

La introducción de esta nueva regulación por parte de la Ley que aprueba el Plan Hidrológico Nacional obedece, sin duda, a la voluntad del legislador de forzar al máximo la inscripción de las aguas privadas en el Catálogo. Ello se explica porque exceden de dieciséis los años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley de 1985, periodo más que suficiente para que todos los aprovechamientos de aguas privadas hayan sido declarados ante la Administración, quien debe tenerlos en cuenta —y respetarlos— para llevar a cabo una correcta gestión de los recursos hidráulicos. No obstante, hay que reconocer que la única culpable en la falta de acreditación de estas titularidades ha sido la propia Administración, por no haber fijado, de acuerdo con la Disposición transitoria cuarta de la Ley de 1985, un plazo de ejercicio de esta obligación, al término del cual entrara en funcionamiento la técnica de las multas coercitivas —técnica, por otra parte, de difícil aplicación si no se conocen cuántos ni cuáles son los aprovechamientos de aguas privadas, de ahí que entiendo que es preferible la técnica introducida por la Ley 10/2001—.

IV. VALORACIÓN CRÍTICA DEL CONTENIDO DEL TEXTO REFUNDIDO

A la vista de lo expuesto en páginas anteriores, la valoración crítica del Texto refundido, en lo que al régimen transitorio se refiere, ha de ser negativa, pues con su aprobación se han incurrido en tres graves defectos, ya advertidos por Antonio FANLO LORAS (35).

En primer lugar, la *deficiente* técnica refundidora empleada en el Texto refundido, que se remite en varias ocasiones al régimen establecido en la Ley de Aguas de 1985, Ley que queda derogada en su integridad.

En segundo lugar, su *discutible* técnica refundidora, pues parece querer revivir el plazo de tres años establecido por la Ley de 1985 para ejercer el derecho de opción respecto de los aprovechamientos de aguas privadas conforme a la Ley de 1879, cuando tal derecho de opción hace años que dejó de ser operativo.

Finalmente, su *extralimitadora* técnica refundidora, al pretender ignorar, careciendo de rango para ello, una reforma legal que afecta al texto objeto de refundición, como es la introducida por la Disposición transitoria segunda de la Ley 10/2001, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.

(35) Vid. *La gestión...*, op. cit. p. 22, por nota.

LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE SU REGULACIÓN

PILAR CORTÉS BURETA

SUMARIO: I. ANTECEDENTES MÁS REMOTOS. — II. NORMAS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: IRRUPCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS COMO INSTRUMENTOS DE PROPAGANDA ELECTORAL. — III. PROHIBICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CREACIÓN DEL PARTIDO ÚNICO. — IV. SITUACIÓN DE LAS DISTINTAS FUERZAS POLÍTICAS ANTE EL FIN DEL RÉGIMEN. — V. DE LA REPRESIÓN A LA LEGALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN.

I. ANTECEDENTES MÁS REMOTOS: 1812-1931

Buscar los antecedentes de nuestra legislación actual sobre financiación de partidos políticos, hace que nos encontremos con una dificultad, que no es otra que la derivada de la evolución que el fenómeno partidista ha sufrido en nuestro país.

En España, los partidos políticos han ido pasando por cada una de las fases que Triepel ya estableciese respecto de la vida de los partidos en general, desde un punto de vista histórico:

«(...) Podemos hablar de un estadio de lucha y después de un estadio de ignorancia. A éste sigue el periodo del reconocimiento y la legalización, y, por último, vendría la etapa de la incorporación constitucional, (...)» (1).

Pero esa evolución ha venido marcada por las peculiares circunstancias políticas, sociales y económicas que ha atravesado la historia española, cuyas consecuencias se han dejado sentir en la trayectoria de los partidos políticos.

(1) TRIEPEL, H., «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional», en *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, K. LENK y F. NEUMANN (eds.), Anagrama, Barcelona, 1980, p. 187.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos no se produce hasta la Constitución de 1978, lo cual quiere decir que hasta ese momento, en ninguna de las Constituciones históricas ni en ningún texto legal, encontramos referencia expresa a los partidos (2).

No obstante, y sin entrar en contradicción con la afirmación que acabamos de hacer, en algunos de nuestros textos constitucionales históricos encontramos expresiones que nos dejan entrever que el fenómeno partidista ya estaba presente en momentos anteriores de la historia española (3).

Así, el Decreto de 20 de octubre de 1820, se refiere a las «sociedades patrióticas», germen de los futuros partidos políticos.

En ese sentido, el Estatuto Real de 1834 no hace referencia expresa a la realidad de los partidos, aunque sí que es posible deducir su existencia de las breves, pero significativas, alusiones que se encuentran en la expresión preliminar del Estatuto, cuando concibe los partidos políticos como facciones enemigas del Gobierno y de las Instituciones, pero reconociendo implícitamente su importante presencia como organizaciones y con atisbos de defender, en algunos casos, intereses de clase. El sistema del Estatuto Real, reconocía el principio de la participación de los ciudadanos en el sistema político, si bien restringiendo su aplicación a un pequeño grupo de ciudadanos formado por los mayores contribuyentes, que intervenían en las elecciones de diputados y en las de ayuntamientos (4).

El Proyecto de Constitución de la Monarquía española de 20 de julio de 1836, no alude a las asociaciones políticas, pero sí, en cambio, prohíbe expresamente el ejercicio de una de las funciones que los partidos habían asumido, como en otro tiempo lo hicieron las sociedades patrióticas, el derecho de petición (5).

La Constitución de 1869 recoge el «derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública», y en

(2) «Ni las Constituciones, ni las leyes orgánicas que las completan, ni ningún otro texto legal, mencionan la existencia de los partidos, como tampoco defienden la posibilidad de constituirlos. Esta ignorancia legal de una realidad política, que surge desde el momento mismo en que se establece una participación generalizada, favorece el carácter no regulado de las organizaciones partidistas que se constituyen en España», ARTOLA, M., *Partidos y programas políticos, 1808-1936, I Tomo*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 178.

(3) «El silencio de los textos constitucionales y leyes complementarias respecto a la existencia y organización de los partidos hace que la totalidad de su acción sea pura *praxis* política, posible en virtud de la mayor o menor tolerancia de los sucesivos gobiernos», *ibidem*.

(4) *Ibidem*.

(5) En ese sentido, ARTOLA reconoce que en esta etapa, la actividad de los partidos se redujo a la organización de las elecciones, *ibidem*.

parecidos términos se expresa el Proyecto de Constitución Federal de 1873 al reconocer el derecho de «asociarse pacíficamente para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública», consolidando su práctica ya que «nadie impedirá, suspenderá, ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente, y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas».

La Constitución de 1876 también consagra el derecho a «asociarse para los fines de la vida humana», aunque en esa etapa, como afirma el profesor Ramírez, los partidos «no pasaron de ser grupos reducidos de notables que, a través de un proceso electoral lacerado desde el comienzo por el fenómeno del caciquismo, manejaron el juego político» (6).

La Ley de Asociaciones de 1887 es el primer texto de la historia constitucional española en el que se desarrolla el derecho de asociación, y se fijan dentro de su ámbito las «asociaciones para fines (...) políticos».

La Constitución de 1931 recoge el derecho de asociación, pero no llega, como más adelante tendremos ocasión de estudiar, al reconocimiento expreso de los partidos políticos, aunque contiene los suficientes puntos de apoyo para estar cerca de la constitucionalización propiamente dicha, y se plasma tanto en la Constitución como en los Reglamentos de 1931 y de 1934, como en otras normas que analizaremos enseguida.

En la legislación electoral que complementa los textos constitucionales históricos, regulando las elecciones de cada momento, tampoco encontramos alusiones expresas y directas a los partidos políticos (7).

Esa ausencia de los partidos en leyes y Constituciones, ha provocado, a su vez, la inexistente referencia a cualquier otra cuestión relacionada con los partidos, y entre ellas, el desconocimiento más absoluto del problema central de nuestro estudio, cual es, el de su financiación.

El problema de la financiación va unido de manera inseparable a la vida de los partidos, pero, si no se reconoce la existencia de éstos, difícilmente encontraremos disposiciones reguladoras de su financiación, o dicho

(6) RAMÍREZ, M., «El sistema de partidos al instaurarse la República», VV.AA., *La II República Española: el primer bienio, Siglo XXI de España Editores*, Madrid, 1987, p. 7.

(7) Ley electoral de 20 de mayo de 1834; Real Decreto de 1836 para la elección de procuradores a las Cortes Generales del Reino; Ley electoral de 20 de junio de 1837; Ley electoral de 18 de marzo de 1846; Decreto sobre el ejercicio del sufragio universal, de 9 de septiembre de 1868; Ley electoral de 20 de agosto de 1870; Ley de 1 de enero de 1871; Ley electoral de 8 de febrero de 1877 para la elección de Senadores; Ley electoral de 1878; Ley electoral para la elección de Diputados a Cortes de 26 de junio de 1890; Ley electoral de 8 de agosto de 1907; Proposición no de ley de 24 de febrero de 1921.

de otra forma, no podemos encontrar normas relativas al régimen económico de unos entes que no existen o que el legislador desea que no existan.

Hasta 1931, debido a ese desconocimiento constitucional y legal de los partidos, la única referencia de carácter económico que encontramos es la regulación que contienen los Reglamentos del Congreso sobre las dietas de los Diputados individuales y el presupuesto general del Congreso (8).

El hecho de que en los distintos Reglamentos aparezca el régimen de dietas referido a los Diputados individuales trae su razón de ser, de nuevo, en la inexistencia de los partidos políticos y en la inexistencia de Grupos Parlamentarios tal y como hoy los conocemos.

No debemos perder de vista que hasta la aparición de los partidos, la elección de Diputados, todo el régimen electoral en general, se hallaba construido sobre la figura del candidato como persona individual e independiente. Era el candidato, personalmente, el que se presentaba a la elección, no iba bajo unas siglas ni tampoco iba incluido en una lista acompañado de una serie de nombres que hiciera pensar que formaban un grupo compacto de futuros Diputados, y que tras la elección se conformarían como Grupo Parlamentario, puesto que si la elección era individual, el desempeño de cargo de Diputado también era individual.

Por otro lado, era el mismo candidato, con su fortuna personal y la de su más íntimos allegados, quien corría con los gastos de la campaña electoral. Esa circunstancia, lógicamente, favorecía a los poseedores de riqueza privada, de forma que los candidatos económicamente independientes podían financiar por su cuenta sus campañas electorales, sin necesidad de ser financiados desde fuera, con lo cual no debían a nadie recompensas o agradecimientos. Campaña electoral que consistía en entrar en contacto directo con los electores del distrito, cuyo número no era muy alto debido a la restricción del derecho de voto. Ese régimen de sufragio censitario hacía que los procesos electorales no acarreasen excesivos gastos para el candidato y simplificaban de manera sustancial sus cuentas y su contabilidad, ya que se trataba de igualar los ingresos que obtenía bajo la forma de donativos, con los gastos que realizaba durante la campaña.

(8) Art. 203 del Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813; art. 211 del Reglamento del gobierno interior de las Cortes y su edificio de 29 de junio de 1821; art. 214 de Reglamento interior del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847; art. 152 del Reglamento Provisional de 9 de noviembre de 1854; art. 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867; art. 221 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 (reformado); art. 223 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1918.

No podemos decir, coincidiendo con Cotarelo, que el grupo de personas que apoyaban a un candidato, tanto ideológica como económicamente, fuese un auténtico partido sino más bien un «comité de elección» con una específica finalidad, que era enviar a su candidato al Parlamento. Y una vez logrado su cometido, se disolvía o, simplemente, quedaba inactivo hasta la próxima consulta electoral, de manera que tampoco existían unos gastos fijos o permanentes de funcionamiento y de mantenimiento.

Su única actividad era la electoral y en los periodos de tiempo comprendidos entre una elección y otra, esa maquinaria electoral estaba paralizada.

Ello no quiere decir que tal circunstancia carezca de importancia en nuestro estudio, más bien al contrario, ya que ese comportamiento se encuentra en la base del mecanismo del origen electoral y parlamentario de los partidos que tempranamente describió DUVERGER (9), y al que haremos una breve referencia seguidamente.

En efecto, en primer lugar, nacerían los grupos parlamentarios, pues ha habido asambleas políticas antes de que hubiera habido elecciones, cuyo motor fundamental de formación parece haber sido la comunidad de doctrinas políticas en algunos casos, la vecindad geográfica o la voluntad de defensa profesional en otros y, junto a estos factores locales e ideológicos, hay que incluir el interés, ya sea en la reelección ya sea en un puesto ministerial.

En segundo lugar, se produce la aparición de los comités electorales, por causas diferentes según los países, siendo decisiva, en todo caso, la extensión del sufragio popular que hacía necesaria la organización de los nuevos electores. Y a partir de ahí, el mismo candidato agrupaba a su alrededor a una serie de amigos para asegurar su elección o reelección o, al contrario, un pequeño grupo de personas se reunían para presentar a un candidato y ayudarlo en la campaña.

Pues bien, una vez nacidos estos dos elementos fundamentales, grupos parlamentarios y comités electorales, bastó con establecer una coordinación permanente, unos lazos regulares entre ambos, para encontramos frente a un verdadero partido.

Pero este proceso no quedaría completo sin añadir que una de las primeras preocupaciones del partido, una vez que ha nacido, consistirá en crear comités electorales en las circunscripciones donde todavía no los poseía, de

(9) DUVERGER, M., *Los partidos...*, ob. cit., p. 16.

manera que el mecanismo parece invertirse (10). Es decir, los partidos con origen en comités electorales, ahora crearán comités electorales allí donde no existan.

II. NORMAS DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: IRRUPCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS COMO INSTRUMENTOS DE PROPAGANDA ELECTORAL

Se ha dicho de la II República que fue la primera experiencia democrática de nuestro país en el sentido de que ninguna etapa histórica anterior puede ser calificada como tal. Baste la cita de dos elementos esenciales para poder hablar de sistema democrático, cuya presencia en la breve experiencia republicana la hace merecedora de dicha calificación: las elecciones y los partidos políticos (11). Eso sin menospreciar que, además, el Parlamento se convertiría en esta etapa en el centro efectivo de la vida política (12).

Pues bien, las primeras normas que hacen referencia a la financiación de los partidos políticos propiamente dicha o a cuestiones relacionadas con ella, directa o indirectamente, las encontramos entre la legislación de la II República. Y ahí es precisamente donde comenzamos nuestro estudio y nuestra investigación, buscando los posibles antecedentes legales que han hecho que nuestra legislación actual sea como es.

Para centrar el marco político de la época que nos ocupa, debemos dejar constancia de que la II República quedó definitivamente instaurada el 15 de abril de 1931 y el Presidente de su primer Gobierno, un Gobierno provisional, fue Niceto ALCALÁ ZAMORA (fundador de la Derecha Liberal Republicana y posterior Partido Republicano Progresista). Bajo su presidencia se constituyeron, el día 14 de julio del mismo año, las Cortes Constituyentes, que se encargarían, entre otras cosas, de redactar el proyecto de Constitución (13).

Uno de los primeros frutos legales de las Cortes Constituyentes fue su propio Reglamento, si bien provisional, donde se hacía una breve referencia

(10) *Ibidem*.

(11) TUSELL GÓMEZ, X., *La España del siglo XX*, Dopesa, Barcelona, 1975, p. 239.

(12) *Ibidem*.

(13) Las elecciones a Cortes constituyentes se celebrarían el día 28 de junio de 1931, sin ningún incidente de relieve. Un estudio detallado de las elecciones y su resultado, lo encontramos en TUÑÓN DE LARA, M., *La España del siglo XX*, vol. 2, Editorial Laíña, Barcelona, 1974, pp. 316 y ss.

al régimen económico de los Diputados, considerados individualmente, pero nada se decía sobre los grupos parlamentarios ni sobre los partidos políticos.

Al igual que ocurriera con los Reglamentos precedentes, la asignación de los Diputados se concretaba en el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes, siendo ésta irrenunciable e irretenible. La citada asignación sería, según el artículo 27, de 1000 pesetas mensuales para cada Diputado, así como viaje libre por todas las líneas férreas, no particulares, y por las marítimas y aéreas subvencionadas.

Y en los mismos términos se pronunciará, posteriormente, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 en su artículo 47, si bien ahora sería posible privar al Diputado de su asignación, en caso de que reiteradamente dejara de asistir a las sesiones por uno o más meses, sin haber obtenido licencia de la Mesa.

Puede sorprender que la escasa regulación económica que contemplan los Reglamentos se refiera particularmente al Diputado. Sin embargo, no es tan extraño si tenemos en cuenta, en primer lugar, que los partidos políticos no aparecen como tales y con esa denominación ni en la Constitución de 1931 ni en ninguna de las Leyes republicanas, de manera que parece lógica la inexistencia de un régimen económico de unas organizaciones cuya existencia, al menos legal y constitucionalmente, se pretende ignorar (14).

Y lo mismo podemos decir, en segundo lugar, respecto a los Grupos Parlamentarios, a cuyo régimen económico no se hace referencia porque siguen sin aparecer como entidades propias o como grupos operativos dentro del esquema organizativo del Congreso, que pudiesen ser destinatarios de ayudas o subvenciones estatales para hacer frente a los gastos en que pudieran incurrir en el desempeño de sus tareas parlamentarias. No obstante, en el Reglamento del Congreso de 1934, se hace referencia a las fracciones o grupos de la Cámara a los cuales los Diputados deben adscribirse, a los únicos efectos de organización.

En el periodo de tiempo que transcurre entre un Reglamento y otro, encontramos dos Ordenes Ministeriales que van a hacer referencia a la regulación de la campaña electoral, y en especial a los medios de comunicación.

No se refieren expresamente a financiación de partidos, es decir, no son textos reguladores de medios de financiación, ni contienen normas concre-

(14) Hemos de coincidir, además, con Manuel RAMÍREZ en que, cuando llega la II República, el PSOE es la única fuerza que contaba con una auténtica estructura de partido político de masas, ideología, cuadros y organización. RAMÍREZ, M., «El sistema de partidos...», *ob. cit.*, pp. 9-18.

tas y específicas sobre el régimen económico de las fuerzas políticas, pero son las primeras disposiciones que afectan a medios de propaganda política que, más adelante, formarán parte de lo que se ha dado en denominar «financiación pública indirecta».

Antes de entrar a analizar el contenido de las disposiciones legales, nos parece necesario detenernos un instante en describir, si quiera de forma casi esquemática, la situación histórica en la que fueron adoptadas las normas legales a cuyo estudio dedicamos este apartado, estudio que pensamos quedaría incompleto sin el marco coyuntural que hizo que tales decisiones se tomaran en un momento concreto y de una forma específica.

Las Cortes constituyentes cumplieron su principal objetivo y tras los trabajos de elaboración, el día 9 de diciembre de 1931 era aprobado en ellas el proyecto de Constitución (15). Al día siguiente se procedió a elegir a Niceto ALCALÁ ZAMORA como Presidente de la República y pocos días más tarde Manuel AZAÑA (Acción Republicana) formaba su segundo Gobierno.

De la Constitución Republicana aprobada, nos parece fundamental analizar la posición que adoptó frente a los partidos políticos. Ciertamente, la Constitución del 31 regula el derecho de asociación en el artículo 39, en los siguientes términos:

«Los españoles podrán asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado.

Los Sindicatos y Asociaciones están obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley».

Cuando la Constitución se refiere a los fines de la vida humana en general, nada impide entender comprendidos en esa generalidad, junto con otros fines como los sociales, culturales o deportivos, los fines políticos. Huelga decir que las asociaciones que los ciudadanos crean para lograr esos fines políticos son, precisamente, los partidos políticos, a cuyo reconocimiento explícito y específico no se llegó en el ordenamiento constitucional de la Segunda República, aunque contiene los suficientes puntos de apoyo para estar cercana a la constitucionalización propiamente dicha, y se evidencia tanto en el texto de la propia Constitución, como acabamos de ver, como en los textos de los Reglamentos de las Cortes de 1931 y de 1934 (16).

(15) *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, n.º 88, pp. 2895-2913, sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1931. La Constitución fue aprobada por 368 votos sin que hubiera ninguno en contra.

(16) Unos partidos, por otra parte, que conformaron un débil sistema de partidos y cuyas aspiraciones, reivindicaciones y alternativas programáticas estuvieron faltas de actualidad y de

De manera que, constitucionalizaba las asociaciones políticas como una de las muchas asociaciones libres que los ciudadanos tienen derecho a crear, pero no incorporaba la terminología concreta de «partidos políticos», para lo cual tendremos que esperar hasta nuestra Constitución actual.

Así pues, la constitucionalización no es clara ni terminante, pero el avance que se produce es muy importante. Avance que, como veremos más adelante, se verá interrumpido por la guerra civil y la posterior dictadura.

Damos un salto en el tiempo para situarnos ahora en 1933, año en el que se van a producir una serie de acontecimientos políticos a los cuales nos gustaría hacer, si bien de forma breve, alguna referencia.

En el mes de abril de ese año, 1933, se celebraban unas elecciones municipales parciales cuyo resultado no era favorable al Gobierno; la derecha, sintiéndose respaldada por los favorables resultados obtenidos, se dedicó a obstruir la actividad parlamentaria. Y por otro lado, el entonces ministro de Hacienda, Jaime CARNER, enfermaba gravemente y tenía que dimitir. Estos acontecimientos juntos dieron lugar a una pequeña crisis e hicieron que el Presidente, ALCALÁ ZAMORA, la utilizara para plantear, lo que era un relevo ministerial puramente formal, en una crisis de Gobierno y así desplazar a AZAÑA de su presidencia. Sin embargo sus gestiones y consultas no tuvieron la respuesta esperada, ni BESTEIRO, ni PRIETO, ni DOMINGO aceptaron el encargo presidencial, y tuvo que encargar al propio AZAÑA la formación de su tercer Gobierno, el cual sería presentado a las Cortes el 14 de junio del mismo año (17).

El nuevo ministerio presidido por AZAÑA no iba a tener una vida fácil ni larga. La situación política era cada día más tensa, el Gobierno se enfrentaba tanto con la derecha como con la izquierda, especialmente el Partido Socialista que dejaría de formar parte de la coalición de gobierno, mostrándose ya palpable la enemistad entre AZAÑA y el Presidente de la República. La situación empeoraba de tal manera que AZAÑA tuvo que plantear la cuestión de confianza a ALCALÁ ZAMORA, momento que aprovechó éste para abrir la crisis e iniciar consultas, concluyendo con la formación de Alejandro LERROUX (Partido Republicano Radical) de su primer gobierno, el 12 de septiembre de 1933. Sin embargo, cuando LERROUX presentó su gobierno a las Cortes, éstas no lo aceptaron.

modernidad. RAMÍREZ, M., «Los partidos políticos durante la II República (Un acercamiento al sistema republicano de partidos)», en VV.AA., *La crisis del Estado español 1898-1936*, Edicusa, Madrid, 1978, pp. 427-440.

(17) GIL PECHARROMÁN, J., *La Segunda República*, Historia 16, Madrid, 1989, pp. 105 y ss.

La imposibilidad de formar un nuevo gobierno significaba la disolución de las Cortes y la celebración de elecciones, de manera que se formó un gabinete puente de coalición presidido por Diego Martínez Barrio, destinado a organizar y celebrar las elecciones que permitieran una salida al práctico bloqueo a que se veía abocada la vida política (18). Unas elecciones que, por cierto, iban a ser las primeras en las que votasen las mujeres.

Con motivo de la celebración de las mencionadas elecciones, la política de radiodifusión del nuevo Gobierno, se iba a centrar en «disponer las medidas necesarias para que el discurso político se atuviera a la normativa vigente y en prohibir la propaganda política por medio de la radio durante la campaña electoral, salvo los discursos en lugares públicos permitidos por las autoridades gubernativas» (19). Por ello, la primera medida del Ministro de Comunicaciones (Emilio Oalomo Aguado), fue dictar una Circular en la que se recordaba el carácter obligatorio del permiso de la autoridad gubernativa para la retransmisión de conferencias o discursos políticos, así como la obligatoriedad de la actividad interventora de la Dirección General de Telecomunicación, cuyo abandono o descuido había originado que las estaciones estuviesen emitiendo más tiempo del autorizado y que el volumen de la publicidad emitida fuera superior al establecido por la ley (20).

En ese mismo sentido, se adoptaron una serie de disposiciones importantes, la primera de ellas, relativa a unos medios de propaganda electoral que se presentaban como fundamentales en una campaña electoral y que con el tiempo se iban a revelar como indispensables en la campaña de cualquier partido que concurra a las elecciones.

Se trataba de una Orden Ministerial de 7 de noviembre de 1933 (21), en la cual se prohibía, mientras durase el periodo electoral, «toda clase de anuncios de candidaturas, de campañas electorales, de manifiestos políticos y de discursos de igual índole pronunciados ante el micrófono en los estudios de emisoras o en gabinetes particulares». Pero, dejaba exentos de tal prohibición, «aquellos discursos que se pronuncien en actos públicos debi-

(18) *Ibidem*.

(19) GARITAONANDÍA, C., «La radio durante la Segunda República (1931-1933)», en VV.AA., *La II República española: el primer bienio*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1987, p. 362.

(20) Circular de 16 de octubre de 1933.

(21) Gaceta de Madrid de 8 de noviembre. O. 7 nov. 1933. —ELECCIONES—. Propaganda por radio.

damente autorizados», debiendo ser permitida su radiodifusión por las autoridades locales (22).

Se citaban expresamente los anuncios de candidaturas, las campañas electorales, los manifiestos y los discursos políticos realizados en los estudios de las emisoras o en gabinetes particulares, pero se trataba de una prohibición, en general, de cualquier forma de propaganda política (23).

Esta medida estaba justificada en la propia Orden Ministerial, en el sentido de evitar, por una parte, que los medios de comunicación fuesen utilizados abusivamente con molestias para los radioyentes españoles de distintos sectores políticos y, por otra, que las emisiones de radio se convirtiesen en focos de propaganda política, sin el debido control legal (24).

Pero la prohibición no sólo se circunscribió a la propaganda por radio, sino que se hizo extensiva a otros medios.

Así, otra Orden Ministerial, de 7 de noviembre de 1933 (25), prohibía «la utilización de los aeródromos y servicios de aviación a toda clase de aparatos de vuelo que se dediquen a la propaganda electoral o comercial», prohibición que «se mantendrá en vigor hasta que haya terminado el periodo electoral» (26).

Igualmente, de la misma Orden se desprende la justificación de la medida, cual es la obligación del Gobierno de «mantener y hacer respetar por todos la neutralidad más completa de los servicios públicos ante las contiendas políticas (...)» (27).

(22) Son medidas que actualmente encuadramos entre los medios de financiación electoral como financiación pública indirecta.

(23) GARITAONANDÍA, C., «La radio durante la Segunda...», *ob. cit.*, p. 363.

(24) La posibilidad de realizar propaganda política sin control legal por medio de las emisoras de radio era debida a que las emisoras se encontraban, a través de las oportunas concesiones, gestionadas y explotadas por entidades privadas, a pesar de que la radiocomunicación constituía legalmente un monopolio estatal. Seguramente, ante la inexistencia de una red de radiodifusión estatal, no era posible garantizar espacios radiofónicos a todos los partidos en condiciones de igualdad, razón que justificaría, en buena parte, la prohibición de radiar propaganda política durante el periodo electoral. Sobre la radiodifusión en España ver, en general, EZCURRA L., *Historia de la radiodifusión española. Los primeros años*, Madrid, Editora Nacional, 1974, y GARITAONANDÍA, C., «La radio en la Segunda...», *ob. cit.*

(25) Gaceta de Madrid, 8 de noviembre. O. 7 nov., 1933. —ELECCIONES—. Prohibe propaganda por avión.

(26) Eso supuso que, ante el uso de avionetas por parte de alguna formación política, para lanzar manifiestos en distintos puntos de nuestra geografía, se llegaron a precintar ocho avionetas del aeródromo de Barajas que estaban preparadas para tal fin. GARITAONANDÍA, C., «La radio durante la Segunda...», *ob. cit.*, p. 363.

(27) Orden de 7 de noviembre de 1933, citada anteriormente.

El 19 de noviembre de 1933 se celebraron las elecciones y el mes siguiente, el día 18 de diciembre, quedó constituido el nuevo Gobierno presidido por LERROUX.

Suponía el final de un primer bienio, de 1931 a 1933, al que se le ha apellidado como republicano-socialista en honor a las fuerzas políticas dominantes e influyentes en el gobierno de ese periodo, un bienio al que también se ha calificado como reformista, en un claro reconocimiento de las transformaciones políticas, económicas y sociales que se consiguieron y de todas aquellas que, si bien se intentaron, no pudieron llegar a su total realización (28).

Y si el primer bienio republicano caracterizado por su afán de reforma llegaba a su fin, el segundo iniciaba en esos momentos su andadura con el objetivo principal de rectificar y modificar la legislación republicana de los dos años precedentes. El segundo bienio, llamado radical-cedista sobre la base de las organizaciones políticas mayoritarias en el Gobierno y en el Parlamento de la época, comprendería los años 1934 y 1935.

Una de las primeras disposiciones del nuevo Gobierno presidido por LERROUX, en lo que a nosotros nos interesa, sería una Orden Ministerial de 9 de febrero 1934, prohibiendo toda emisión por radio que tuviese como finalidad la propaganda política. Quedaban prohibidos «toda clase de anuncios de Asambleas, reseñas de las mismas, transmisión o retransmisión de conferencias, discursos, mítines y reuniones de cualquier índole, bien se hagan desde los estudios, desde gabinetes particulares o desde locales donde se celebren actos públicos» (29).

Ese mismo año, si bien ahora bajo un Gobierno distinto presidido por Ricardo SAMPER, la Ley de Radiodifusión, de 26 de junio, autorizaba la propaganda política previo pago de la tarifa correspondiente y durante un tiempo diario limitado, justificando esta permisividad en el mantenimiento de la neutralidad ideológica del servicio (30). El artículo 5 de la citada Ley decía: «Para mantener la neutralidad ideológica del servicio, se establecerá el arriendo, previo pago de la tarifa correspondiente, por un tiempo diario que se determinará conforme a normas reglamentarias, a Entidades confesionales o políticas, para hacer propaganda con arreglo a las leyes».

(28) Un balance completo de las reformas emprendidas durante el primer bienio podemos encontrarlo en TUNÓN DE LARA, M., «La España...», *ob. cit.*, pp. 365 y ss.

(29) Gaceta de Madrid, 10 de febrero. O. 9 feb. 1934.

(30) Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934, Gaceta de Madrid, 28 de junio.

Podemos apreciar un cambio radical en el talante de la nueva Ley. En las Ordenes Ministeriales que hemos estudiado más arriba, las prohibiciones de ciertos medios de propaganda venían justificadas por las mismas causas que fundamentaban ahora su autorización, es decir, la neutralidad ideológica de los servicios quedaba garantizada, en las Ordenes Ministeriales de 7 de noviembre de 1933, con la prohibición de propaganda por radio y por avión, y ahora, con la Ley de Radiodifusión, esa misma neutralidad ideológica estaría garantizada gracias a la autorización de la propaganda por radio, aunque, eso sí, regulada conforme a normas reglamentarias.

Hay que tener en cuenta que se trata de aprovechar un buen medio de propaganda electoral y que, correctamente regulado, puede ser más respetuoso con la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos que cualquier otro.

Lo que no plantea discusión alguna, es la aparición de la radio como medio importante de propaganda política y, con ella, toda la problemática que lleva aparejada. Ello supuso la necesidad de regular jurídicamente la cuestión y, al margen de las posibles motivaciones políticas que pudieran animar su regulación en determinados momentos, lo cierto es que la II República fue sensible a los problemas que planteaba la aparición de un nuevo instrumento de propaganda política.

La Ley de Radiodifusión de 1934, tenía prevista la creación de una red de emisoras estatales, pero mientras esa red llegaba, aunque no llegó a entrar en funcionamiento en el periodo republicano, establecía un sistema equilibrado de acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación.

Obviamente, si las condiciones de acceso eran objetivas y estaban legalmente establecidas, quedaba asegurada la neutralidad del medio, ya que estaría disponible para cualquier fuerza política que cumpliera esas condiciones, sin tener en cuenta su base ideológica, circunstancia que en ningún punto de la Ley aparece como un factor a valorar para conceder los tiempos de radio.

Por otro lado, aseguraba también la igualdad de trato a las distintas fuerzas políticas en el sentido de que, las condiciones a cumplir para lograr acceder a la radio iban a ser iguales para todas ellas, con lo cual bastaría con cumplir las exigencias legales objetivas, para tener asegurado el tiempo de emisión.

De manera que no cabía margen de discrecionalidad en el reparto de los espacios de emisión por parte del medio. Las condiciones eran establecidas legalmente y las fuerzas políticas que desearan acceder a los tiempos de emisión, sólo tenían que cumplirlas.

Debemos destacar una nota común a todas estas disposiciones, tanto las Ordenes Ministeriales como la Ley de Radiodifusión, y es, la ignorancia más absoluta de los partidos políticos. Probablemente a nadie se le escapa que cuando hablan de Entidades políticas, se refiere encubiertamente a los partidos, sin embargo, como tales, como partidos políticos, no aparecen mencionados en ningún momento.

Ello no obsta, como digo, para intuir que estamos ante verdaderos partidos políticos, y que se empieza a abrir ante ellos, el mundo de la propaganda política, cada vez con nuevos y más sofisticados instrumentos, pero, por supuesto, más caros, pudiendo provocar dificultades económicas en las organizaciones partidistas, las cuales, para hacerles frente, se van a ver obligadas a buscar nuevos medios de financiación, nuevas fuentes de recursos para poder acceder a los modernos sistemas propagandísticos.

De todo lo dicho podría deducirse que los partidos políticos no estaban excesiva o especialmente preocupados por su financiación, que el tema económico no parecía ahogarles tanto como para plantearse establecer una legislación que se encargase de regular esta cuestión.

Es, además, una actitud comprensible en aquellos momentos en los que el volumen de actividades de los partidos, no precisara tantos medios económicos, no necesitaran gastar tanto dinero como para hacer esa cuestión prioritaria y, previsiblemente, los medios de los cuales disponían eran suficientes para cubrir los gastos a los que debían hacer frente.

De cualquier manera, lo que parece desprenderse de lo estudiado es que los partidos no se plantearon la necesidad de una regulación legal específica de su financiación, pudiendo estar las razones en que no tenían grandes gastos económicos y los que tenían parecían poder hacerles frente sin dificultades.

No debemos olvidar que, en ese momento, las fuentes de financiación con las que contaban los partidos republicanos, y así lo recogerán sus respectivos estatutos, como seguidamente veremos, son única y exclusivamente privadas, no apareciendo alusión alguna a la financiación pública en ningún momento. Ningún partido parece plantearse la posibilidad, ni la necesidad, de que el Estado llegase a contribuir con dinero público para sufragar sus gastos.

Pero la mejor manera de comprobar esta cuestión es estudiando el sistema de financiación de los propios partidos, al menos de los más significativos, en la medida en que se desprenda de los textos de sus estatutos, por que datos y documentación específica, relativa a la situación financiera de

los partidos no existe (31), con la única excepción del PSOE, como veremos enseguida.

Así, las fuentes de financiación de Acción Popular eran, según el artículo XII de sus Bases Estatutarias, los donativos y las cuotas de los afiliados, dos fuentes de autofinanciación privada en ambos casos, cuya cuantía económica variaba según las categorías sociales de sus socios (32).

Así mismo, para elaborar el presupuesto anual, para controlar los gastos y vigilar los ingresos habituales así como para conseguir los extraordinarios, cuando se precisaran por circunstancias de la misma naturaleza, como podía ser un periodo electoral por ejemplo, estaba prevista la existencia de una Comisión financiera que se encargaría de tales tareas (33).

La CEDA, por su parte, establecía, en el artículo tercero de sus Estatutos, que «a los gastos que ocasione el mantenimiento de la Confederación, acudirán las organizaciones confederadas con las cuotas que se determinen anualmente al confeccionar los presupuestos», optando así, de nuevo, por un sistema de autofinanciación privada, cuyos cotizantes, en este caso eran personas jurídicas y no físicas, porque no hay que olvidar que la CEDA era la Confederación de las fuerzas de derechas.

Mantener el aparato central de la CEDA, hacer frente a los gastos de funcionamiento ordinario, en función de las organizaciones que albergaba bajo sus siglas, debía tener un coste bastante elevado y, sin embargo, no sufrió grandes problemas económicos, considerándose un partido «rico». A sufragar esos gastos contribuían las cotizaciones que aportaban los Comités provinciales, los beneficios de la venta de folletos, la cuarta parte del sueldo mensual que recibían en las Cortes los diputados de la MPA, así como los

(31) Así lo reconoce MONTERO, en el caso de la CEDA, siendo extensible al caso de las demás fuerzas políticas. MONTERO GILBERT, J. R., *La CEDA: el catolicismo social y político en la II República*, vol. I, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1977, pp. 796 y ss.

(32) «Art. XII.— El Centro contará con los siguientes recursos: 1º Donativos. 2º Cuotas de los afiliados, con arreglo a la clasificación siguiente: Cuotas de estudiantes, dependientes y obreros, una peseta. Cuota mínima, cinco pesetas. Cuota ordinaria, diez pesetas. Cuota especial, cincuenta pesetas. Cuotas de socios protectores, 100 pesetas en adelante». Publicado en *ibidem*, apéndice documental, pp. 593 y ss.

(33) «Art. XI.— Una Comisión financiera estará encargada de la recaudación y custodia de los fondos propios del Centro.

La Comisión financiera estará constituida por tres personas como mínimo y siete como máximo, elegidas por la Asamblea.

Es privativo de esta Comisión: a) Autorizar los gastos. b) Redactar el presupuesto de cada año, previo plan de gastos y servicios que le será presentado por la Junta de Gobierno. c) Poner el veto, en todo caso, a cualquier gasto, autorizado o no en presupuesto, que la Comisión entienda inoportuna o inconveniente». *Ibidem*.

donativos que, con cierta regularidad, aportaban los propios miembros del partido, en especial su élite (34).

Como vemos, junto a esas aportaciones de personas jurídicas a las que hacemos referencia más arriba, también la CEDA contaba con donativos de personas físicas y, con otra fuente de financiación que pudiera llamar más nuestra atención, que es una parte del sueldo de los diputados. Y decimos llamar la atención porque, actualmente, esta fuente de financiación es considerada por algunos autores como pública, y si así fuera, estaríamos ante la primera fuente de financiación pública que recibía un partido político, en este caso sin ser consciente de que así era. Sin embargo, no disponemos de ningún dato ni de ningún documento del cual se pudiera desprender el alcance de esta fuente de ingresos.

Si para los gastos de funcionamiento ordinario no pareció tener problemas económicos, la CEDA sobrepasó las expectativas más optimistas en recaudación durante las campañas electorales, según pone de manifiesto el profesor MONTERO en el ya citado libro sobre la organización que nos ocupa. En esos periodos, el llamamiento mediante cartas individuales y en los medios de comunicación era de tal calibre que los donativos, tanto de personas individuales como de grupos de presión se incrementaban y las cotizaciones de afiliados multiplicaban su importe.

Finalmente, el mismo autor menciona otro medio de financiación utilizado, o al menos intentado, por la CEDA, si bien apunta su probable carácter excepcional. Se trataba de conseguir comisiones por la compra de material bélico a Alemania, de manera que esas comisiones fuesen a parar a las arcas de la CEDA, «si llegaban a buen acuerdo las negociaciones emprendidas entre el ministro de la Guerra —GIL ROBLES— y el Gobierno nazi, se nombraría a un abogado afiliado a la CEDA Eduardo DE LAIGLESIA como representante en España del *Reichsgruppe Industrie*, de modo que las comisiones por él cobradas quedaran, en todo o en parte, a disposición de su partido» (35).

La proposición oficiosa de la CEDA tenía lugar el 14 de septiembre de 1935, pero la disolución de las Cortes y la celebración de nuevas elecciones rompieron las conversaciones e impidieron que se llegase a un acuerdo definitivo.

No obstante, Ángel VIÑAS hace un estudio del curso que siguieron las negociaciones y recoge documentos que acreditan el proceso de acerca-

(34) *Ibidem*.

(35) *Ibidem*.

miento, cuyo primer paso describe con las siguientes palabras: «Inspirado directamente por CASANUEVA (entonces ministro de Justicia), se trataba de constituir un consorcio entre las firmas alemanas interesadas en el suministro del material a España y cuyo representante en ésta sería, por lo menos durante tres años, es decir, la duración del presupuesto extraordinario de guerra, el propio DE LAIGLESIA, quien percibiría una comisión que en parte se destinaría a incrementar los fondos electorales del partido» (36).

La Lliga Catalana, uno de los partidos considerado como pobre, según sus propios dirigentes, hacía descansar su sistema de finanzas en los donativos particulares de sus dirigentes, o de los candidatos o de las personas que esperaban que el partido les ayudaría en su carrera política. Junto a esos donativos, otra fuente de ingresos, nada despreciable, pero difícil de detectar, fue la constitución de negocios a través de los donativos, que, al mismo tiempo que servían para colocar a la burocracia del partido, servían para financiar los gastos de la organización, en especial los provocados por las elecciones (37).

Igualmente pobre estaba considerado el Partido Social Popular (PSP), cuya base económica estaba formada por los ingresos procedentes de las cuotas de los afiliados, cuyo pago era obligatorio, según el artículo 7 de los estatutos: «Para ser considerado miembro del Partido se precisa (...) contribuir económicamente a su sostenimiento». Y era cada organización regional la encargada de la determinación de la cuantía de las cotizaciones así como la forma de efectuar el cobro. A las cotizaciones hay que añadir, como fuentes complementarias de ingresos, la «peseta» que se cobraba por cada folleto que contenía el programa y los estatutos, así como la recaudación obtenida en aquellos escasos mítines en los que se decidió cobrar entrada. A la vista de la escasez de ingresos, no es difícil sospechar que se pudieran producir momentos de apuros económicos, los cuales fueron superados mediante aportaciones ad hoc de buena parte de sus dirigentes (38).

El PSOE, también especificaba en sus estatutos las fuentes de financiación, y lo hacía «para atender a todas las necesidades del Partido», sin distin-

(36) VIÑAS, A., *La Alemania nazi y el 18 de julio*, Alianza, Madrid, 1974. A partir de las pp. 143 y ss., el autor señala el hecho de que Falange recibiera financiación extranjera de Alemania, afirmando estar en situación de probarlo pero sin aportar ninguna prueba de la que podamos servirnos.

(37) MOLAS, I., *Lliga Catalana. Un estudi d'estasiologia*, vol. II, Edicions 62 s/a, Barcelona, edición de 1973, pp. 139-143.

(38) ALZAGA VILLAAMIL, O., *La primera democracia cristiana en España*, Ariel, Barcelona, 1973, pp. 193-194.

guir entre las necesidades económicas propias del funcionamiento ordinario del Partido de aquellas que pudieran ocasionar los periodos electorales.

La fuente de financiación estatutariamente prevista era el pago de la cuota del afiliado, lo que suponía, por otra parte, una de las obligaciones primordiales del afiliado. Lo que ocurre es que el sistema de cotización no era único ni fijo, puesto que existían varios tipos de cuotas, a las cuales haremos referencia seguidamente, y su cuantía se iba modificando periódicamente, incrementándose normalmente en cada Congreso Nacional que celebraba el Partido (39).

De hecho, existían dos tipos de cuotas, que se correspondían con los dos modos de afiliación al Partido, los afiliados a alguna de las colectividades que integraban el PSOE y aquellos afiliados que solicitaban el ingreso directamente al Comité Nacional al no conseguir el número de diez necesario para constituir una colectividad (40).

Pues bien, teniendo esto en cuenta, el artículo 8º de los estatutos, alude a las aportaciones que debían abonar al Comité del Partido los afiliados a cada una de las colectividades que lo constituyan, debiendo hacerlas efectivas por semestres (semestres naturales, adelantados en los meses de enero y julio) (41). De manera que los afiliados pagaban sus cuotas a la colectividad a la que pertenecían y, después, cada una de éstas abonaba esas cuotas cobradas al Comité central. De esa manera se explica que los mismos estatutos, en el artículo 10, dispusieran que la colectividad que adeude las cuotas de un año sin causa justificada sería sancionada con la baja, recayendo la sanción, en este caso, sobre la colectividad que es la encargada del pago, y no sobre el afiliado.

El otro tipo de cotización, correspondiente a los afiliados que no pertenecían a ninguna colectividad, venía recogido en el artículo 11, donde se reflejaba la necesidad de abonar la primera cuota en el momento del ingreso en el Partido, «y las sucesivas en el mes de enero de cada año», cifrando la cuota en dos pesetas anuales.

(39) CONTRERAS CASADO, M., *El PSOE en la II República: organización e ideología*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1980, p. 77.

(40) Según el artículo 1º de los estatutos, el PSOE estaba constituido por «las Federaciones regionales, las Federaciones provinciales, las Agrupaciones, Grupos Femeninos, Sociedades de oficio y demás colectividades que acepten su programa y cumplan sus acuerdos. Y, además, y «previa solicitud de ingreso en el Comité Nacional, los individuos de una localidad que no puedan, por su número, constituir una colectividad» con arreglo a los requisitos que los mismos estatutos establecen.

(41) Además, en el mismo artículo 8º, fija la cuantía de esas cotizaciones de la siguiente manera: para las Agrupaciones Socialistas y las Sociedades obreras industriales, 80 céntimos anuales por individuo; para las Sociedades obreras agrícolas, 40 céntimos anuales por individuo y para las Agrupaciones femeninas, 20 céntimos anuales por cada afiliada.

Lo que no encontramos en los estatutos es sanción para el caso de impago de cuotas por los afiliados, ni en este último caso de pago directo al Comité Nacional, ni en el caso anterior, en el supuesto de que el afiliado deje de abonar su cuota a la colectividad a la que pertenece.

Finalmente, si hasta ahora no habíamos encontrado documento alguno del que se desprendiese la situación financiera de los partidos republicanos, el PSOE en 1932, con motivo de la celebración de su XIII Congreso, publicó una memoria en la que se incluían sus cuentas, tanto los estudios comparativos de gastos como de ingresos, desde 1928 hasta 1932 (42).

El estudio de esas cuentas nos demuestra, en primer lugar, que la financiación del partido era privada, ya que las partidas que figuran como ingresos son las integradas por las distintas cuotas y carnets de afiliados, los donativos y los beneficios de diferentes actividades del partido y, en segundo lugar, que en efecto los ingresos o los medios económicos con los que contaba el partido eran suficientes para hacer frente a los gastos en los que incurría, como lo demuestra el hecho de que los saldos de los distintos ejercicios anuales, no sólo cuadrasen sino que todavía quedaba remanente para el año siguiente, motivo por el cual, como aventurábamos más arriba, no se planteó la necesidad de una financiación estatal.

Pero junto a esas dos conclusiones, hemos de destacar un dato significativo que se desprende de los estados de cuentas del segundo semestre de 1931 y de 1932, y es la inclusión como ingreso, por primera vez, de las aportaciones del grupo parlamentario. Pues bien, teniendo en cuenta que la legislación republicana, en concreto el Reglamento del Congreso, no previó una asignación económica para el grupo parlamentario como tal, sino atribuciones individuales para los Diputados, de ahí que podamos deducir que la partida de ingresos que aparece con el nombre de «Por aportaciones del Grupo parlamentario», estaría integrada por las aportaciones privadas de cada uno de los Diputados, es decir, por la parte de sus respectivos sueldos con las que voluntariamente contribuirían al mantenimiento del partido.

Además, constituyó una fuente de ingresos nada desdeñable, más bien al contrario, ya que en el segundo semestre de 1931, por ejemplo, el montante de la aportación del Grupo (17.400), fue la mitad de la cifra obtenida por las cuotas de los afiliados (34.166,71), principal fuente de ingresos del partido.

Hasta aquí las escasas noticias que tenemos sobre los medios de financiación de los partidos durante la II República, etapa en la cual, una vez más

(42) *Memoria del Partido Socialista Obrero Español. Convocatoria y orden del día para el XIII Congreso del PSOE*, Madrid, 1932.

quisiéramos insistir en que, de todo el amplio conjunto de su producción legislativa, nosotros nos hemos detenido, solamente, en las disposiciones legales del ordenamiento republicano que hacen referencia a los partidos políticos, o mejor dicho, a asociaciones o entidades políticas, en las cuales se hace alusión a ciertos medios de propaganda electoral, sin que ninguna de ella, como ya hemos visto, haga mención del régimen económico o de las vías de financiación de tales organizaciones.

III. PROHIBICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CREACIÓN DEL PARTIDO ÚNICO

España pasará primero por un periodo de guerra, la guerra civil, y por una dictadura después, circunstancias que van a marcar la evolución de nuestro sistema de partidos y, por supuesto, la problemática que ofrece su financiación.

Sin ánimo de extendernos en esta fase de nuestra historia, y sin voluntad de ser exhaustivos en el relato de los acontecimientos históricos y políticos, baste adelantar para hacernos una idea de su alcance, que ya durante la guerra civil se prohibieron los partidos políticos y se declaró la existencia del partido único, mediante Decreto, interrumpiéndose así el ejercicio de uno de los derechos fundamentales que caracterizan el régimen democrático por un largo periodo que iba a durar cuarenta años (43).

En efecto, si por Decreto de 13 de septiembre de 1936 se declaraban fuera de la ley todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero de ese mismo año integraban el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones habían tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperaban a la rebelión (44), quedando abolidos en consecuencia, todos los partidos integrantes del Frente Popular, unos días más tarde, el 25 de septiembre, un nuevo Decreto prohibía, mientras durasen las «actuales circunstancias», refiriéndose a la situación de guerra, todas las actuaciones políticas y sindicales obreras y patronales de carácter político. No se trata de una redundancia puesto que si el primero de los Decretos abolía los partidos integrantes del Frente Popular, el segundo se dirigía a las fuerzas políticas y sindicales adictas al Movimiento Nacional.

(43) LINDE PANIAGUA, E., «El régimen de los partidos políticos en España (1936-78)», en Raúl MORODO y otros, *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979, p. 78.

(44) Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 13 de septiembre de 1936 (B.O. de 16 de septiembre).

Al efecto de poder aplicar el primero de estos dos Decretos, se dictó una Orden en la que se recogía una enumeración de los partidos y organizaciones que se entendían fuera de la ley, pero que lejos de ser una lista cerrada, dejaba abierta la puerta de la ilegalidad a «cualesquiera otras entidades, agrupaciones o partidos filiales o de análoga significación a los expresados, a juicio de la Junta Técnica del Estado» (45), creándose una situación de absoluta inseguridad jurídica para cualquier tipo de asociación y dejando la decisión última sobre su legalidad, de una forma totalmente arbitraria, en manos de la mencionada Junta.

Hasta aquí lo relativo a la prohibición de los partidos, pero estas medidas se vieron complementadas con la creación de un partido único donde se agrupaban las fuerzas políticas permitidas por el régimen, y cuyo instrumento fue un Decreto de 19 de abril de 1937 (46), en el que el mismo preámbulo exigía la unificación de todos los partidos para «acometer la gran tarea de la paz», y para ello, continuaba, «hay que huir de la creación de un partido artificial, siendo, por el contrario, necesario recoger el calor de todas las aportaciones para integrarlas, por vía de la superación, en una sola entidad política nacional, enlace entre el Estado y la sociedad, garantía de continuidad política y de adhesión viva del pueblo al Estado», llamándose la nueva entidad política en lo sucesivo, «Falange Española Tradicionalista y de las JONS» (47). Ello suponía, por otra parte, una violenta ruptura con el multipartidismo de la etapa anterior (48).

(45) Una Orden de 10 de enero de 1937, enumeraba en su norma primera los partidos, organizaciones y agrupaciones que se entendían incluidas en el Decreto de 13 de septiembre de 1936: Unión Republicana, Confederación Nacional del Trabajo, Unión General de Trabajadores, Partido Socialista Obrero, Partido Comunista, Partido Sindicalista, Sindicalistas de Pestaña, Federación Anarquista Ibérica, Partido Nacionalista Vasco, Acción Nacionalista Vasca, Solidaridad de Obreros Vascos, Esquerra Catalana, Partido Galleguista, Partido Obrero de Unificación Marxista, Ateneo Libertario, Socorro Rojo Internacional y cualesquiera otras entidades, agrupaciones o partidos filiales o de análoga significación a los expresados, a juicio de la Junta Técnica del Estado.

Esta lista fue ampliada en dos Ordenes posteriores, una primera de 6 de febrero del mismo año, según la cual se extendía la prohibición a las siguientes fuerzas: Partido Socialista Unificado de Cataluña, Unión de Rabbassaires, Acción Catalana Republicana, Partido Catalanista Republicano, Unión Democrática de Cataluña y, finalmente, Estat Catalá, y una segunda de 9 de mayo de 1942, según la cual se situó fuera de la Ley la Juventud Vasca.

(46) Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937, BOE de 20 de abril de 1937.

(47) Sobre la unificación y la creación del partido único ver CHUECA RODRÍGUEZ, R., *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco: un estudio sobre FET-JONS*, Madrid, 1983, pp. 147 y ss.

(48) RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 63.

De manera que, si hasta ahora quedaban disueltos y prohibidos los partidos integrantes del Frente Popular y aquellos que fuesen contrarios al Movimiento, con este Decreto se culmina la abolición, al quedar prohibidos también los partidos adictos al Movimiento pero no incluidos en esa única formación política permitida.

La actitud que iba a seguir el nuevo régimen en relación con los partidos políticos, sus militantes o simpatizantes, de represión y persecución, podía adivinarse en el talante de las normas que acabamos de comentar y por el alcance de otras medidas contempladas en el Decreto de 13 de septiembre de 1936, como fue la adopción de un régimen sancionador contra los «funcionarios públicos y los de empresas subvencionadas por el Estado, la provincia o el municipio o concesionarias de servicios públicos», cuando se considerara que sus actuaciones eran «antipatrióticas o contrarias al Movimiento Nacional», y además, se facultaba para practicar el embargo de los «bienes de aquellas personas que por su actuación fueran lógicamente responsables directos o subsidiarios por acción o inducción, de daños y perjuicios de todas clases ocasionados directamente o como consecuencia de la oposición al triunfo del Movimiento Nacional».

Otra medida prevista en el artículo 2º del mismo Decreto, fue la incautación de bienes muebles, inmuebles, efectos y documentos de los partidos o agrupaciones declaradas fuera de la ley, pasando a ser propiedad del Estado. Para el desarrollo de lo preceptuado por dicho artículo, un Decreto-ley de 10 de enero de 1937, creaba una Comisión Central administradora de los bienes incautados por el Estado, regulando su composición, competencias y funciones, para cuya aplicación se dictó una Orden de la misma fecha, cuya importancia radica en el hecho de recoger en su norma primera, la relación de los partidos, organizaciones y agrupaciones que se entendían incluidos en lo dispuesto en el Decreto de 13 de septiembre de 1936, ampliada por una segunda Orden de 6 de febrero del mismo año (49). A pesar de esa enumeración expresa, no se trataba de una lista cerrada, como en otras ocasiones, puesto que la primera de las Ordenes aludidas, contenía una cláusula según

(49) La lista que contenía la Orden de 10 de enero de 1937, estaba formada expresamente por las siguientes organizaciones políticas: Izquierda republicana, Unión republicana, Confederación Nacional del Trabajo, Unión General de Trabajadores, Partido Socialista Obrero, Partido Comunista, Partido Sindicalista, Sindicalistas de Pestaña, Federación Anarquista Ibérica, Partido Nacionalista Vasco, Acción Nacionalista Vasca, Solidaridad de Obreros Vascos, Esquerra Catalana, Partido Gallegista, Partido Obrero de Unificación Marxista, Ateneo Liberatorio, Socorro rojo Internacional. Otra Orden, de 6 de febrero del mismo año, incluyó nuevas agrupaciones políticas a esos mismos efectos: Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), Unión de Rabassaires, Acción Catalana Republicana, Partido Catalanista Republicano, Unión Democrática de Cataluña y Estat Catalá.

la cual se concedería el mismo tratamiento a «cualesquiera otras entidades, agrupaciones o partidos filiales o de análoga significación a los expresados, a juicio de la junta Técnica del Estado». Quedaba así abierta la posibilidad de que la citada Junta pudiese declarar ilegal e incautar los bienes de cualquier organización que resultase molesta para los intereses del régimen, incrementando a su vez, el clima de inseguridad, arbitrariedad e indeterminación que presidió la legislación de toda la época.

Se trató de algo más que de una incautación de bienes, ya que en aquel momento suponía dejar sin medios económicos, sin posibilidades materiales, a unas fuerzas políticas que, si bien declaradas ilegales, de haber conservado sus sedes y sus patrimonios hubiesen podido llegar a suponer una fuerte oposición a la entidad política única creada por el Decreto de 19 de abril de 1937. Pero además, la pobreza y la indigencia en la cual quedarían sumidas tales organizaciones, iba a ser un lastre que arrastrarían, incluso superada la dictadura, una vez iniciado el proceso de transición. De ahí que la devolución del patrimonio incautado haya sido una cuestión repetidamente reivindicada por los partidos políticos.

Pero estas medidas represivas no fueron las únicas, sino que se vieron complementadas por alguna más. Entre ellas, las contenidas en la Orden de 16 de septiembre de 1937, por la que se procederá a la depuración de bibliotecas públicas y centros de cultura, en cuyos centros, y con ocasión de extirpar la pornografía, se iría mucho más lejos. Esta política de depuración se extendió a las bibliotecas y archivos particulares pertenecientes a partidos, agrupaciones y organizaciones políticas, por Orden de 10 de junio de 1938.

A pesar de la generalidad con la que estaban dictadas las normas, con la finalidad de que la autoridad correspondiente pudiese declarar ilegales a todas aquellas asociaciones que resultaran incómodas o peligrosas para el régimen, hubo algunas que gozaron del privilegio de tener una Ley específicamente dedicada a ellas. Fue el caso de la Ley de 1 de marzo de 1940 de represión de la Masonería y el Comunismo, en cuyo texto se prohibía la masonería, el comunismo y sus organizaciones, y se declaraban confiscados sus bienes (50). Sin embargo, y siguiendo con la característica inconcreción de las normas franquistas, la Ley no incorporaba una definición de masonería ni de comunismo, con la única excepción de considerar comunistas a «los inductores, dirigentes y activos colaboradores de la tarea o propaganda soviética, trotskistas, anarquistas», y añadía «o similares», expresión con la

(50) Según la Ley de 1 de marzo de 1940 de Represión de la Masonería y el Comunismo, era «delito» ser masón o ser comunista, y como tal delito estaba castigado con penas de privación de libertad desde doce años y un día hasta treinta años.

que volvía a quedar vía libre para que el Gobierno considerase masonas o comunistas otras organizaciones y les aplicase las disposiciones contenidas en esta Ley (51).

Este talante y esta situación dominaron durante toda la dictadura, sin que el derecho de asociación en general, y el derecho ya no sólo a crear sino a pertenecer a un partido político, en concreto, disfrutaran de la mínima libertad. Los partidos políticos estuvieron prohibidos durante todo el régimen y los restos de los partidos Socialista y Comunista, sobreviviendo en la clandestinidad, fueron reprimidos policialmente (52).

La legislación del régimen fue la encargada de sentar las bases para que el Gobierno pudiera tener un absoluto control en materia de asociaciones. Así, por Decreto de 25 de enero de 1941, se reguló el derecho de asociación introduciendo el requisito de «autorización ministerial previa» para la constitución de asociaciones, de manera que el Ministerio de la Gobernación tuviese en sus manos el instrumento perfecto para legalizar y controlar cada una de las asociaciones que los ciudadanos pretendieran constituir (53).

Pero si con el control previo no era suficiente, el asociacionismo ilícito también tuvo persecución penal ya que el Código Penal publicado en 1944 (54) recogió en sus artículos 172 y siguientes, por una parte, la definición de las asociaciones que se considerarían ilícitas y, por otra, las penas que serían aplicadas a aquellos que intentaran crear o pertenecieran a una de ellas.

Decir que el Código contiene una definición de las asociaciones ilícitas no sería exactamente correcto, sino que más bien podemos decir que se trataba de una falta total de definición puesto que incorpora expresiones como la de considerar ilícitas aquellas asociaciones «prohibidas por la autoridad competente», o aquellas «asociaciones, organizaciones, partidos políticos y demás entidades declaradas fuera de la Ley», creando una situación de inse-

(51) Anticomunismo, antiliberalismo y antimasonería son tres de los ingredientes que el profesor RAMÍREZ considera definitorios de la ideología franquista. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *España 1939-1975, régimen político e ideología*, Guadarrama, Col. Punto Omega, Edit. Labor, Barcelona, 1978.

(52) GUNTHER, R., SANI, G. y SHABAD, G., *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, pp. 44 y ss.

(53) Algunas asociaciones estaban exceptuadas del requisito de la autorización previa, era el caso de las asociaciones de Derecho civil o mercantil, las católicas, las cooperativas registradas en el Ministerio de Trabajo y las sujetas a la legislación sindical y a la disciplina de Falange Española Tradicionalista de las JONS.

(54) Decreto de 23 de diciembre de 1944, por el que se promulga el Código Penal.

guridad jurídica y un margen de maniobra para las autoridades que conducirá, en aquel momento, a que únicamente se permitan las formas de asociación que el régimen considere inofensivas para su continuidad (55).

A partir de 1945, si bien seguirá contando el régimen con los instrumentos básicos de represión contenidos en el Código Penal y en otras Leyes como la de Represión de la Masonería y el Comunismo, se va a producir una remisión de esa política represiva.

El Decreto de 13 de abril de 1945 declaró caducada la vigencia de las leyes de 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas y de 19 de febrero de 1942, modificadora de la anterior, según las cuales se declaraba la «responsabilidad política de las personas, tanto jurídicas como físicas, que desde primero de octubre de 1934 y antes del 18 de julio de 1936 contribuyeron a crear o a agravar la subversión de todo orden de que se hizo víctima España y de aquellas otras que, a partir de la segunda de dichas fechas, se hayan opuesto o se opongan al Movimiento Nacional con actos concretos o con pasividad grave», infringiendo de esa manera uno de los principios básicos y fundamentales en los que se inspiran las legislaciones penales democráticas, a saber, que no puede declararse a nadie responsable y por lo tanto no puede imponerse una pena o una sanción, en base a normas dictadas con posterioridad a la comisión del supuesto delito (56).

A partir de la citada fecha, 13 de abril de 1945, se dejaría de tramitar cualquier denuncia que en materia de responsabilidades políticas se presentara a la autoridad judicial, iniciándose una operación de liquidación de los expedientes en tramitación, que culminaría a finales de 1946.

Y por Decreto-ley de 18 de abril de 1947 se derogó la Ley de Seguridad de Estado de 29 de marzo de 1941, en cuyo articulado se dibujaba un régimen de persecución de partidos, organizaciones o agrupaciones declaradas fuera de la ley.

A propósito de esta serie de normas y de la situación que con ellas se creó, se ha dicho que desde 1936 hasta 1947, ha sido el periodo de mayor represión del asociacionismo político conocido hasta nuestros días (57).

Estas particulares circunstancias hicieron que la cultura política franquista se caracterizase, según el profesor Montero, por la «desmovilización,

(55) Un régimen que, si al principio trató de constituirse como de «partido único», después pasó a ser un sistema anti-partido. VILAS NOGUEIRA, J., «Los partidos políticos...», *ob. cit.*

(56) LINDE PANIAGUA, E., «El régimen jurídico de los partidos políticos...», *ob. cit.*, p. 81.

(57) *Ibidem.*

apatía, y antipartidismo» (58) o, como expone el profesor Ramírez, que «despolitización y provocada apatía» constituyeran uno de los rasgos que caracterizó la mentalidad del régimen (59), y de ahí se derivaría el escaso desarrollo que la afiliación a los partidos tendría en el resurgimiento del sistema democrático (60).

A pesar de que la derogación de las citadas normas supuso una cierta relajación del régimen represivo, las Leyes Fundamentales, textos legales de rango más elevado en el ordenamiento jurídico franquista, recogieron la unidad del partido, y la prohibición de otras asociaciones políticas (61), circunstancias que no iban a cambiar a lo largo de toda la dictadura. Así, el VIII principio de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional decía: «(...) La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerado ilegal (...)».

Como vemos, los partidos políticos, o las asociaciones políticas, estaban excluidos de cualquier forma de participación en la vida política y en las tareas de interés general. De hecho, cuando en 1964 se promulga la Ley de Asociaciones (62) se hace referencia a las asociaciones declaradas de «utilidad pública» como aquellas dedicadas a «fines asistenciales, educativos, culturales, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común», sin mencionar en ningún momento a las asociaciones políticas, excluyéndolas del ámbito de aplicación de esta ley.

A pesar de que no se contemplaba la posibilidad de que hubiese partidos políticos, hubo un momento en el que parecía reconocerse la existencia de una especie de «facciones», por decirlo de alguna manera, dentro de las fuerzas políticas adictas al régimen, y que se abría la posibilidad de que se

(58) MONTERO GILBERT, J.R., «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», ponencia presentada a la Mesa Redonda sobre Sistemas de Partidos y Participación Política en las nuevas Democracias Europeas, organizada por la Asociación Española de Ciencia Política, Madrid, 27-29 de mayo de 1981.

(59) RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *España 1939-1975...*, ob. cit.

(60) Estamos ante una cuestión que tiene suma importancia para la financiación de los partidos políticos, puesto que del nivel de afiliación a los partidos va a depender el nivel de su autofinanciación, en función del cual el partido necesitará o no otras fuentes de financiación, y una de ellas será reclamar del Estado subvenciones públicas.

(61) Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, *BOE* de 19 de mayo de 1958.

(62) Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, *BOE* de 28 de diciembre de 1964.

institucionalizara la diversidad de opiniones o de posturas. Nos estamos refiriendo al artículo 21 apartado e) de la Ley Orgánica del Estado de 1967 (63), según el cual, entre los fines del Consejo Nacional iba a estar: «Encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política» (64).

A la vista del texto, lo primero que cabe destacar, aunque no sea algo nuevo en las normas del régimen, es la ambigüedad con la que está redactado, una falta de precisión que nos lleva a preguntarnos qué debemos entender por encauzar, cómo llevará a cabo el Consejo Nacional esta tarea y, lo que nos parece fundamental, qué quiere decir exactamente cuando habla de «contraste de pareceres». Por otro lado, el hecho de que un texto legal reconozca la existencia de tendencias diferentes pone de manifiesto que realmente existían y que su institucionalización, posiblemente, facilitaría a las estructuras superiores del régimen el control de las personas y de las ideas (65).

Sin embargo, el reconocimiento de una diversidad de pareceres y de tendencias tenía en el mismo texto su límite ya que debían ser encauzados dentro de los Principios del Movimiento, es decir, que se iban a poder contrastar pareceres sobre cuestiones políticas pero en una ordenada concurrencia de criterios sobre la base de los Principios y Leyes Fundamentales del Régimen.

De manera que, por una parte, los pareceres expresados debían respetar esos Principios Fundamentales que seguirían siendo la base ideológica del régimen y, por otra, provenían de las propias fuerzas del régimen que eran las integrantes del Movimiento, siendo ilegal cualquier ideología distinta así como cualquier organización que la sostuviera, con lo cual, más bien escaso era el avance en esta materia.

Para desarrollar algunas normas de la Ley Orgánica del Estado y de la propia Ley Orgánica del Movimiento, se aprobó el Estatuto del Movimiento (66) cuyo título II, «De la participación de los Españoles en el Movimiento», reconocía como uno de los medios de participación de los

(63) Previo acuerdo de las Cortes en Sesión Plenaria del 22 de noviembre de 1966, la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, fue aprobada por Referéndum nacional el 14 de diciembre de 1966, *BOE* el 11 de enero de 1967.

(64) El Consejo Nacional era el órgano de representación colegiada del Movimiento Nacional y estaba regulado por su propia ley, la Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional, 43/1967, de 28 de junio (*BOE* de 1 de julio de 1967).

(65) Esta opinión es la mantenida por LINDE PANIAGUA, E., *El régimen de los partidos...*, ob. cit., pp. 95-96.

(66) Decreto 3170/1968, de 20 de diciembre, *BOE* de 4 de enero de 1969.

españoles en las tareas del Movimiento Nacional, la constitución de asociaciones en el ámbito establecido por el régimen jurídico del Movimiento y la participación en las mismas. Es decir, parecía posible constituir asociaciones políticas, siempre y cuando su actuación se ajustase a los fines y a la ideología del Movimiento.

Y sin salirse de ese marco estricto que suponía el respeto a los Principios del Movimiento, y para el desarrollo del Estatuto Orgánico del Movimiento, José SOLÍS RUIZ elaboró un «Anteproyecto de Bases del Régimen Asociativo del Movimiento», presentado al Consejo Nacional por FERNÁNDEZ SORDO «como solución intermedia entre el partido único y la partidocracia» (67).

Fue aprobado por unanimidad, pero eso no quiere decir que no tuviese lugar un debate en el que se pusiera de manifiesto la problemática del tema de las asociaciones políticas. Hubo posturas totalmente opuestas al reconocimiento de la existencia de asociaciones políticas, por estimar que se trataba de una forma encubierta de partidos políticos, mientras que otras insistieron en la necesidad de que las asociaciones tuviesen fines electorales, que pudiesen presentar candidatos al cuerpo electoral.

Detengámonos, si bien de manera breve, en examinar algunos puntos del texto de los cuales se deduce la escasa operatividad que de él se desprendería.

Dentro de la variedad de asociaciones que contempla, nos encontramos con aquellas que pueden calificarse de «asociaciones políticas» (68), a las que atribuye el fin de desarrollar la pluralidad de opciones sobre la acción política mediante una serie de acciones.

Una de esas acciones va a ser «la formación de la opinión sobre la base común de los Principios del Movimiento, en servicio de la unidad nacional y del bien común para la concurrencia de criterios», de la cual se deduce que estamos ante una simple formación de opinión, sin que eso lleve consigo una posibilidad de acción política, que además deberá alinearse, de nuevo, dentro de la base de los Principios del Movimiento. Otra será «la formulación ordenada de medidas y propagandas que se orienten al servicio de la comunidad nacional», si bien el alcance de la medida no va más allá de la mera

(67) El texto está publicado en Gabriel ALFÉREZ, *Asociaciones, partidos y acción política*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 64-77.

(68) Además de las asociaciones políticas, también se refiere a aquellas asociaciones que pretenden «desarrollar la participación familiar» y las que tengan por objeto la promoción «de los valores al servicio del pueblo español».

formulación, con lo cual, se trata únicamente de expresar unas propuestas o unas sugerencias pero sin establecer la vía para llevarlas al terreno político, ya sea mediante programas políticos o a través de cualquier otra forma de participación política. Como podemos observar, la operatividad de las asociaciones calificadas como «políticas» iba a ser bien pobre a juzgar por el margen de acción que les estaba permitido.

Además, a eso había que añadir las decisivas competencias que se atribuían a los órganos del Movimiento en todo lo relativo a la vida de tales asociaciones desde su nacimiento, puesto que necesitaban, para ser reconocidas, el previo informe de la Secretaría General del Movimiento, pasando por la exigencia de que las asociaciones fueran reconocidas y aprobados sus estatutos por la Comisión Permanente del Consejo Nacional o de los Provinciales, según el ámbito territorial de la asociación en cuestión, hasta las competencias para su revocación y suspensión.

A pesar de todo, institucionalizar el asociacionismo del Movimiento llevaba un riesgo incorporado ante la posibilidad de que las asociaciones pudieran poner en cuestión el principio de autoridad del cual dependía el funcionamiento de todo el sistema, y de ese riesgo era consciente el régimen a juzgar por el curso que siguió el Proyecto, bien es verdad que ayudado por los acontecimientos políticos.

En efecto, se produjo la salida del ministro SOLÍS del Gobierno (69) y la entrada, en su puesto, de FERNÁNDEZ MIRANDA, lo cual determinó un aplazamiento del tema y la suspensión del Proyecto SOLÍS aunque, eso sí, con el compromiso del nuevo ministro de elaborar un nuevo Proyecto.

Y así fue, el 21 de mayo de 1970, FERNÁNDEZ MIRANDA presentó ante la Comisión Permanente del Consejo Nacional un nuevo Anteproyecto (70), acabándose ahí su camino ya que no fue más allá de la presentación.

Por otra parte, el nuevo Anteproyecto difería en muy poco del anterior, salvo para ser más insistente en la exigencia de identidad de los fines de las asociaciones con los Principios del Movimiento y para reforzar la intervención del Movimiento en la constitución y control de las mismas, aparte de centrarse exclusivamente en las asociaciones de acción política instrumentando un régimen jurídico más acabado o más perfeccionado que el anterior.

(69) José SOLÍS RUIZ salió del Gobierno el 29 de octubre de 1969 con ocasión de un amplio cambio en el equipo gubernamental.

(70) El nuevo Anteproyecto también está publicado en ALFÉREZ, G., *Asociaciones, partidos...*, ob. cit., pp. 78-89.

Ambos proyectos culminaron en un «Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política» en 1974 (71).

Otra vez aquí debemos referirnos a acontecimientos políticos para explicar la evolución de la legislación sobre asociaciones políticas. Carlos ARIAS NAVARRO, que fue designado por FRANCO presidente del Gobierno, como sucesor de CARRERO BLANCO, asesinado en atentado (72), pronunció en las Cortes el día 12 de febrero de 1974, su discurso programático en el que dijo, entre otras cosas, que en España «el camino de la adhesión» debía ser sustituido por el «camino de la participación», declarando que «el consenso nacional en torno al régimen en el futuro habrá de expresarse en forma de participación» y que debía producirse «un incremento de la representatividad en las instituciones» que diese «proyección política al pluralismo real de nuestra sociedad» (73), anunciando una reforma en materia de asociaciones que permitiría la formación de asociaciones políticas, cuya materialización sería la Ley de Asociaciones promulgada por Decreto-ley de 21 de diciembre de 1974 (74).

La ley estaba encargada de impulsar el asociacionismo político, una de las posibilidades asociativas reconocidas en el artículo 16 del Fuero de los Españoles (75), donde reconoce la libertad de asociación, y que fue ignorada en la Ley de Asociaciones de 1964, como hemos dicho más arriba.

Sin embargo, no supuso ninguna novedad porque, si bien establecía que las Asociaciones políticas eran medios complementarios para la participación de los españoles en las tareas políticas y cauces de expresión de la opinión pública, la actividad de las mismas y la de sus órganos de gobierno se situarán «en el marco del Movimiento Nacional y dentro del respeto a los

(71) Decreto-ley 21 de diciembre 1974, núm. 7/74 (Jefatura del Estado). Estatuto jurídico del derecho de asociación política, (BOE de 23 de diciembre de 1974, núm. 306).

(72) CARRERO BLANCO ocupó la presidencia del gobierno, representando un política intransigente y de mínima apertura a unos cambios y una evolución que el mismo régimen estaba pidiendo. Pero CARRERO BLANCO fue asesinado en un atentado, por el grupo terrorista ETA, y era preciso nombrar un sustituto. Éste fue Carlos ARIAS NAVARRO en quien se tenía la confianza de que continuaría en la misma línea que su antecesor. PRESTON P., *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Traducción española, Plaza & Janés, Barcelona, 1986, pp. 71 y 80.

(73) Edición íntegra del discurso publicada en Ediciones del Movimiento, 1974. Aparecieron fragmentos del texto de dicho discurso en *Informaciones*, 12 de febrero de 1974, pp. 18 y 19.

(74) Sobre el proceso de creación del Decreto-ley y las asociaciones que bajo su amparo se crearon ver MÍGUEZ GONZÁLEZ, S., *La preparación de la transición a la democracia en España*, Prentice-Hall, Zaragoza, Zaragoza, 1990, pp. 154-168.

(75) Fuero de los españoles de 17 de julio de 1945, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

Principios Fundamentales», de lo cual podemos deducir que las posibilidades de actuación y el grado de independencia del que dispondrían tales asociaciones iba a ser bastante estrecho porque, además, el Consejo Nacional seguiría teniendo un papel preponderante en lo relativo a su reconocimiento, disolución y control. La Ley se refiere en todo momento a las asociaciones políticas, sin mencionar la expresión «partidos políticos» en ninguno de los apartados.

A pesar de que no suponía un importante avance con relación al esquema anterior, la novedad más relevante fue la de contemplar la posibilidad de que las asociaciones concurrieran a las elecciones.

Más en concreto, y en lo que a nosotros nos interesa, debemos dejar constancia de que en la mencionada Ley sí que se hace referencia al régimen económico de las asociaciones políticas en los artículos 18 g) y 22, si bien de una forma muy somera.

Establece, por una parte, la obligación de reflejar en los estatutos de la asociación, el régimen patrimonial, especificando los medios económicos y fuentes de financiación y reconoce, por otra, la doble vía de financiación, pública y privada.

Por lo que se refiere a la privada, dota a las asociaciones de autonomía patrimonial y les concede plena libertad para realizar los actos patrimoniales que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Y la financiación pública viene dada por la contribución del Movimiento, a través del Consejo Nacional, al mantenimiento de las asociaciones políticas, de acuerdo con el principio de trato proporcional, aunque no fija ningún criterio bajo el cual se proyecte esa proporcionalidad. Para que esto sea así, el Estado pondría a disposición del Movimiento Nacional los recursos económicos necesarios.

Aunque no realicemos un estudio pormenorizado de lo dispuesto en cada uno de los artículos de la citada Ley, no queremos pasar por alto un par de cuestiones que ya hemos adelantado. En primer lugar, que en el texto legal no se hace ninguna mención expresa de los partidos políticos, desconociendo tal terminología, y, en segundo lugar, y a pesar de que la Ley las denomina asociaciones políticas, las posibilidades de acción política, tal y como hoy las entendemos, fueron prácticamente nulas porque sus actuaciones debían ajustarse, como ya hemos señalado, a los Principios del Movimiento y demás Leyes Fundamentales del Reino, como se desprende del propio texto.

Hemos expuesto hasta aquí una relación de las normas legales que fueron dibujando el régimen jurídico y el papel que las asociaciones en general,

pues no se permitían las políticas, desempeñaron durante la guerra civil y la dictadura franquista, una fase de nuestra historia que duró cuarenta años.

No debemos olvidar que la legislación española hasta ese momento se había esforzado por establecer unas claras diferencias entre los partidos políticos y las asociaciones. Una de las diferencias más notable era, precisamente, la extralegalidad de los partidos frente a la pormenorizada regulación de la cual gozaban las asociaciones. Y por otra parte, tanto la legislación como la doctrina política del régimen, sostenían que las asociaciones tenían una ideología limitada, teniendo que aceptar los principios fundamentales del Estado y su principal finalidad era defender e interpretar ortodoxamente esos principios fundamentales citados, mientras que, por el contrario, los partidos tenían, teóricamente, una ideología ilimitada pudiendo ser contraria a la organización establecida, y su objetivo principal era la conquista total del poder encubriendo, en cierto modo, una aspiración totalitaria.

Pero llegado este momento permítasenos una reflexión sobre la realidad de aquella época en cuanto al asociacionismo político se refiere, y cuestionémonos si, en verdad, era tal y como nos la describen las leyes y decretos que pretendían configurarla.

En primer lugar, y ya hemos aludido a ello más arriba, la creación del partido único se impuso por Decreto y las fuerzas políticas afines al Movimiento, ya que todas las demás estaban prohibidas, fueron obligadas a reunirse bajo unas solas siglas. Esto hizo, en lógica consecuencia, que diversidad de tendencias quedasen agrupadas en una misma organización y bajo unos mismos principios ideológicos, lo cual no impediría, no obstante, el que pudiesen surgir conflictos internos como se puso de manifiesto a lo largo de toda la dictadura, en las constantes luchas por el poder entre las distintas facciones dentro del propio régimen (76).

Las fuerzas integrantes del partido estaban perfectamente identificadas ya que sólo por el hecho de estar aglutinadas en la misma organización, sus dirigentes tenían controlado todo lo relativo a su vida, a su funcionamiento y a su ideología.

Pero ¿qué ocurría con las fuerzas que estaban prohibidas, aquellas que tenían existencia propia en el momento en el que comenzó la guerra civil y que se vieron obligadas a disolverse, a desaparecer o a seguir trabajando en el exilio o en la clandestinidad, arriesgando en este caso la propia integridad

(76) Es este un hecho que recoge la práctica unanimidad de los historiadores y constitucionalistas que se han ocupado del tema. Sirva como ejemplo algunos de los ya citados, como M. RAMÍREZ, P. PRESTON, R. CARR, entre otros.

física debido a la persecución a la que se vieron sometidas? Lo veremos en el apartado siguiente al analizar la situación de las distintas organizaciones en el momento en el que se preveía el final de la dictadura.

IV. SITUACIÓN DE LAS DISTINTAS FUERZAS POLÍTICAS ANTE EL FIN DEL RÉGIMEN

Que había fuerzas y grupos de oposición al régimen, tanto dentro como fuera de él, se evidenció sobre todo en la última etapa de la dictadura, cuando se empezaban a tomar posiciones en vistas del final del régimen y de la necesidad de un cambio hacia una democracia.

Ese fue el caso del PSOE, que en el exilio y tras años de inactividad, atravesaba un periodo de recuperación celebrando su XII Congreso en Tuoulouse, del 13 al 15 de agosto de 1972, con unos objetivos claros, cuales eran la reconstrucción del propio PSOE, la elaboración de un proyecto para derrocar a FRANCO y la búsqueda de la unidad con otras fuerzas de la oposición. Más tarde en el XIII Congreso del PSOE en el exilio, en octubre de 1974 en Suresnes, se confirmaba el liderazgo de Felipe GONZÁLEZ, consolidándose así un partido renovado y listo para trabajar en busca de una salida democrática para España.

También el PCE preparaba su estrategia fundando la Asamblea de Catalunya en noviembre de 1971, donde se aglutinaba una amplia gama de partidos de izquierda, organizaciones de la clase obrera, asociaciones legales, además de innumerables apoyos populares.

No olvidemos que la izquierda, tanto el PCE como el PSOE, PNV y UDC son las únicas tendencias políticas que pueden hablar de sí mismas antes de la guerra civil (77).

El conocimiento de la enfermedad de FRANCO anunciaba el final de la dictadura y todas estas fuerzas se iban organizando y movilizandando con afán de preparar la ruptura con el pasado que tanto estaban esperando.

Santiago CARRILLO, líder del PCE, organizó una Junta Democrática en París el 30 de julio de 1974 compuesta por Comisiones Obreras, el Partido

(77) En este sentido se expresa Ramón COTARELO en su artículo «Los partidos políticos», en Ramón COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992, pp. 299-325 y VILAS NOGUEIRA, J., «Los partidos políticos en España», en *Manual de Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA (ed.), Trotta, Madrid, 1997, p. 277.

Socialista de TIERNO GALVÁN y varios grupos regionalistas. Baste decir que uno de los puntos del programa era la legalización de todos los partidos políticos en España.

Pero hubo partidos que no estuvieron presentes en París, y uno de ellos fue el PSOE que junto con los demócrata-cristianos y algún regional, como el histórico Partido Nacionalista Vasco, creó la Plataforma Democrática en junio de 1975.

En el otoño de 1974 se anunció la formación de un nuevo partido político, en un claro desafío a la Ley de Asociaciones promulgada por ARIAS NAVARRO, la Unión Social-Demócrata Española (USDE a partir de ahora), situada a la izquierda del centro, formación que tampoco formaría parte de la Junta Democrática.

Por otra parte, tal y como anunciábamos más arriba, también dentro del propio régimen se configuró una oposición, si bien moderada, a la que cada vez se unían más disidentes. La intención de este grupo era conseguir una transición pacífica a la democracia, aislando poco a poco los reductos franquistas pero utilizando la propia legalidad franquista y las mismas instituciones franquistas, hasta conseguir una evolución «legal» hacia la democracia. Incluso desde el propio Movimiento hubo intentos de dotar de credibilidad a la Ley de Asociaciones, como fue la creación de la asociación Unión del Pueblo Español (UDPE a partir de ahora), por parte de Fernando Herrero Tejedor, secretario general del Movimiento.

De la dirección de la citada asociación se haría cargo Adolfo SUÁREZ cuando, en junio de 1975, HERRERO TEJEDOR falleciese en accidente de tráfico. Sin embargo, el proyecto de la UDPE fue abandonado cuando sus integrantes sospecharon que podía convertirse en la sucesora del Movimiento.

De manera que, resumiendo, cuando nos acercamos al momento decisivo de la muerte de FRANCO, en el espectro político nos encontramos por una parte, la Junta Democrática liderada por el PCE y la Plataforma de Convergencia Democrática liderada por el PSOE, los únicos partidos que quedaban de la II República, siendo todavía ilegales, formando hasta ahora dos frentes contrapuestos y separados, y en la otra parte se situaban los reformistas del Régimen.

El PSOE se mostraba, en principio más abierto a dialogar con los reformistas que con el PCE, pero la intransigencia y la inflexibilidad del Régimen sirvió de estímulo para que PSOE y PCE se entendiesen e iniciaran negociaciones para lograr una mayor unidad entre la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática. Así, la fundación de una plataforma democrática se anunció en una asamblea de oposición celebrada en

Estoril el día 14 de junio de 1975 y, a finales de marzo de 1976, ambas constituyeron Coordinación Democrática, conocida coloquialmente como la «Platajunta». Desde estas posiciones se afrontaría la delicada pero importante tarea de lograr una transición pacífica a la democracia.

V. DE LA REPRESIÓN A LA LEGALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: LA ETAPA DE LA TRANSICIÓN

Tal y como era previsible, el régimen franquista tuvo su punto final, a pesar de que hubiera intentos continuistas, alentados desde dentro del mismo sistema, por aquellos sectores que se resistían a perder el poder que durante cuarenta años habían ostentado.

Una vez muerto FRANCO y coronado el rey Juan Carlos, se iba a iniciar una etapa de transición, una etapa de puente entre una dictadura acabada y una democracia que estaba por comenzar, y como tal, necesitada de nuevas normas que regulasen la nueva situación, porque los textos del régimen anterior no servían para preparar el camino hacia la democracia (78).

La alternativa que se planteaba en aquél momento, entre las fuerzas de la oposición, era reforma o ruptura.

El gobierno y las Cortes seguían siendo las mismas que vieron morir a FRANCO, pero el talante que dejaban entrever hacía pensar que iba a ser posible una reforma pacífica que desembocara finalmente en una democracia.

Uno de los resultados más visibles de la nueva situación política fue el reconocimiento de la existencia de los partidos políticos, incluidos los comunistas, aunque teóricamente continuasen siendo ilegales hasta 1977. No obstante, desde principios del 76 casi todos los partidos hasta entonces clandestinos, y algunos exiliados, se presentaron ante la opinión pública celebrando congresos y publicando declaraciones y manifiestos. No debemos olvidar que a excepción del PCE y del PSOE, el resto de partidos que hacían ahora su aparición en la escena política eran de reciente creación, carecían de toda organización y de programas concretos y estaban formados por pequeños grupos de notables o eran simples grupos de amigos.

(78) Sobre la transición española ver, entre otros, CARR, R. y FUSI, J.P., *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979; De ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *De la Dictadura a la Democracia*, Madrid, Univ. Complutense, 1979; GUNTHER, R., SANI, G. y SHABAD, G., *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, Madrid, CIS, 1986; CACIAGLI, M., *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986.

Así las cosas, es cierto que ARIAS NAVARRO, Presidente del Gobierno, anunció en las Cortes de una manera general, entre otras reformas, la modificación del Código Penal para autorizar los partidos políticos, con exclusión del separatismo y del comunismo. Sin embargo, no se habló de medidas ni de reformas concretas, no se habló de reformar la legislación electoral ni de elecciones generales. En esas condiciones la sensación que se despertaba en la oposición era que la reforma política más que difícil iba a resultar imposible.

En el clima de tensión creado entre gobierno y oposición, aquél quiso tomar de nuevo la iniciativa para un acercamiento y acordó enviar a las Cortes un proyecto de ley sobre el Derecho de Asociación Política que introduciría importantes y sustanciales cambios respecto al Estatuto de Asociaciones de diciembre de 1974 todavía en vigor. Según el nuevo proyecto, no habría problema en llamar partidos a las asociaciones y, además, dejarían de depender del Consejo Nacional del Movimiento para hacerlo del Ministerio de la Gobernación.

Paralelamente, el gobierno también acordó proponer la modificación de los artículos del Código Penal que prohibían los partidos políticos con la salvedad de los partidos totalitarios, con la evidente intención de dejar en la ilegalidad al Partido Comunista.

La oposición no podía aceptar la exclusión de los comunistas, pero tampoco le interesaba una ruptura ni una confrontación con el gobierno, de manera que fue entonces cuando optaron por negociar, una negociación entre el gobierno y la oposición para el establecimiento de la democracia, lo que se llamó una «ruptura pactada» o «ruptura negociada» (79).

La presentación ante las Cortes del proyecto de Ley de Asociaciones Políticas que autorizaba los partidos estuvo a cargo de Adolfo SUÁREZ, entonces ministro del Movimiento, y fue definitivamente aprobado el 9 de marzo de 1976. Regulaba el derecho de asociación política, con los únicos límites en su ejercicio que «los exigibles en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos».

La misma Ley asumía como ilícitas las asociaciones así tipificadas en el Código Penal, cuya reforma también se proponía a las Cortes en el sentido

(79) Una reforma-ruptura que implicó que el acuerdo entre los reformistas del antiguo régimen y los dirigentes de la oposición, se vertebrara sobre posiciones partidistas, lo que atribuyó a los partidos una particular relevancia, tanto en ese momento de la transición como en los posteriores de consolidación democrática. VILAS NOGUEIRA, J., «Los partidos políticos en...», *ob. cit.*, pp. 271-180.

de considerar fuera de la ley, únicamente las asociaciones contrarias a la moral pública, las que tuviesen por objeto cometer un delito, las que promoviesen algún tipo de discriminación y las que atentasen directamente contra el Estado.

Se rechazó, en un claro gesto de contradicción, la reforma del Código Penal para despenalizar los partidos, con lo cual, la operatividad de la Ley de Asociaciones iba a quedar sensiblemente reducida.

Este comportamiento despejó todas las dudas sobre la intención del Gobierno de respetar el legado franquista y de su negativa a toda reforma seria del régimen.

Con estas acciones, el presidente Arias no contentó ni a la oposición ni a la derecha franquista. Presentó su dimisión el uno de julio, la cual fue aceptada de inmediato por el Rey.

Pero detengámonos un momento en el contenido de esa Ley de Asociaciones Políticas, de 14 de junio de 1976, que, como ya hemos adelantado, venía a derogar el Estatuto Jurídico de 21 de diciembre de 1974.

En materia de financiación, la nueva Ley del 76 dejaba clara su preocupación por «la transparencia y la máxima limpieza en lo que se refiere al régimen económico-patrimonial de las asociaciones políticas, con el fin de evitar, en defensa de la sociedad, del Estado y de la propia libertad de asociación, que se desvirtúen sus auténticos objetivos políticos, y que sean convertidos en meros instrumentos de grupos económicos o sirvan a finalidades ideológico-políticas que escapen a la voluntad y a los intereses de la comunidad política española» (80).

La prueba de esa preocupación la encontramos a lo largo de su articulado. Así, entre los mínimos que la Ley exige que regulen los estatutos se encuentra, en el artículo tercero, el patrimonio, recursos económicos y procedimiento de rendición de cuentas, como también la necesidad de llevar un Libro de Contabilidad, de Tesorería, de Inventarios y Balances, cuyo contenido anuncia que se determinará reglamentariamente.

Además, dedica un artículo completo, el artículo cuarto, al patrimonio y régimen económico. A pesar de que dicho artículo fue posteriormente derogado en su práctica totalidad (81) debemos reconocerle el mérito de ser

(80) Ley 14 de junio 1976, núm. 21/76 (BOE de 16 de junio de 1976).

(81) La disposición final segunda de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, deroga, entre otros, los apartados 2, párrafo 2º, 3, 4 y 6 del artículo 4º de la Ley 21/1976, de 14 de junio.

la primera regulación y la primera enumeración, más o menos pormenorizada, de los medios de financiación de las asociaciones políticas. Sin embargo, la regulación en este sentido tendría una escasa eficacia porque la ley venía a paliar los problemas de los partidos y no los de su financiación.

Comienza el artículo reconociendo a las asociaciones políticas plena libertad para adquirir, administrar y enajenar bienes y derechos, aunque, eso sí, se trata de una libertad finalista ya que viene reconocida en tanto en cuanto esas operaciones sean necesarias para el cumplimiento de los fines de la asociación.

En segundo lugar, establece una lista en la que enumera los medios de financiación de las asociaciones, integrada por las cuotas de los asociados, las aportaciones voluntarias de sus miembros, los rendimientos de su patrimonio, los productos de las actividades de la asociación, las donaciones, herencias, legados y subvenciones que reciba y los créditos que concierte. Estamos ante una lista de medios de financiación privada, porque todos ellos constituyen canales a través de los cuales los particulares pueden hacer llegar sus fondos a la asociación, cauces a través de los cuales los miembros, los simpatizantes, las personas cercanas a las asociaciones políticas, contribuyen a su mantenimiento y con él al desempeño de sus fines.

Además, exige la identificación del origen de los fondos que la asociación recaude, exigencia que desaparece de nuestra legislación cuando el artículo es parcialmente derogado. Sin embargo la lista de las fuentes de financiación sobrevive a la derogación y se mantiene, hasta tal punto que nuestra actual Ley de Financiación de Partidos Políticos recoge una clasificación en similares términos (82).

En tercer lugar, también derogado, se refiere a las obligaciones contables de las asociaciones, estableciendo que los Libros de Tesorería, Inventarios y Balances deberán contener el inventario anual de todos los bienes, la cuenta de ingresos, en la que se harán constar todos los bienes o cantidades en metálico que reciba la asociación, especificando el nombre y dirección del transmitente y la fecha y forma de la transmisión, salvo en el caso de las cuotas sociales, y la cuenta de gastos, especificando su aplicación. Esa necesidad de identificar a los transmitentes, viene a ser un complemen-

(82) El art. 2.1 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, reconoce como recursos económicos de los partidos políticos los procedentes de la financiación privada y enumera: a) cuotas y aportaciones de sus afiliados; b) los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; c) los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente Ley; d) los créditos que concierten; y, finalmente, e) las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

to de la exigencia que la Ley recogía en el apartado segundo, de identificar el origen de los fondos recaudados por la asociación.

Una vez derogado este artículo, no vuelve a aparecer en nuestra legislación una obligación de identificación tan específica como la que aquí se prescribe, siendo éste uno de los puntos sobre los que más se ha discutido, como veremos más adelante.

En cuarto lugar, igualmente derogado, y siguiendo con las obligaciones contables, la Ley fijaba el plazo de los tres meses primeros de cada año durante los cuales, las asociaciones debían remitir al Ministerio de la Gobernación copia autorizada del inventario y de las cuentas de ingresos y gastos, para su traslado inmediato al Tribunal de Cuentas del Reino, a los exclusivos efectos de comprobar su autenticidad y legitimidad. Dentro del mismo plazo, el mismo inventario y las mismas cuentas deberían hacerse públicas y ponerse en conocimiento de todos los asociados, los cuales podrían examinar los libros y la contabilidad de la asociación en cualquier momento. Respecto a la inspección de los libros y de la contabilidad, la Ley atribuye la competencia a una Sala del Tribunal Supremo, sin especificar cual de ellas, o al Tribunal de Cuentas del Reino pudiendo acordar la inspección de oficio, a instancia de parte o del Ministerio de la Gobernación.

El apartado cinco, cuyo contenido sobrevive a la derogación, establece la posibilidad de que en los Presupuestos Generales del Estado se puedan consignar las cantidades adecuadas para subvencionar a las asociaciones políticas. No fija la obligatoriedad de que el Estado, a través de sus presupuestos, financie o subvencione tales asociaciones sino que deja constancia de la posibilidad que tiene de hacerlo. Tampoco fija unos criterios para la distribución de las subvenciones entre las asociaciones, emplazando la adopción de criterios objetivos a una futura Ley.

Y finalmente, el apartado seis, también derogado, se limita a prohibir toda recepción de fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras; en definitiva, prohíbe toda donación extranjera.

Debemos decir que, aunque esta Ley todavía no se refiere a los partidos políticos con esta denominación, lo que sí hace es regular el derecho de asociación política (83) en un marco de libertad «sin más limitaciones que las exigidas en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacio-

(83) Sobre el derecho de asociación política, ver PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., «Derecho de asociación política», *Cuadernos para el Diálogo*, de 12 de junio de 1976; y DE OTTO, I., «El concepto de asociación política en la legislación española», en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

nal, del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos, proscribiéndose tan sólo, en consecuencia, aquellas asociaciones que estén tipificadas como ilícitas en el Código Penal».

Y el Código Penal, gracias a la reforma llevada a cabo por la Ley de 19 de julio de 1976, iba a despenalizar los partidos políticos al no incluirlos en la nueva lista de asociaciones ilícitas. No obstante, la nueva redacción deja un resquicio a la seguridad jurídica, porque considera ilegales aquellas asociaciones que «sometidas a disciplina internacional, se propongan implantar un sistema totalitario». Parece que la intención de este apartado era considerar como ilegal al partido comunista, pero los términos «disciplina internacional» y «régimen totalitario» introducían una falta de claridad que chocaba frontalmente con el principio de legalidad (84).

Dimitido Arias, fue nombrado nuevo jefe de gobierno Adolfo Suárez, quién a pesar de la sorpresa, la decepción y la desconfianza que suscitó su nombramiento, consiguió que las Cortes franquistas aprobaran una ley de Reforma Política que acabara con el régimen de Franco y que establecía un sistema bicameral basado en el sufragio universal.

En efecto, la definitiva ruptura con las Leyes Fundamentales correspondió a la Ley para la Reforma Política (85). El hecho de que en su artículo segundo adoptase el sufragio universal para elegir a los miembros de las dos Cámaras que reconocía, Congreso y Senado, así como la mención en la Disposición Transitoria Primera del sistema electoral para cada una de ellas, significaba en la práctica el reconocimiento de los partidos políticos, a pesar de que tampoco en este texto legal se reconocía ni se legalizaba su existencia. Y si no se reconocía expresamente su existencia, difícilmente podíamos encontrar algún precepto que regulase su financiación o su régimen económico.

El reconocimiento legal de los partidos políticos se llevó a cabo a través de dos Decretos-leyes, uno de 8 de febrero y otro de 18 de marzo, ambos de 1977. Junto a ellos, el 9 de abril, otro Decreto ley legalizaba a los comunistas.

El primero de ellos, el Decreto-ley de 8 de febrero de 1977 sobre el derecho de asociación política (86), reestructuraba el mecanismo de consti-

(84) En este sentido, FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, Civitas, 1986.

(85) Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política.

(86) Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política, (BOE núm. 35, de 10 de febrero). Modificó la Ley de Asociaciones políticas de 14 de junio de 1976, suprimiendo el control preventivo para fundar partidos políticos y suprimiendo, sobre todo, el acatamiento que se exigía a las Leyes Fundamentales del franquismo, lo cual se logró plenamente.

tución de asociaciones políticas, todavía así llamadas, bajo el principio de libertad. En lo que a nosotros nos interesa, no encontramos alusión alguna al régimen económico de dichas asociaciones.

El segundo Decreto-ley fue el de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales (87), cuyo texto ponía de manifiesto el reconocimiento de los partidos políticos como agentes electorales y como agentes indispensables en el proceso de restauración de la democracia. Entre los preceptos que regulan las elecciones encontramos, como no podía ser de otro modo, los que establecen las reglas económicas básicas de las elecciones (artículos 44 a 48), donde queda sentado el principio de subvención estatal de los gastos electorales y el doble criterio de su distribución atendiendo a escaños y votos (88). Se trataba del primer modelo de financiación electoral, donde se contenían los principios que iban a estar presentes en toda la legislación electoral posterior. Pero como norma electoral que es, no va más allá de la regulación de la financiación de los gastos en que los partidos incurren con motivo de una consulta electoral, sin entrar a regular el régimen económico de los partidos políticos fuera de sus actividades electorales, es decir, la financiación de su funcionamiento y de sus actividades permanentes.

La fórmula a adoptar para el reparto de los fondos asignados entre los partidos sería decisiva puesto que si las actividades de los partidos iban a ser parcialmente financiadas con cargo al presupuesto del Estado, como es el caso, de la cantidad que recibieran dependería que el partido fuese a la bancarrota o, por el contrario, sobreviviera para competir en otra ocasión, especialmente en la primera etapa de nuestro régimen democrático, en la cual el número de partidos fue tan elevado (89) que era lógico que no todos superaran la confrontación política (90).

Es importante destacar que toda esta reforma que comenzó con la Ley para la Reforma Política y siguió con las normas electorales, se llevó a cabo gracias al clima de diálogo y entendimiento que reinó desde el momento en que Suárez fue nombrado jefe de gobierno. El grado de acuerdo que fue

(87) Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, (BOE núm. 70, de 23 de marzo).

(88) La primera subvención que fija el art. 44 del Decreto-ley 20/1977, fue de 1.000.000 de pesetas por escaño obtenido en el Congreso o en el Senado; 45 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado; y 15 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

(89) DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982, p. 73.

(90) GUNTHER, R., SANI, G., SHABAD, G., *El sistema de partidos...*, ob. cit., pp. 42 y ss.

capaz de conseguir el gobierno con las fuerzas políticas de la oposición la hicieron posible, de manera que la reforma legal fue fruto de acuerdos políticos, fueron decisiones políticas que se plasmaron en normas legales (91).

Tampoco podemos olvidar que la institucionalización de los partidos como piezas clave del sistema político y su consideración como algo más que meras asociaciones privadas se ha visto facilitada por la misma naturaleza autoritaria del régimen anterior, desde el momento en que rodeó de especiales cautelas al asociacionismo «político» frente al resto de asociaciones (92).

En efecto, el Decreto-ley de 21 de diciembre de 1974, ya configuraba unas asociaciones políticas sometidas a un régimen distinto del aplicable a asociaciones de otro tipo; y la Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas (modificada por el Real Decreto-ley de 8 de febrero de 1977), especificó ese régimen especial.

(91) En esa línea de acuerdos políticos se encuadran los Pactos de la Moncloa y, dentro de ellos, el Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, aprobado el 27 de octubre de 1977, en el que se establece que el ejercicio del derecho de asociación política, debería acomodarse, entre otros, al principio de «un sistema de financiación estatal a los partidos políticos mediante el establecimiento de un sistema objetivo de subvenciones en función de los resultados electorales obtenidos». Publicado en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón COTARELO (Comp.), CIS, Madrid, 1992, p. 489.

(92) LÓPEZ GUERRA, L., «Partidos políticos en España. Evolución y perspectivas», en *España: un presente para un futuro*, VV.AA., vol. 2, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p. 124.