; una consignación en los Presupuestos Generales del Estado, cuya distribución se efectuaría atendiendo a los anteriores criterios; y una regla para la determinación de las cantidades aludidas cuando los partidos hubieren concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.

Posteriormente, y después de diversas regulaciones efectuadas por la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, modificada por Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, va a regular los diversos supuestos de financiación pública y privada, así como las obligaciones contables y el sistema de fiscalización y control, complementándose 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 emisiones municipales de radiodifusión sonora.

El art. 3 de la Ley 3/1987 establece que los presupuestos generales del Estado deben fijar cada año, una determinada suma destinada a la financiación de los partidos, la cual se distribuirá en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada uno en la última consulta electoral. El estado financiará también las campañas electorales, determinando la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, las cantidades aplicables en función de los escaños y votos obtenidos. Ley ésta que ha sido reformada en aras de una limitación de los gastos por parte de los partidos durante las campañas electorales.

Puede caracterizarse la Ley 3/1987 como una norma con vocación integradora o sistemática, pues sistematiza las distintas fuentes jurídicas que se ocupan de regular la financiación de los partidos políticos, y en concreto, con todo detalle, las subvenciones estatales por gastos ordinarios de los partidos, salvo el caso específico de los gastos electorales. También aborda el tema de la financiación privada de los partidos, integrada por las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos patrimoniales, los ingresos provenientes de otras aportaciones, los créditos, las herencias o legados que reciban y, en general cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

Acerca de la cuestión fundamental que nos interesa, de analizar qué regulación y consideración tienen en el Derecho español las fuentes de financiación pública y privada, el legislador español se decanta, sin ningún género de dudas, por un modelo público de

financiación. El sistema de la donación no funciona en España; no es eficaz en la práctica. Además, existe legalmente un gran recelo hacia tal fuente de financiación, pues cuando la Ley la reconoce en su art. 4, añade inmediatamente la coletilla “dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley”. El objeto de la Ley es la limitación de tal tipo de recursos: límites respecto a la cuantía de las aportaciones de una misma persona física o jurídica, y de no sobrepasar el 5% de la cantidad asignada por los Presupuestos Generales del Estado (si la aportación es anónima). Y, en segundo lugar, en razón del tipo o carácter de la asignación: no podrán ser finalistas, deberán realizarse mediante acuerdo en debida forma (si se hacen por personas jurídicas) y, por último, no podrán ser realizadas por empresas que presten sus servicios o realicen obras o suministro para alguna Administración Pública. La violación por parte de los partidos políticos de estas prohibiciones se sanciona con una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada.

La regulación al respecto del control de la actividad financiera de los partidos muestra que su preocupación principal está en lograr un control de la recepción de las aportaciones –donaciones–, reconociéndole expresamente al Tribunal de Cuentas la facultad de solicitar a los partidos que presenten una relación de las aportaciones privadas, con el importe de cada una de ellas y los nombres y las direcciones de las personas que las han realizado.

Es difícil encontrar datos –y máxime, datos fiables– sobre la cuestión pero, en general, los partidos políticos obtienen sus ingresos de tres grandes apartados:

- Financiación pública, que puede ser directa e indirecta
- Financiación propia, que puede proceder de cuotas de afiliados, de su propio patrimonio, de publicaciones y otras actividades, y de aportaciones de cargos públicos y candidatos
- Financiación privada, que procede de préstamos y créditos, donaciones, actividades empresariales, e incluso de ingresos opacos.

El papel singular que juegan los partidos políticos en el asentamiento de la democracia abocaba a una situación que sólo ofrecía dos posibles soluciones: o bien se profundizaba en el modelo clásico de partido, en el que los militantes y su personal permanente, con un coste relativamente bajo, desempeñaba la labor del mismo, por lo que la financiación propia y privada podía resultar suficiente; o bien dichas tareas pasaban a ser desempeñadas por profesionales pagados, captados en directa competencia con las empresas privadas y la Administración Pública, personal interino o de los *mass media*, y con unos costes cada vez más elevados e inviables para los partidos, con lo que la financiación propia y privada resultaba insuficiente.

España, y con ella la mayor parte de los países occidentales, se ha decantado por la segunda opción. La cuestión sería cuánto hay de voluntariedad en dicha elección y cuánto de necesidad generada por el avance imparable de la evolución tecnológica de las sociedades actuales. A la vista del panorama en los diversos países, la respuesta parece obvia: no se trataba de elegir entre opciones, sino de sumarse a la corriente y sobrevivir o nadar contracorriente y perecer. Añadir además que la financiación pública tiene su propia base legitimadora: establecer cierto grado de igualdad en la competencia electoral



La financiación pública deviene así el pilar fundamental en el cumplimiento del papel de los partidos políticos, a tenor de las consideraciones anteriores.

El coste exponencial de unas campañas electorales basadas en la publicidad comercial, y el fracaso de las reglas destinadas a limitar los gastos electorales, condujeron a los partidos a idear nuevos medios de financiación que bordeaban la legalidad en algunos casos y que, en otros, entraban plenamente en los que conocemos como financiación irregular, llegando a rozar el umbral del Derecho Penal e incluso a traspasarlo, como se desprende en España de las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997 (caso Filesa) y de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (caso Cañellas) –casos con paralelo en casi todos los demás países.

Llegados a este punto, se han elevado numerosas voces desde distintos ámbitos que claman contra la sangría económica del gasto de los partidos, y abogan por la desaparición de la base legitimante de tal financiación pública que no ha evitado la financiación opaca y la corrupción, y por la necesidad de que los partidos vuelvan a reencontrarse con su base social. Tales voces denuncian, por lo demás, la oligarquización de los partidos y la necesidad, en suma, de repensar cuál es el papel que deseamos para ellos y, en definitiva, hacia dónde camina la democracia.

Puestos en esta tesitura, parece innegable que la solución pasa por seguir financiando públicamente a los partidos políticos, entre otras cosas porque pensar que la financiación propia y privada pueda suplirla es una utopía, amen de otras posibles consecuencias negativas de la misma. Todo lo más, cabría potenciar y facilitar fiscalmente la financiación privada y por ende la afiliación partidista, potenciando así el papel saludable que para la democracia desempeña una mas intensa participación política.

Pero de todos modos llegamos a un callejón sin salida: los partidos no pueden subsistir sin financiación pública y todo intento de control de la financiación opaca, e incluso de la pública, ha resultado hasta la fecha ciertamente infructuoso: botón de muestra sería la censura del Tribunal de Cuentas a unas 54 corporaciones locales de más de 20.000 habitantes por la ocultación de datos sobre subvenciones otorgadas a los grupos de cargos electos, según su informe fiscalizador del año 1995. Debemos tener en cuenta que, salvedad hecha del propio control interno de los partidos derivado de la exigencia del art. 6 CE y del art. 3.2. j de la Ley 21/1976, que obliga a los partidos políticos a disponer de una serie de libros contables –que, dicho sea de paso, no parecen los adecuados para un eficaz control interno–, tenemos un control externo, realizado por órganos extrapartidistas, entre los que se mencionan las propias Juntas Electorales, el Tribunal de Cuentas, el propio Parlamento a través de la Comisión Mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas, y los Tribunales ordinarios. Hecho especialmente relevante es que la responsabilidad última se traslada a dicha Comisión Mixta, convirtiéndose en juez y parte. Si a ello unimos lo que expresó nuestra jurisprudencia constitucional en el Auto 664/1984 al puntualizar que “tanto el informe del Tribunal de Cuentas como la resolución de la Comisión Mixta son actos que propiamente no declaran derechos y obligaciones de la sociedad, ni tampoco los crean, sino que se limitan a dejar constancia de ciertos datos o apreciaciones sobre el grado de cumplimiento”, entenderemos mejor el fallo del sistema de controles externos que existe en nuestra legislación, sin ningún tipo de capacidad sancionadora. Y quizá, aunque no del todo, ello explique el porqué los partidos españoles, comparados con el resto de países del continente, presenta la mayor dependencia de financiación pública.

Numerosos autores se han pronunciado sobre la necesidad de reformas en la financiación de los partidos, para acentuar los controles internos y externos, dotar de potestad sancionadora al Tribunal de Cuentas, limitar y reducir los gastos de los partidos, incentivar la financiación privada con desgravaciones fiscales para el donante, etc... todas con la pretensión de atajar el proceso de deslegitimación en el que, en los últimos años, han caído los partidos españoles como consecuencia de su implicación en escándalos de tipo económico derivados de su financiación irregular y de la falta de credibilidad ante la opinión pública.

Tal vez convenga una reflexión final sobre esto, y es la de que las leyes deben promulgarse sólo cuando sea previsible que se vayan a cumplir. Práctica frecuente en nuestro país es el incumplimiento continuo de la ley, que en algunos casos encuentra la aquiescencia de las mismas autoridades llamadas a hacerla cumplir. Es un tópico decir que de nada sirven las leyes con grandes principios y regulaciones técnicas perfectas, si se sabe de antemano que no se van a cumplir. La ley debe tender a la realización de la perfecta justicia, pero más vale que se conforme normalmente con ser la portadora de la mejor regulación posible en un determinado momento y confiar en los tribunales ordinarios la reparación de su incumplimiento.

Con ello pretendemos llegar a un intento de solución sobre la materia que enlaza con las ideas expuestas y entronca con la esencia misma de todo partido político y la legitimidad de la que debe gozar: regúlese con todo lujo de detalles la financiación pública y la propia y amplíese la privada, pero –y aquí diferimos de otros analistas–, exíjase que las donaciones y la financiación pública directa de las campañas electorales, así como su responsabilidad y la dación de cuentas, recaiga sobre los candidatos individualmente y acúdase a los Tribunales en el caso de incumplimientos, que en todo caso, resultarían incumplimientos individuales y afectarían a candidatos particulares, pero no al partido en cuestión.

Pensamos que la democracia actual a duras penas puede permitirse el “lujo” de tener políticos corruptos, pero que desde luego no puede coexistir con partidos políticos que amparen tal corrupción y se vean salpicados por ella. Por ello no puede permitirse que la ciudadanía, por medio de un mecanismo de sustitución, identifique la corrupción de los partidos políticos con la corrupción de la democracia y por tanto con las instituciones representativas democráticas, pues tal situación conduciría a la ingobernabilidad y colapso del sistema político.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

Las fuentes doctrinales utilizadas para la elaboración de estas páginas pueden encontrarse en:

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Financiación de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1994.  
BLANCO VALDES, Roberto: “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos* nº 87 (1995).

- CONTRERAS CASADO, Manuel: "A la sombra del ogro filantrópico. Sobre el Estado, los partidos políticos y su financiación", en VV.AA.: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*. Vol. II, Tecnos, Madrid, 1997.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés: "La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 23 de noviembre de 1993", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 17 (1994).
- DE ESTEBAN, Jorge y Pedro J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *Curso de Derecho Constitucional español*, vol. II, Editorial Complutense, Madrid, 1993.
- DEL CASTILLO, Pilar: "La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública", *Revista de Derecho Político* n° 31 (1990).
- DEL CASTILLO, Pilar: "La financiación de los partidos políticos: 1977-1997", *Revista de las Cortes Generales* n° 41, 1997.
- DEL CASTILLO, Pilar: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985.
- DEL CASTILLO, Pilar: "La financiación pública de los partidos en España", *Revista de Derecho Político* n° 22 (1986).
- ESCUSOL BARRA, Eladio: *Legislación estatal y autonómica sobre la fiscalización económico-financiera de las administraciones públicas y de las entidades del sector público. Ley de financiación de los partidos políticos. Concordancias, Comentarios y Jurisprudencia*, Colex-Tribunal de Cuentas, Madrid, 1997.
- GARCÍA COTARELO, Ramón: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.
- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad y Benigno PENDÁS GARCÍA: "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", en VV.AA.: *Actualidad y perspectivas de Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*. Vol. III, Editorial Complutense, Madrid, 1992.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, CEC, Madrid, 2000.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique y P. VÁZQUEZ VEGA: "La financiación de los partidos: Un enfoque de elección pública", *Revista de Estudios Políticos* n° 92 (1996).
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ VARAS, Santiago: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- LINZ, Juan J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", *Revista Vasca de Administración Pública* n° 37 (1993).
- MARTÍN MERCHÁN, Diego: *Partidos políticos. Regulación legal. Derecho comparado. Derecho español y jurisprudencia*, Presidencia del Gobierno, Colección Informes n° 35, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.
- MATEU-ROS CEREZO, Rafael: *El control financiero de los partidos políticos en el Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982.
- PASQUINO, Gianfranco: "Contro il finanziamento pubblico di questi partiti", en *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982, págs. 45-72.

- PRESNO LINERA, Miguel Ángel: “La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 57 (1999).
- RAMÍREZ, Manuel: *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*, CEC, Madrid, 1984.
- RAMÍREZ, Manuel: *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, CEC, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *El Estado constitucional y su sistema de fuentes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- SOLER SÁNCHEZ, Margarita: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I, Castellón, 2001.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho de la Universidad Complutense, 4ª ed. Madrid, 1998.
- VON BEYME, Klaus: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1986.
- VV.AA.: *Financiación de los partidos políticos: Documentación parlamentaria de investigación de la financiación de los partidos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.
- VV.AA.: *La financiación de los partidos políticos en los Estados miembros de la Comunidad Europea*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1991.
- VV.AA.: *La financiación de los partidos políticos*, CEC.
- VV.AA.: “La regulación jurídica de los partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional* n° 6 (2000).

