

Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España

HÉCTOR DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS

El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.
Actualmente es Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tema del financiamiento de los partidos políticos representa un asunto pendiente en la agenda política española. Los intentos por reformar la legislación existente se han hecho patentes en las dos últimas legislaturas, pero las diferencias entre los Grupos Parlamentarios, en las formas de concebir el sistema de financiamiento, no han permitido llegar a un acuerdo para elaborar una nueva legislación o modificar la existente.

La reforma al actual sistema constituye una necesidad imperante, puesto que la legislación vigente, predominantemente pública, se encuentra totalmente enmohecida y es obsoleta. Esto se refleja en la dependencia que los partidos políticos tienen de los recursos públicos y en la ausencia de una normatividad que frene el financiamiento irregular y la consecuente corrupción que de ello se desprende. Este carácter pre eminentemente público del financiamiento de los partidos políticos, constituye en opinión de Del Castillo, una bomba de espoleta, que ha dificultado la consolidación de los partidos al no favorecer su arraigo en el electorado¹.

Otro de los problemas que presenta el sistema español es la carencia de un régimen eficaz de control, lo que ha propiciado dejar la puerta abierta para que los partidos confundan libertad con libertinaje. Las páginas subsecuentes contienen una descripción del sistema de financiamiento de partidos en España, acompañado de un sucinto análisis, que tiene como propósito fundamental aportar algunas ideas que pueden ser interesantes para la próxima reforma.

¹ Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 53.

2. LA EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS

a) Período inicial

La primera ley que otorgó financiamiento público en España a los partidos políticos nació en 1976 con el resurgimiento del sistema democrático². En esa época los partidos representaban un papel fundamental en la estructuración del nuevo Estado democrático. La finalidad de los estímulos económicos era paliar las múltiples dificultades iniciales que enfrentaban todas las asociaciones políticas, que surgían de una sociedad carente de cultura de partidos, gestada en el Estado autocrático que habían vivido, por la persecución implacable de la izquierda y por la incapacidad de la derecha para organizarse bajo el régimen existente.

Es necesario resaltar que en aquella época el obtener recursos se tornaba un problema de diversas magnitudes, pues algunos partidos, con posibilidades reales de gobernar, tenían como ventaja apoyos de grupos empresariales, y en sentido inverso, existían partidos que no tenían posibilidades de ser financiados por particulares. En vista de las condiciones existentes y para evitar que se presentara una contienda electoral inequitativa, se instituyeron los subsidios públicos para gastos electorales³, los que posteriormente se transformaron en financiamiento público permanente para los partidos políticos⁴.

En 1977 se realizó el primer proceso electoral de la naciente democracia, del que surgió el Congreso Constituyente que esgrimía como objetivo principal elaborar la Constitución que regiría los destinos del país. Esta actividad no fue su única meta, ya que se elaboraron diversas leyes, entre ellas la Ley de Partidos Políticos⁵, la que reafirmó en su artículo sexto la

² En la Ley de Asociación Política (Ley núm. 21/76, del 14 de junio), se estableció en el artículo 4º, párrafos 2 y 5, que en los Presupuestos Generales del Estado se consignarían las cantidades necesarias para subvencionar a los partidos de acuerdo a los criterios que se establezcan por Ley a las Asociaciones Políticas.

³ Las condiciones de los apoyos económicos se instituyeron en el artículo 44 del Real Decreto-Ley 20/1977, del 18 de marzo, sobre Normas Electorales. La fórmula empleada era otorgar sólo a los partidos con representación en el Senado y en el Congreso de los Diputados, una cantidad por escaño, más otra por voto obtenido.

⁴ Véase: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, p. 201. Esta obra aunque se escribió hace varios años, sigue siendo de obligada consulta para los estudiosos del financiamiento de partidos políticos. También puede consultarse: Roberto Blanco Valdés, "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 87, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-marzo (1995), p. 189.

⁵ Ley 54/1978, del 4 de diciembre.

obligación del Estado de financiar a las fuerzas políticas representativas por medio de una subvención anual para gastos ordinarios.

La normativa existente funcionó y contribuyó a facilitar los primeros pasos hacia la democracia naciente; sin embargo, es conveniente resaltar que aunque los apoyos económicos para gastos ordinarios y de campaña eran considerables, no fueron suficientes para solventar sus gastos. Esta circunstancia obligó a las formaciones políticas a recurrir a subvenciones de particulares, instituyendo así un sistema de financiamiento de partidos mixto. Es oportuno subrayar que la legislación de aquella época, no contemplaba norma alguna que regulara o limitara las contribuciones de los particulares.

El sistema señalado se utilizó en todos los procesos electorales celebrados desde 1977 a 1985⁶. En los primeros años no se presentaron incidentes que pudiesen ocasionar censura al sistema de financiamiento. La situación se modificó a partir de 1982, como consecuencia de la aparición ante la opinión pública de diversos casos en los que algunos partidos políticos recibieron dinero de particulares, con la contraprestación de asignaciones en las regiones donde gobernaban, de concesiones o contratos.

Ello generó que las fuerzas políticas representativas plantearan en el Parlamento una reforma a la normativa del financiamiento de partidos, que se consolidó en el año de 1985, con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

b) Segundo período

Como consecuencia de los sucesos originados por contribuciones ilícitas de partidos, los Grupos Parlamentarios de la II Legislatura, consideraron que la mejor forma de erradicarlos sería estableciendo un sistema de financiamiento predominantemente público. Ello se materializó, como medida inicial, con el incremento de la subvención que el Estado otorgaba a los partidos por actividad electoral y con la imposición en la LOREG de límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas.

La supremacía del financiamiento público se consolidó a finales de 1986, incrementando la subvención anual de los partidos por actividad ordinaria en un 149%, y en 1987, con la naciente Ley de Financiación de Par-

⁶ En elecciones para Comunidades Autónomas y municipios se empleó la misma fórmula de las elecciones generales; esto es, una cantidad por representación y otra por votos obtenidos.

tidos Políticos (LOFPP)⁷, que impuso al igual que la LOREG límites estrechos al financiamiento privado.

El nuevo sistema de financiamiento tenía dos objetivos principales: el primero, contribuir con los partidos políticos para que pagaran deudas que por su cuantía estaban a punto de asfixiarlos⁸. El segundo, pretendía disminuir el financiamiento ilícito y garantizar la independencia de los partidos, evitando que se recurriera a fuentes privadas de financiamiento, las que producen en algunas ocasiones dependencia o compromisos post-electorales, o en el más deplorable de los casos, recibir dinero de procedencia ilegal, lo que produciría que el partido en el gobierno entrara a un círculo vicioso de sobornos y cohecho, del que posteriormente no podría salir.

La realidad demostró, y acertadamente lo ha expresado Del Castillo, que el sistema empleado no funcionó. El financiamiento público, tal como se aplicó en España, no es un antídoto contra la corrupción, como prueban los numerosos casos de corrupción que se presentaron entre los años 1990 y 1991⁹. Ello comprobó que el argumento principal que defendía el financiamiento público era erróneo¹⁰.

c) Período actual

Se podría considerar que el tercer período se inicia en 1994, con la constitución, en la V Legislatura del Congreso de los Diputados, de una Comisión Parlamentaria no permanente para el Estudio de la Financiación de los Partidos Políticos¹¹. La Comisión realizaría funciones de estudio y de investigación. El objeto principal de estudio era reformar la LOFPP, adecuándola a las necesidades y circunstancias que se vivían. La segunda función consistía en investigar algunos casos de corrupción que alcanzaron dominio público. No obstante los intensos trabajos realizados en la Co-

⁷ Ley Orgánica 3/1987, del 2 de julio. La Ley al mismo tiempo modificó el sistema de financiamiento público ordinario, instituyendo la distribución de las subvenciones de acuerdo a la representación y votos obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados.

⁸ Los partidos políticos expresaban que el motivo principal de su endeudamiento se debía a los dos referendos realizados en España (el de la Constitución y el de la OTAN), en los que participaron sin recibir ninguna clase de subvenciones.

⁹ Véase el apartado referente al financiamiento ilegal.

¹⁰ Pilar del Castillo Vera, en VV.AA., "Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993, pp. 141 y 142.

¹¹ La Comisión se formó como consecuencia de las controversias surgidas en el debate de la Nación, con motivo de que el Partido Popular acusó al Partido Socialista Obrero Español de financiarse ilegalmente, por medio del llamado "caso Filesa".

misión, ésta no pudo concluir su función a consecuencia de la disolución de las Cortes Generales.

En la VI Legislatura se retomó el tema inconcluso y las fuerzas políticas representadas en el Congreso presentaron sus propuestas de reforma a la LOFPP. La mayoría de ellas propuso, entre otras cosas, otorgar exenciones fiscales a las contribuciones de los particulares e incrementar los límites de financiamiento privado. Por diferencias de criterios entre los Grupos Parlamentarios (socialistas y populares), por el tema de las contribuciones anónimas y las donaciones de ciertas personas morales (en España se entiende como personas morales a las que se asocian para realizar una actividad comercial dada; la categorización es muy amplia, ya que abarca desde pequeños a grandes empresarios), no se pudo realizar la tan esperada reforma.

Como se puede apreciar, la presente etapa aún se encuentra inconclusa, siendo factible que en los próximos meses se retome el tema. La línea de convergencia se encuentra en la mesa, aceptándose que es conveniente establecer un mayor equilibrio entre las dos fuentes de financiamiento, propiciando así un mayor protagonismo al financiamiento privado a través de desgravaciones fiscales y aumentos en los límites de las donaciones.

3. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

a) Por actividad ordinaria

El financiamiento público por actividad ordinaria es regulado por la Ley Orgánica del Financiamiento de los Partidos Políticos (LOFPP). En ella se establece la obligación del Estado de otorgar a los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con el fin de que los partidos puedan atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

De acuerdo a la LOFPP, las subvenciones se distribuyen en proporción al número de escaños y votos obtenidos para el Congreso de los Diputados en las Elecciones Generales (artículo 3). El sistema empleado consiste en dividir la cantidad total a repartir en tres partes: dos de ellas se asignan en proporción a los votos obtenidos¹² y la restante se distribuye en proporción a los escaños que el partido hubiese conseguido.

¹² Es necesario especificar que la LOFPP establece que no se computarán los votos obtenidos en un porcentaje menor al 3% en una circunscripción. Referido porcentaje es el mínimo señalado por la LOREG, para que un partido pueda entrar en la fase de asignación de escaño.

Para realizar un análisis del sistema de reparto del financiamiento público en España, es conveniente previamente aclarar que difícilmente podrá existir en el Derecho Comparado un sistema que no sea objeto de críticas. A continuación señalaré algunos puntos que en mi opinión presentan inconvenientes, o han sido motivo de controversia entre la comunidad académica y política, por ocasionar una falta de garantía del pluralismo político.

Como lo he apuntado, el sistema de financiamiento público en España sólo otorga subvenciones a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, lo cual determina una clara discriminación entre grupos parlamentarios y extraparlamentarios¹³. Estos últimos, aunque logren un número considerable de votos, se ven automáticamente excluidos del financiamiento público.

Al mismo tiempo, el sistema de reparto empleado beneficia a los partidos mayoritarios, los que generalmente obtienen escaños en casi todas las circunscripciones y con ello, todos los votos conseguidos computan en el reparto de las subvenciones. Por el contrario, en el caso de los partidos minoritarios que obtienen un porcentaje significativo de votos en diferentes circunscripciones, pero insuficiente para alcanzar un escaño, sus votos no son computables o sujetos de financiamiento.

A ello se le tienen que agregar otras desventajas, que consisten en la forma cómo se reparten los escaños a través de la regla D'Hont, sistema en el que los votos no son proporcionales a los escaños y que favorece en la asignación de curules a los partidos con mayor votación. Por los aspectos señalados, el sistema actual de distribución de la financiación pública demuestra las evidentes ventajas que tienen los partidos mayoritarios sobre los minoritarios¹⁴.

Como corolario, Del Castillo acertadamente ha señalado que el sistema empleado no garantiza un criterio de igualdad para todos los votos, tal como lo establece el artículo 68.1 Constitucional, como tampoco po-

¹³ En ello coinciden Enrique Álvarez Conde, "Algunas propuestas sobre el financiamiento de los partidos políticos", en VV.AA., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 29 y 30; Roberto Blanco Valdés, "La financiación de los partidos", *Revista Claves*, núm. 49, Madrid, enero-febrero (1995), p. 42; Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "La financiación de los partidos políticos. Material para un debate", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993, p. 126.

¹⁴ Una prueba de ello se presentó en las Elecciones Generales de 1996, en la que el Partido Izquierda Unida y sus coaliciones obtuvieron el 10,84% de la votación y el 6% de los escaños. Es necesario resaltar que el sistema electoral de reparto de escaños utilizado en España (regla D'Hont), beneficia a los partidos mayoritarios, sobre todo en las pequeñas circunscripciones. Con ello los partidos minoritarios se ven doblemente afectados en lo que respecta a representación y financiamiento.

tencia la igualdad de oportunidades que los poderes públicos deben promover entre las opciones electorales, garantía señalada en el artículo 9.2 de la Constitución.

En este mismo contexto, agrega que el artículo sexto Constitucional¹⁵ no hace diferencias entre partidos que alcancen o no representación parlamentaria, como tampoco entre aquellos que hubiesen obtenido una representación mayoritaria o minoritaria en el Parlamento; por lo tanto, no es procedente defender la discriminación de los criterios establecidos en las Leyes vigentes¹⁶.

Otra muestra más de exclusión se presenta con partidos que obtienen representación en el Senado y no en el Congreso. Estos partidos no son sujetos de financiamiento público por actividad ordinaria, no obstante el esfuerzo que realizaron para obtener el escaño y las actividades posteriores que tendrán que efectuar con el fin de mantener a su electorado, en las que por supuesto necesitarán de recursos para efectuar su labor política.

El excluir al Senado produce un criterio contrario al principio de igualdad¹⁷, propicia un proceso de oligarquización¹⁸ y una clara discriminación en un sistema donde las dos Cámaras son reflejo de la voluntad general. Además, produce una pérdida de protagonismo del Senado, hecho que matiza el carácter imperfecto del sistema bicameral español¹⁹.

Un aspecto que ha causado controversia en el sistema de financiamiento español es que no existe una normativa en la Ley que determine un criterio para calcular el monto de la subvención. Actualmente, la propuesta la realiza el Ministerio del Interior por medio de la Dirección General de Política Interior. El criterio empleado para realizar el cálculo se fundamenta en dos factores: a) Se incrementa la partida anterior, en un porcentaje similar a la variación del Índice del Precio al Consumo (IPC); b) Se considera el momento político; esto es, cuando existe la posibilidad de celebrar procesos electorales, se realiza un aumento adicional al del IPC.

¹⁵ “Los partidos políticos, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto constitucional y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

¹⁶ Pilar del Castillo Vera, *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, pp. 205, 206 y 214.

¹⁷ Enrique Álvarez Conde, “Algunas propuestas sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *op. cit.*, p. 30.

¹⁸ Roberto Blanco Valdés, “La financiación de los partidos”, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹ Pilar del Castillo Vera, “La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas”, Ángel Garronea Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 81 y 82.

La cantidad calculada se incluye en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, y se somete a la aprobación del Congreso de los Diputados, para que, finalmente, los legisladores decidan el monto total de la subvención.

Esto último crea un círculo vicioso, ya que son los mismos partidos los que determinan las cantidades que ellos mismos van a recibir, circunstancia que los convierte en juez y parte de una decisión en la que son los únicos beneficiarios²⁰. Se tiene que resaltar que, a pesar de que los incrementos al financiamiento público desde el año 1988 casi han coincidido con el IPC, tiene que existir una norma que evite que se repita lo acontecido en 1987, año en que el financiamiento público por actividad ordinaria se incrementó en un 149% (Véase Anexo 1, en el que se muestra la evolución del financiamiento público ordinario desde el año 1978).

En España se ha criticado constantemente el financiamiento que otorga el Estado por gastos ordinarios, por considerarlo excesivo. En 1997 fue de un poco más de diez mil millones de pesetas (67 millones de dólares, aproximadamente). Con la cantidad que reciben los partidos nacionales, específicamente el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), les es suficiente para pagar más de la mitad de sus gastos anuales de funcionamiento. En otros casos, como el de Izquierda Unida (IU), la subvención llega a cubrir el 90%²¹. Además, se tiene que considerar que los partidos reciben subvenciones por actividad parlamentaria y electoral, las que sumadas incrementarían el porcentaje referido.

En conclusión, este sistema de financiamiento público por actividad ordinaria contiene deficiencias y genera dudas. La anterior afirmación se basa en las siguientes causas²²: a) No se ha evitado el tráfico de influencias; b) No induce a los partidos a que realicen una rígida administración de su gasto, por ser ellos mismos los que determinan la cuantía de las subvenciones a recibir y por tal regalía en cualquier momento pueden incrementar la subvención; c) Aísla a los partidos de la sociedad, ya que teniendo una percepción segura, los desmotiva para buscar formas de financiamiento privado, la cual depende en gran medida de la buena gestión partidaria; d) Refuerza el poder central de los órganos de dirección nacional de los partidos, únicos receptores y administradores de los fondos públicos. Este úl-

²⁰ Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", *op. cit.*, pp. 59 y 61.

²¹ Para realizar el cálculo referido, se utilizó como referencia el informe que presentó el Tribunal de Cuentas correspondiente al año 1992 (B.O.C.G., VI Legislatura, Serie A, núm. 61, 5 de marzo de 1997). No fue posible considerar uno posterior debido a que a la fecha el Tribunal no ha emitido los dictámenes de los subsecuentes años.

²² Pilar del Castillo Vera, "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", *op. cit.* p. 59.

timo punto es fundamental, ya que impide la democracia interna y refuerza la oligarquización en el interior del partido²³.

Las circunstancias señaladas son elementos suficientes para determinar que el sistema actual requiere una seria reforma en el sentido de equilibrar las dos fuentes de financiamiento. Para tal efecto es recomendable, como lo mencionaré en mis consideraciones finales, que el financiamiento público disminuya de manera gradual. Aparte de ello, se tienen que incorporar otras medidas que podrían realizarse en el siguiente sentido:

- a) Establecer un mecanismo que precise lineamientos para el cálculo del financiamiento público anual y evite las subidas drásticas de las subvenciones públicas. Es indispensable evitar que cuando los partidos atraviesen por una crisis económica recurran al expediente de otorgarse un aumento del financiamiento público. Una medida adicional recomendable sería disminuir periódicamente las subvenciones públicas con el fin de desintoxicar la adicción que sufren los formaciones políticas de esta fuente de financiamiento. En este punto se tiene que admitir que difícilmente los partidos permitirían una disminución de la subvención; a fin de cuentas, como ya se ha mencionado, son ellos mismos los que fijan la subvención;
- b) Modificar el sistema de reparto del financiamiento, suprimiendo para tal efecto las subvenciones que se otorgan por representación parlamentaria y distribuirlas exclusivamente en relación al número de votos obtenidos en todas las circunscripciones, sin imponer el requisito de alcanzar representación, pero sí con un porcentaje mínimo de votación. La proporcionalidad garantiza el pluralismo político; para alcanzar este fin, la forma más equitativa de reparto es por la votación obtenida y no por los escaños;
- c) Otorgar subvenciones a todas las formaciones políticas que alcancen un porcentaje de votación superior al 1%, aunque no hubiesen obtenido escaños. Con ello se fortalece a las fuerzas minoritarias y extraparlamentarias, como también se evita discriminarlas²⁴;

²³ Cuando los recursos del partido son controlados por el órgano central, el sistema permite que sea éste mismo quien determine las cantidades a asignar a sus órganos inferiores o filiales, los que –en el caso de no responder a las directrices centrales– se exponen a un retiro casi automático de la subvención.

²⁴ En las Elecciones Generales de 1996, el Partido Andalúz, aunque no alcanzó escaño, obtuvo más votos que los partidos Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, Euzko Alkartasuna y Unión Valenciana, los que gracias a que participaron en circunscripciones pequeñas lograron escaño, lo que se traduce en una automática subvención. En cambio, el primer mencionado quedó fuera de los privilegios del financiamiento público, no obstante haber obtenido una mayor votación.

- d) Para evitar relegar al Senado, sería conveniente otorgar subvención a los partidos que obtuvieron escaños en esta Cámara. Está claro que la representación política más pura es la que se ejerce en la Cámara Baja. Sin embargo, se tiene que mencionar que si el financiamiento público ordinario tiene como objeto principal colaborar con los partidos políticos para que puedan realizar su labor en tiempos no electorales, los partidos con representación en el Senado tienen el mismo derecho que los del Congreso de los Diputados. Además, es necesario incentivar a los partidos políticos que hicieron un esfuerzo por incrementar su representación en la Cámara Alta. Actualmente, el Senado en España pasa por un momento difícil, ya que se cuestionan sus facultades y su protagonismo en la vida política. Debido a esta circunstancia, no sería justo que se le otorgara un financiamiento similar al del Congreso, pero sí se le podría asignar provisionalmente el 10% del total del financiamiento público para que se reparta en proporción a los escaños obtenidos²⁵.

b) Financiamiento público por actividad parlamentaria

La LOFPP establece en su artículo 2.1. que las subvenciones estatales que reciben los Grupos Parlamentarios con representación en las Cámaras de las Cortes Generales y los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autónomas constituyen parte del financiamiento público de los partidos. Al mismo tiempo, delega su regulación a lo establecido en los Reglamentos Internos de cada una de las Cámaras²⁶.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado²⁷ especifican que cada Grupo Parlamentario²⁸ recibirá con cargo al Presu-

²⁵ No sería justo repartir la subvención entre los votos obtenidos. El sistema electoral para el Senado es de mayoría simple, lo que implica que si se acumularan los sufragios de los candidatos por partido, los mayoritarios obtendrían votaciones muy altas y superiores a su representación. No se tiene que olvidar que el Senado es una Cámara de representación territorial.

²⁶ El sistema empleado para el reparto de la subvención es similar en el Senado, Congreso de los Diputados y en las Asambleas Autónomas; por tal causa y con el fin de evitar reiterar el sistema empleado, omitiré del presente apartado al financiamiento por actividad parlamentaria de las Asambleas Autonómicas.

²⁷ Los artículos que contemplan las subvenciones parlamentarias son: Congreso; art. 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (BOCG, Congreso, Serie H, núm. 33, del 24 de febrero de 1982). Senado; art. 34 del Reglamento del Senado del 26 de mayo de 1982 (BOCG, Senado, Serie III, núm. 13, del 4 de junio de 1982).

²⁸ Un Grupo Parlamentario se forma por más de cinco diputados.

puesto de las Cortes Generales, una subvención fija e idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Diputados o Senadores.

Las subvenciones parlamentarias se instituyeron en 1977. El objetivo principal del financiamiento era entregar a los Grupos Parlamentarios apoyos que le permitieran desarrollar eficazmente su labor legislativa, y así paliar sus necesidades de personal administrativo, técnico y de asesoría. Inicialmente, las subvenciones que se otorgaban a los Grupos Parlamentarios se diferenciaban y eran independientes de las subvenciones ordinarias y electorales, ya que se utilizaban sólo para actividades propias de la gestión parlamentaria. Ese esquema vino a trastocarse con la LOFPP, que fusionó todos los ingresos y gastos que generan los partidos, determinando así que las subvenciones parlamentarias fueran parte del financiamiento público de los partidos²⁹.

Los artículos que reglamentan este tipo de subvención no expresan textualmente la justificación del subsidio, ni especifican cómo deben ser empleados y mucho menos cómo se calculan las cantidades asignadas. En la práctica, parte de esta subvención se utiliza para pagar gastos de estudio y representación que realizan los Grupos Parlamentarios en su actividad legislativa, con el objetivo de mantener una organización funcional, competente y adecuada al servicio que deben cumplir. Al igual que las subvenciones por actividad ordinaria, no existe en los Reglamentos de las Cámaras una directriz que especifique la forma cómo se calcula la subvención. En los hechos, la establecen las Mesas del Congreso y Senado, bajo el criterio de un incremento anual equivalente al IPC.

El sistema empleado puede ser susceptible de verse afectado por el vicio anteriormente referido, pues son los mismos Diputados y Senadores los que especifican la subvención que ellos mismos van a recibir. La práctica ha demostrado que los legisladores no se han aprovechado de su facultad, pero solamente en lo que refiere a este tipo de recursos. De 1978 a 1997 los incrementos efectuados por este tipo de financiamiento han sido equivalentes al IPC.

Se tiene que resaltar que las cantidades que desembolsan las Cortes Generales por este tipo de subvención, no son nada austeras. En 1997, lo presupuestado superó los 1.500 millones de pesetas (diez millones de dólares), cantidad que es administrada por la tesorería de los comités centrales de los partidos. En términos porcentuales, esta cantidad equivale aproximadamente al 15% de las subvenciones por actividad ordinaria. El dinero que reciben los partidos políticos por este concepto es superior a

²⁹ José María Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 265 y 266.

los gastos que erogan en sus sedes parlamentarias, por ello el excedente es ingresado a las finanzas del partido³⁰.

De acuerdo al Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 28.2.), los Grupos Parlamentarios se encuentran obligados a llevar una contabilidad de las cantidades recibidas como subvención, documentación que deben presentar a la Mesa del Congreso cuando así se los requiera. En el Senado, aunque no se encuentra reglamentado, opera la misma medida. A la fecha no es posible acceder a esos informes, ya que se consideran confidenciales³¹; por tal causa, desconozco si alguna vez se han presentado y fiscalizado. Si el Parlamento debe ser ejemplo de transparencia y respeto a la Ley, la práctica de ocultar las subvenciones parlamentarias contradice su cometido y responsabilidad.

Las subvenciones que se entregan a los Grupos Parlamentarios se encuentran en el más absoluto anonimato³². Sería conveniente hacerlas transparentes, publicándolas después de su aprobación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. La forma como se calcula el monto de la subvención debería especificarse en el mismo Reglamento de las Cámaras.

También resultaría esencial suplir la carencia de la regulación de la subvención parlamentaria, especificando la forma de su reparto y los mecanismos de fiscalización. En este último aspecto, sería oportuno que el propio Parlamento verifique el destino de los recursos que ellos mismos otorgan. Presentar informes anuales a la Mesa del Congreso contribuiría a optimizar y controlar el gasto.

c) Por actividad electoral

Las subvenciones electorales se regulan por la Ley Orgánica del Régimen General Electoral (LOREG). En ella se establece que las formaciones políticas que participen en elecciones generales (art. 175), al Parlamento Europeo (art. 227) y municipales (art. 193) y que obtengan representación, recibirán una cantidad fija por escaño ganado y otra por voto recibido. El monto de la subvención es determinado por el Ministerio de Economía y

³⁰ Afirmación hecha por los tesoreros de los partidos PP y PSOE, en entrevistas realizadas por el autor.

³¹ Alejandro Saiz Arnaiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Serie IV, Monografías núm. 16, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pp. 182 y 183.

³² Las subvenciones parlamentarias no se contemplan como tal en los Presupuestos Generales de las Cortes Generales. Las partidas se integran en un apartado denominado "A familias e instituciones sin fines de lucro". Información proporcionada por Letrado de Asuntos Económicos del Congreso de los Diputados.

Hacienda, en cada proceso electoral tiene que ajustar el financiamiento de la anterior subvención, incrementándole el índice inflacionario. Actualmente, las subvenciones son las siguientes (véase Anexo 2, en el que también se integran las subvenciones en las Comunidades Autónomas): a) Elecciones Generales (1996); 2.564.000 de pesetas (17.000 dólares) por escaño del Congreso o del Senado, más 96 pesetas (64 centavos de dólar) por voto al Congreso y 44 pesetas (29 centavos de dólar) al Senado (BOE, núm. 10, del 11 de Enero de 1996); b) Elecciones al Parlamento Europeo, 3.000.000 de pesetas (US\$ 20.000.) por escaño, más 100 pesetas (66 centavos de dólar) por voto (BOE, núm. 77, del 31 de Marzo de 1994); c) Elecciones Municipales, 30.700 pesetas (US\$ 204) por concejal y 61 pesetas (40 centavos de dólar.) por voto (BOE, núm. 84, del 8 de Abril de 1995).

La asignación de los recursos en España se realiza en tres partes. La primera, un adelanto hasta del 30% de la subvención, que se calcula de acuerdo a la votación de la anterior elección equivalente. La segunda entrega el 90% de la subvención a la que tienen derecho de acuerdo al resultado electoral obtenido, siempre y cuando los partidos hubiesen entregado al Tribunal de Cuentas dentro de los cien y ciento veinticinco días posteriores a la elección, la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos de campaña. Una vez recibida la contabilidad, el Estado tiene un plazo de treinta días para entregar la segunda parte de la subvención³³.

Por último, se realiza el pago de la liquidación definitiva cuando el Tribunal de Cuentas se pronuncie sobre la regularidad de la contabilidad electoral del partido. El Tribunal tiene un plazo de doscientos días posteriores a la elección. En caso de que se encuentren irregularidades o violaciones a las restricciones en materia de ingresos y gastos, puede proponer la reducción de la subvención a la que tenga derecho. En caso de apelación, son los Tribunales ordinarios los que resuelven en última instancia.

Como apoyo adicional, la LOREG otorga a los partidos políticos subvenciones para envío de boletas de votación³⁴, mejor conocido como “*mailing* electoral”³⁵. Los requisitos para recibir esta subvención varían se-

³³ La LOREG especifica que los partidos que quieran recibir el 90% del financiamiento, tendrán que presentar un aval bancario por el importe del 10% de la subvención. La medida es con el fin de evitar que a la conclusión del dictamen emitido por el Tribunal de Cuentas, se determine que se entregó una cantidad mayor a la que tenga derecho el partido y éste a su vez se niegue a regresarla. En el caso de que el partido no presente el aval, se le entrega el 80% de la subvención; esto es, se descuenta automáticamente el 10%.

³⁴ Ley Orgánica 5/1985, del 19 de Junio.

³⁵ Aunque la LOREG especifica que las subvenciones son para el envío de boletas electorales, en la práctica los partidos acompañan en el sobre propaganda electoral.

gún la elección de la que se trate. Para elecciones generales es indispensable obtener, ya sea en el Congreso o en el Senado, los escaños suficientes para formar un Grupo Parlamentario (cinco escaños).

Es necesario aclarar que la subvención se paga por envío realizado, previa presentación de la documentación comprobatoria correspondiente. El tener representación en las dos Cámaras no les permite recibir dos veces el financiamiento. No obstante ello, considero que el Estado es bastante generoso. Un ejemplo son las Elecciones Generales de 1996, en la que se otorgó 26 pesetas (17 centavos de dólar) por envío (BOE, núm. 10, del 11 de Enero de 1996).

Para elecciones al Parlamento Europeo, el requisito es obtener un escaño. En este caso, lo que determina la subvención es el porcentaje de votos obtenidos; a mayor votación, mayor financiamiento. Por ejemplo, en las elecciones de 1994 se otorgaron 16 pesetas (11 centavos de dólar) por envío a los partidos que obtuvieron más del 15% de la votación; 12 pesetas (8 centavos de dólar) a los que consiguieron más del 6%; 3 pesetas (2 centavos de dólar) a los que lograron más de 3% y una peseta a los que obtuvieron más del 1% de la votación (BOE, núm. 97, del 23 de Abril de 1994).

En las elecciones municipales los requisitos se modifican: se necesita que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones presenten candidaturas en al menos el 50% de los municipios de la provincia correspondiente y que hubiesen obtenido cuando menos representación en el 50% de los mismos. La asignación fue de 20 pesetas por voto (BOE, núm. 84, del 8 de Abril de 1995).

d. El financiamiento público indirecto

Como apoyo adicional al financiamiento público, la Legislación Electoral otorga a los partidos políticos una serie de subsidios que facilitan la labor de las formaciones políticas en las campañas electorales. Estos son: 1) Espacios en los medios de comunicación; 2) Uso de locales oficiales para actos de campaña; 3) Tarifas especiales para el envío de propaganda y boletas electorales (mailing electoral), y 4) Espacios públicos para la colocación de propaganda. A continuación describiré las características de cada uno de ellos:

- 1) **Espacios en los medios de comunicación.**- El Código Electoral señala que las formaciones políticas que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito

de difusión, o en su caso de programación del medio correspondiente, tienen derecho a utilizar para difundir sus postulados de campaña espacios en radio y televisión (art. 64.2. de la LOREG)³⁶. Para tal efecto, la Legislación Electoral no realiza distinciones entre Elecciones Generales, al Parlamento Europeo o Municipales y sólo toma como referencia para la distribución de los espacios la votación obtenida por el partido en la elección equivalente anterior. La misma LOREG establece que el criterio de distribución busca garantizar el principio de proporcionalidad (art. 61 de la LOREG); sin embargo, los espacios se distribuyen de la siguiente forma (art. 64.1 de la LOREG): a) Diez minutos durante el transcurso de la campaña electoral (que dura quince días), para las formaciones políticas sin representación o que se presentan por primera vez a un proceso electoral; b) Quince minutos para las formaciones políticas con representación, pero que no hubiesen alcanzado el 5% de la votación; c) Treinta minutos a las formaciones políticas con representación y con una votación comprendida entre el 5% y 20%; y d) Cuarenta y cinco minutos a los partidos que hubiesen obtenido una votación mayor al 20%. Para paliar las diferencias existentes entre las formaciones políticas que se encuentren ubicadas en uno de los parámetros anteriormente señalados, la Ley establece que la Junta Electoral Central otorgará preferencias para elegir el momento y orden de la emisión de los espacios, a las formaciones políticas que hubiesen obtenido mayor votación en la elección pasada equivalente. De acuerdo a García Pelayo, el sistema de distribución señalado garantiza el principio de proporcionalidad, ya que aunque los partidos son formal y abstractamente iguales, tienen distinta magnitud y presencia, causa por la cual el principio de igualdad debe configurarse con el de representatividad³⁷.

Los órganos que regulan el uso y la distribución de los espacios son la Junta Electoral Central y una Comisión de Radio y Televisión. La función de la Junta Electoral Central es distribuir, por medio de la Comisión que opera bajo su dirección, los espacios de propaganda electoral que se emitan en la televisión y radiodifusoras públicas (art. 65 de la LOREG). Una de las actividades más importantes de la JEC es velar por el pluralismo político y social, actividad que reali-

³⁶ Este sistema presenta como inconveniente que algunas formaciones políticas, con el fin de obtener espacios en los medios, presentan candidaturas en un sinnúmero de circunscripciones sin tener representación ni arraigo.

³⁷ Manuel García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986, p. 66.

za buscando la neutralidad informativa de los medios de comunicación pública en períodos electorales. Adicionalmente, puede recibir quejas derivadas del uso ventajoso que pueda realizar el partido en el Gobierno en estos medios (art. 66 de la LOREG). Por su parte, la Comisión de Radio y Televisión tiene como función primordial la distribución y el control de los espacios gratuitos para propaganda electoral en los medios públicos. Este proceso se desarrolla por medio de un acuerdo y el voto ponderado de cada uno de sus miembros.

Para el buen desarrollo de su función debe respetar los principios de preteritoriedad y singularidad propios de las necesidades de los procesos electorales. La Comisión es designada por la JEC; a ella se suman un delegado de cada partido con representación en el Congreso y que presente candidaturas en las elecciones convocadas (art. 65.2. y 65.3. de la LOREG). En la práctica, las Comisiones formadas en los diversos procesos electorales han funcionado bastante bien, y los acuerdos de distribución de los últimos procesos electorales se han efectuado de una forma cordial. Prueba de ello son las Elecciones Generales de 1996, en las que no se presentó ante la JEC recurso alguno que impugnara la distribución realizada³⁸.

La legislación española solamente permite en tiempo electoral arrendar espacios en radio. El contratar espacios en televisión para actos de propaganda o apoyo político por parte de partidos, candidatos o personas afines se encuentra prohibido. Por ello la importancia de este tipo de apoyo que es, en opinión de García Llovet, el instrumento más importante para la conformación de la opinión pública³⁹. El criterio de prohibir la contratación de espacios en televisión tiene como fin otorgar ciertas garantías de equidad entre los contendientes políticos en el proceso electoral. Con esta medida se pretende impedir que los partidos políticos que cuenten con medios económicos desahogados puedan manipular la televisión en su beneficio.

- 2) **Uso de locales oficiales para actos electorales** (art. 57 de la LOREG).- Las formaciones políticas pueden solicitar ante la Autoridad Electoral el uso de locales o espacios públicos para actos de campaña.

³⁸ Argumento expuesto por D. Enrique Arnaldo Alcubilla, Letrado de la JEC de los años 1986 a 1996, en entrevista con el autor. A lo anterior agregó que los acuerdos cordiales se han realizado como consecuencia de la participación constante en los diferentes procesos electorales de los partidos políticos, lo que les ha dado experiencia que les permite llegar a acuerdos sin la necesidad de acalorados debates.

³⁹ Enrique García Llovet, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 202.

En caso de coincidencia de peticiones, se le otorgara preferencia al partido que hubiese obtenido mayor votación en elección pasada⁴⁰. Este tipo de apoyos, aunque en cuantía no representa un gran ahorro para los partidos políticos, es de suma importancia, ya que es el medio a través del cual los partidos demuestran su poder de convocatoria y eso muchas veces evidencia un efecto psicológico en el electorado.

- 3) **Tarifas especiales para el envío de propaganda y boletas electorales** (mailing electoral) (art. 59 de la LOREG).- La Legislación Electoral establece que a los envíos postales de propaganda electoral se les aplicará una tarifa especial que será fijada por orden ministerial. A la fecha la tarifa que se aplica, que por cierto no se ha modificado desde 1977, es irrisoria y aunque depende del peso del envío, los costos oscilan entre tres a siete pesetas (de dos a cinco centavos de dólar)⁴¹. Si consideramos que la misma LOREG otorga a los partidos políticos subvenciones para el envío de propaganda electoral de 26 pesetas (diecisiete centavos de dólar) por envío, el mailing no representa un gasto adicional. En otras palabras, se puede considerar gratuito e incluso comúnmente genera excedentes que se aplican en otros rubros⁴².
- 4) **Espacios públicos para la colocación de propaganda** (art. 56).- La publicidad que realizan los partidos políticos en campañas electorales por medio de carteles, pancartas y banderolas, actualmente ha perdido el papel relevante que representaba en campañas de antaño. Esta forma de propaganda, una de las más antiguas y tradicionales, ha sido desplazada por la televisión, radio y prensa escrita. No obstante el papel al que se le ha relegado, sigue produciendo un efecto comunicador importante en el electorado. Por ello la importancia de su regulación. La fórmula que se emplea es por medio de una distribución equitativa, otorgándole preferencia para que elijan el lugar a las formaciones políticas de mayor votación en elección

⁴⁰ En el caso de que se solicitara el uso de locales públicos, administrados por entidades privadas, como pueden ser plazas de toros o recintos feriales, los partidos políticos tienen que pagar un canon por el uso de las instalaciones, que será fijado en su cuantía por el consejo de administración del lugar donde se realice el acto de campaña.

⁴¹ La tarifa normal para envío de este tipo de propaganda es de 60 cts. de dólar, aproximadamente. Como consecuencia de que el servicio de correo es una empresa pública, no se presentan quejas por parte del Consejo Directivo.

⁴² En lugar de utilizar el correo subvencionado, los partidos contratan empresas de mensajería o a sus mismos militantes para que realicen las entregas respectivas otorgándoles un estímulo económico, que en mi opinión consolida aún más su compromiso con el partido.

equivalente pasada. Para tal efecto, el segundo día posterior a la proclamación de candidaturas, la Autoridad Electoral comunica a las formaciones políticas, los lugares reservados. La distribución de los espacios se realiza por las Juntas Electorales de Zona, previa petición de los representantes de los candidatos y atendiendo, como ya lo mencionamos, a un criterio de equidad en los espacios físicos, complementado por el de representatividad que les permite elegir a los partidos con mayor votación las zonas de mayor circulación peatonal y vehicular. El sistema de distribución empleado ha causado escasa controversia entre los partidos políticos contendientes⁴³.

4. FINANCIAMIENTO PRIVADO

Como ya se mencionó, el sistema de financiamiento de partidos en España es predominantemente público. La supremacía de los recursos públicos sobre los privados determina que el financiamiento privado desempeñe un papel secundario y en algunos casos simbólico. Si los partidos reciben recursos públicos suficientes para realizar su actividad política, caerán en una etapa de conformismo y poco les va a preocupar buscar otras fuentes de financiamiento, ya que tienen cubiertas sus necesidades primordiales.

En la última década en España se ha hablado mucho del financiamiento privado, y tanto es así que la futura reforma pretende potenciarlo. La dinámica actual ha justificado la importancia de este tipo de contribución. Para Del Castillo, los aportes de los particulares no son moralmente cuestionables; por ende, no debiesen prohibirse en la Ley. Sostiene que el aportar a un partido político debe considerarse como una función de virtud cívica; por el contrario, el contribuir a un partido se considera “un acto peligroso y moralmente sancionable”.

A lo anterior agrega que sería conveniente que los gastos de los partidos por concepto de actividad ordinaria, debiesen cubrirse con financiamiento privado. Los argumentos anteriores los sustenta en la siguientes razones: a) El financiamiento privado permite el acercamiento entre electores y partidos; b) Constituye una forma de participación política; c) Induce a los partidos a realizar una mejor administración en su presupuesto; d) Obliga a los partidos a efectuar una buena gestión en el gobierno, como

⁴³ La LOREG no señala sanción alguna para los partidos que no respeten las disposiciones para la fijación de propaganda. En la práctica son pocas las impugnaciones que se presentan por este concepto. Los partidos respetan los espacios que se les asignan.

en la oposición, pues de ello dependerá que los ciudadanos los sigan financiando; y e) Señala que es el mejor antídoto contra la corrupción, ya que permite a los contribuyentes velar y fiscalizar las finanzas de los partidos⁴⁴.

El que los partidos puedan financiarse con recursos privados implica, de acuerdo a González Varas, un reto que demuestra el arraigo real del sistema de pluralismo español. Esto les permite adquirir una mayor independencia con respecto al Estado y tener otros parámetros que puedan medir su gestión política; esto es, los ciudadanos a través de sus aportes pueden evaluar su actividad política⁴⁵.

Lo anterior podría interpretarse en el sentido de que si un partido mantiene o incrementa su financiamiento privado, quiere decir que los ciudadanos se encuentran satisfechos con su gestión; en sentido contrario, es una señal de alarma para los partidos.

La causa principal que ocasiona que el financiamiento público sea mayoritario son las cuantiosas cantidades que el Estado les otorga a los partidos políticos. También contribuyen la LOFPP y la LOREG, pues en ambas legislaciones existen disposiciones de carácter restrictivo y limitativo del financiamiento privado. Como elemento adicional, es oportuno resaltar que los partidos políticos, y no sólo en España, atraviesan por una crisis de credibilidad ante la ciudadanía, lo que repercute en una reticencia a contribuir con ellos.

a) Por actividad ordinaria

La LOFPP establece que el financiamiento privado de los partidos se constituye por: las cuotas y aportes de sus afiliados; los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los ingresos procedentes de todo tipo de donaciones permitidas por Ley; los créditos que concierten; y herencias o legados. A continuación señalaré las características de cada uno de ellos:

- 1) **Cuotas de los afiliados.**- Las cantidades que reciben los partidos políticos en España por concepto de cuotas, sean de derecha o iz-

⁴⁴ Pilar del Castillo Vera, "La financiación de los partidos políticos: La reforma necesaria", en José J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 101 y 102. También en: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos", *op. cit.*, p. 60.

⁴⁵ Santiago González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995, p. 141.

quiera, representan un porcentaje mínimo de sus gastos. Diferente es el caso, en Gran Bretaña, del Partido Laborista, y del Partido Socialdemócrata, en Alemania. Ambos pueden pagar en gran parte los gastos de funcionamiento ordinario partidos con el dinero que reciben en concepto de cuotas. Cotarelo ha afirmado que el pago de la cuota de un militante implica una relación de reciprocidad entre las partes. Obliga a los partidos a realizar una verdadera representación y defensa de los intereses de sus financiadores, y a los militantes a pagar sus cuotas, ya que con ello adquieren el derecho de participar en la elección interna de sus candidatos, pedir cuentas y exigir una buena gestión partidaria. El pago de cuotas, por insignificante que sea, e incluso aunque no se pague, conlleva un acto de afirmación y lealtad a la institución, cuyo valor es muy superior al puramente monetario. El pagar periódicamente una cuota representa un acto de renovación de adhesión al partido⁴⁶.

Si en España los partidos políticos con mayor electorado cobraran sus cuotas, esto representaría un ingreso considerable para el partido⁴⁷; sin embargo, no es así. El no pago de cuotas es una situación a la que están muy acostumbrados los partidos⁴⁸, tanto es así que no existen estrategias que busquen tener sistemas eficientes de cobro. Actualmente, es imposible determinar el porcentaje de afiliados que pagan sus cuotas. Existen dos parámetros, el de los partidos políticos que señalan un 50% (PP, PSOE e IU), y el del Tribunal de Cuentas que establece un porcentaje aproximado del 30%⁴⁹. No obs-

⁴⁶ Ramón Cotarelo García, *Los partidos políticos*, primera reimpresión, Madrid, Sistema, 1996, p. 194.

⁴⁷ Los partidos PP y PSOE cuentan actualmente con una afiliación aproximada de 400 mil simpatizantes.

⁴⁸ El no pago de cuotas se hace patente en España, por las siguientes circunstancias: a) El pago de una cuota a un partido no representa una contraprestación. En otras sociedades este pago representa al afiliado recibir ciertos servicios; b) Los partidos políticos actualmente no se interesan en contar con grandes cantidades de afiliados; la idea de partidos de masas actualmente es obsoleta, pero tampoco desean dar una imagen de debilidad y abandono; c) Los partidos prefieren a votantes, en lugar de militantes, ya que así no tienen que repartir ventajas materiales directas o prebendas a los militantes, solamente están obligados a cumplir promesas de carácter ideológico; d) Se acepta el no pago, porque el grupo dominante del comité del partido monopoliza las oportunidades de poder; e) En caso de aplicar medidas sancionadoras a los militantes que no paguen su cuota, implicaría darlos de baja del partido; con ello tendrían una disminución gradual de sus militantes y eso no les conviene, porque causaría un efecto negativo de propaganda. *Cfr.* Ramón Cotarelo García, *Los partidos políticos, op. cit.*, pp. 195 a 197.

⁴⁹ Los porcentajes de los partidos fueron expresados por sus representantes de finanzas, en entrevista efectuada por el autor. Los datos del Tribunal de Cuentas se obtuvieron por medio de los cálculos que realizó el autor basado en el último informe de fiscalización, correspondiente al año 1992.

tante los problemas que tienen los partidos para cobrar sus cuotas, se puede decir que las cantidades que reciben por dicho concepto no son nada despreciables. De acuerdo a los representantes de finanzas del PP y el PSOE, cada partido recibe al año aproximadamente seis millones de dólares. Se tiene que destacar que los militantes del partido que tienen un puesto de elección popular o que trabajan en un puesto de confianza, designado por el partido que gobierna, ya sea nacional, autonómico o municipal, se encuentran obligados a pagar una cuota adicional, la que se calcula dependiendo de su sueldo. Este tipo de aportes, sumados todos, constituyen un ingreso importante para los partidos.

- 2) **Aportaciones no finalistas de personas físicas o jurídicas** (artículo 4.2. de la LOFPP).- La Ley de Financiación de Partidos establece que las donaciones en dinero que realice cada persona física o jurídica⁵⁰ a las formaciones políticas, no puede exceder los diez millones de pesetas al año (sesenta y siete mil dólares). El imponer límites obedece a dos supuestos: el primero es evitar que partidos que se encuentran en condiciones políticas favorables, reciban contribuciones de cuantía alta, lo que les otorga ventaja sobre sus adversarios. El segundo consiste en no permitir que donaciones millonarias comprometan y presionen al partido para otorgar, con posterioridad a la jornada electoral, ciertos favores o protección a sus benefactores. Es posible que la transparencia lograda por medio de la publicación de las contribuciones, evitaría el supuesto anteriormente señalado; sin embargo, para que el financiamiento privado sea más participativo debe privilegiarse el hecho de que existan muchos contribuyentes en pequeñas cuantías y no un reducido grupo que aporta cantidades millonarias. Por ello la importancia de que existan límites, los que no tienen que ser muy estrechos para no ser a su vez violados, pero tampoco muy generosos, porque producirían que entes económicamente poderosos pudiesen manipular, gracias a su contribución, al partido financiado. Un punto medio es la solución a la que debería adecuarse la legislación española. El financiamiento privado a través de donaciones no representa por la magnitud de su recaudación un papel prioritario en las finanzas de los partidos. Por el contrario, significa en términos cuantitativos, cantidades mínimas en relación con los ingresos públicos. Un ejem-

⁵⁰ Las contribuciones de personas jurídicas deben acompañarse de un acuerdo adoptado por el órgano social competente.

plo de ello son los informes del Tribunal de Cuentas, en los que se aprecia que en 1992, de los cinco partidos de mayor votación en España, sólo tres reportaron donaciones (PSOE, PP y CIU), las cuales no sobrepasaron el 3% de sus gastos.

- 3) **Productos de las actividades propias del partido y de herencias o legados.**- El primer tipo de financiamiento mencionado lo constituyen, principalmente, las ventas que realizan los partidos políticos de material publicitario o publicaciones, como también los productos obtenidos por inversiones bancarias y renta de locales. A la fecha los partidos reciben por este concepto cantidades simbólicas, por no decir inexistentes. De la misma forma, los partidos casi nunca o difícilmente reciben herencias o legados.
- 4) **Aportaciones anónimas.**- La LOFPP establece que los aportes anónimos no podrán sobrepasar anualmente el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para el financiamiento público ordinario, cantidad que equivale a unos 3,3 millones de dólares (artículo 4.3.). Los postulados que justifican las contribuciones anónimas son dos. El primero se basa principalmente en el respeto del sufragio; como es lógico, el hecho de que una persona contribuya a un partido político, indica que por ese mismo partido votará, por lo cual si se publican los nombres de los donantes, se viola el secreto del voto⁵¹. El segundo es que se puede presentar el caso de que una empresa que aporte a un partido perdedor, reciba posteriormente represalias del partido gobernante. Con el fin de no desmotivar al financiamiento privado, se establecieron las donaciones anónimas. En mi opinión, los aportes anónimos debiesen ser suprimidos⁵². Actualmente, los partidos casi no reciben recursos por este concepto⁵³. Se tiene que resaltar que de mantenerse esta modalidad, se podría presentar el supuesto que un partido político reciba cantidades en exceso a las permitidas por ley, o que fuentes provenientes de actividades ilícitas encuentren en las donaciones anónimas un

⁵¹ Criterio sustentado por las legislaciones electorales de Suecia y Dinamarca.

⁵² De la misma opinión son Blanco Valdés, López Garrido y Satrústegui. Cfr. Roberto Blanco Valdés, "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1994, p. 51; Diego López Garrido, "La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma"; en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1994, y Miguel Satrústegui Gil-Delgado, "La reforma legal de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 16, núm. 36, (1993), p. 102.

⁵³ Comentarios hechos al autor por los representantes de finanzas del PP, PSOE e IU.

medio para ingresar recursos a los partidos con el beneplácito o complicidad de los mismos⁵⁴.

- 5) **Contribuciones no permitidas** (art. 4.3. y 5.2.).- La LOFPP prohíbe los aportes de empresas públicas; empresas que mediante contrato vigente contraten, presten servicios o realicen obras o suministros con el Estado; gobiernos y organismos públicos extranjeros (de ello se excluyen las subvenciones que se otorgan para elecciones al Parlamento Europeo). Las modalidades señaladas prohibiendo que contribuyan empresas públicas o extranjeras se encuentran más que justificadas. No es posible que una empresa pública pueda financiar a un partido si el Estado ya lo está haciendo; en caso de que esto no se prohíba expresamente, se produciría una doble contribución, que beneficiaría por supuesto al partido que se encuentra gobernando. El prohibir las contribuciones de gobiernos extranjeros tiene como fin evitar que los partidos respondan a intereses ajenos a su Estado. Así se garantiza la soberanía nacional y se evita que entes ajenos quieran o pretendan influir en decisiones de la nación.

En lo que respecta a las empresas que tienen contrato con el Estado, el criterio de la legislación española apunta en el sentido de no permitirles que contribuyan a los partidos políticos, con el fin de evitar que el aporte se considere o se convierta en una comisión, que se hace manifiesta por haber sido favorecida en una licitación o adjudicación de obra. Desde mi punto de vista, ello es erróneo y discutible. Las empresas que contratan con el Estado de todas formas financian a los partidos; la diferencia es que lo hacen al margen de la ley. Si este tipo de contribuciones se hiciera con transparencia y en forma pública, no tendrían porque ser prohibidas, ya que sería el mismo electorado el que podría juzgar a los partidos a la hora de emitir su voto, en caso de favorecer de forma notable a alguna empresa.

⁵⁴ En EE.UU. los aportes anónimos fueron objeto de una controversia que se dirimió en el Tribunal Supremo (caso *Buckley versus Valeo*), fallando en favor de la legitimidad constitucional de la identificación de los donantes. Un comentario más amplio del tema consúltese en: Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pp. 40 a 43; Herbert E. Alexander, *Money, Elections & Political Reform*, cuarta edición, Washington, CQ Press, 1992, pp. 33 a 35; Larry Sabato, *Paying for Elections. The Campaign Finance Thicket*, New York, PP Publications, p. 4; David B. Magleby y Candice J. Nelson, *The Money Chase. Congressional Campaign Finance Reform*, Washington, Brookings, 1990, pp. 123 a 125.

b) Campañas electorales

La normativa que rige las contribuciones privadas que reciben los partidos políticos para campañas electorales es muy similar en cuanto a prohibiciones, a las anteriormente mencionadas. Las diferencias consisten en una disminución a la décima parte del límite a los aportes de personas físicas o jurídicas (artículo 129 de la LOREG) a un millón de pesetas (siete mil dólares), y en un control más riguroso de las donaciones. Esto es, todos los fondos que se reciben de los particulares, se deben ingresar a una cuenta bancaria que se abre especialmente para tal efecto (artículo 124 de la LOREG). Los aportes anónimos no se encuentran contempladas en la LOREG. Las elecciones generales de 1993 y 1996 han demostrado que los partidos reciben cantidades mínimas por concepto de financiamiento privado electoral, tanto es así que lo percibido en relación al gasto no supera el 5%⁵⁵.

c) Créditos bancarios

Diferente es el caso de los créditos que las instituciones bancarias otorgan a los partidos para financiar sus gastos electorales. Esta forma de financiamiento, aunque no se puede calificar como privada, ya que sólo es un préstamo que se garantiza con la subvención pública electoral, constituye el motor principal que mueve la campaña. Representa más del 50% del total del gasto y en algunos partidos el porcentaje se incrementa aún más; por ello, este tipo de recursos se han hecho indispensable para las campañas electorales. El inconveniente que presenta es que solamente los partidos con representación parlamentaria adquieren sin problemas los créditos de las instituciones bancarias; en cambio, a los partidos minoritarios o de reciente creación los bancos no les prestan, o en caso de hacerlo, les solicitan que den garantías con fianzas o avales.

El procedimiento habitual para solicitar los créditos se inicia con la convocatoria de elecciones. Los partidos acuden a los bancos y estos calculan el monto de la subvención pública que cada agrupación podría recibir, para calificar en base a ello la cuantía del préstamo. Posteriormente, las instituciones bancarias dan aviso al Ministerio del Interior, con el fin de que concluida la jornada electoral y presentada la contabilidad de los ingresos y gastos de campaña, sea éste el que pague directamente a los ban-

⁵⁵ Véanse los informes elaborados por el Tribunal de Cuentas de las elecciones referidas.

cos las cantidades adeudadas. En caso de que el adeudo sea mayor, los partidos tendrán que pagar directamente a los bancos; en caso contrario, el Ministerio del Interior ingresará el sobrante al partido político.

El sistema de financiamiento privado de campañas se encuentra inmerso en una grave crisis, por lo que es necesario establecer medidas que permitan a los partidos obtener fondos privados. Potenciar el financiamiento privado es una prioridad. Algunas acciones importantes para tal efecto podrían ser, como lo mencionaré en las consideraciones finales, incrementar los límites al financiamiento privado al mismo monto que el financiamiento por actividad ordinaria (diez millones de pesetas), y las exenciones fiscales a las contribuciones.

De la misma forma, los partidos deben constituir en períodos electorales y ordinarios comités de recaudación de fondos. Una forma simple es enviar a todos los militantes cartas solicitando financiamiento. Para tal efecto se señala una cuenta bancaria, de modo que la persona que esté interesada sólo necesita ingresar el dinero a ella. Esta forma económica y sencilla no representa costos altos, ni un desgaste de los funcionarios del partido.

5. EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO

Sin lugar a dudas, el problema más grave al que se ha enfrentado el sistema de financiamiento de partidos en España es el financiamiento ilícito. Entendido éste como la operación antijurídica que se realiza entre partidos políticos y particulares, en la que el primero recibe sustanciosas sumas a cambio de favorecer al segundo, por medio del poder de decisión que tiene su acción de gobierno o de la presión que pueden ejercer en la oposición en favor de sus benefactores, contraviniendo así las obligaciones jurídicas y éticas que deben tener en su desempeño. Generalmente, se realiza sin respetar las normas legales y produce para el donante ganancias económicas que convierten su contribución en inversión.

El financiamiento ilícito produce corrupción, y es un fenómeno muy difícil de comprobar debido a la forma encubierta en que se realiza. Este acto ilícito no ha surgido en tiempos contemporáneos; de acuerdo a Jiménez de Parga, se ha hecho patente desde la existencia de los primeros círculos políticos; es un mal antiguo y de difícil curación que irrita la sensibilidad cívica⁵⁶.

⁵⁶ Manuel Jiménez de Parga, "La corrupción en la democracia", *Claves de razón práctica*, núm. 29, Madrid, Enero-Febrero de 1993, p. 8.

Esa clase de ingreso ilegítimo, que altera los valores fundamentales de la democracia, produce un mal endémico que se encuentra inmerso en los partidos políticos⁵⁷. Este fenómeno se manifiesta cuando los representantes elegidos por los ciudadanos atienden y dan prioridad a las demandas de sus “mecenas económicos”, en vez de considerar los requerimientos de quienes los eligieron. Los primeros casos de financiamiento ilícito que surgieron ante la opinión pública española se hicieron patentes a principios de los años ochenta. De acuerdo a lo expresado por García Añoveros, una de las causas que permitieron estos actos antijurídicos fue haber permitido que en un Estado intervencionista y lleno de irregularidades complejas, que exigían decisiones públicas de alta discrecionalidad, se otorgara la llave de la administración pública a los políticos para que pudiesen orientar los gastos hacia grupos privilegiados.

También influyó el rápido crecimiento económico, lo que permitió amplias posibilidades de dinero fácil “abiertas a aventureros oficialmente invitados a enriquecerse”; la expansión del gasto público, sobre todo en gigantes obras de infraestructura; la relajación de controles internos; la descentralización política y la multiplicación de los centros de gastos⁵⁸. A todo ello se puede añadir un elemento determinante: la ausencia de alternancia política y el incremento de los gastos partidarios, tanto para su funcionamiento ordinario como para los gastos de campaña. Los factores señalados multiplicaron las oportunidades de corrupción, las cuales no fueron atacadas por el gobierno central, por la oposición o los gobiernos autónomos⁵⁹.

La presencia pública del financiamiento ilícito se agudizó y se hizo más evidente a principios de la década de los noventa (véase Anexo 3), a pesar de que en años anteriores se incrementó el financiamiento público con el fin de erradicarlo o disminuirlo. Lo que demostró, como ya lo he señalado, que este tipo de financiamiento no es un antídoto contra la corrupción.

⁵⁷ Roberto Blanco Valdés, “Consideraciones sobre la necesaria ...”, *op. cit.*, p. 38. Otro artículo del mismo autor, en el que realiza un estudio interesante del financiamiento de partidos y la corrupción de algunos países europeos: “Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo”, en José Asensi S. (coord.), *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 122 a 129.

⁵⁸ Jaime García Añoveros, “Razón de Estado, razón de partido: La financiación de la democracia”, *La economía española actual*, Sevilla, Fundación Almonte, 1994, pp. 52 y 53.

⁵⁹ Santos Juliá, “Más de una docena”, artículo publicado por el diario *El País*, el 29 de Diciembre de 1996, p. 12. En el artículo se hace referencias a diversos casos de financiamiento ilícito, que de acuerdo al autor germinaron como hongos.

El profesor Von Beyme ha referido que la clase política no está “hermeticamente cerrada”⁶⁰. En efecto, casi todos los partidos políticos están contagiados del cáncer de la corrupción, lo que ha producido uno de los vicios más graves en la democracia española, al tiempo que ha afectado profundamente a los ciudadanos, que han perdido su confianza en los partidos políticos y han disminuido su fe en la democracia misma⁶¹.

Aunque se han tomado algunas medidas para erradicarla, lamentablemente se tiene que admitir una realidad ya señalada por De Esteban; la unión nefasta entre política y dinero constituye una relación tan estrecha como la de el portero y el gol. Se pueden arbitrar los medios para evitar goleadas, pero al final siempre acaba entrando un balón a la red⁶².

Los casos de corrupción que a partir de la década de los ochenta han aparecido ante la opinión pública en España son, principalmente, responsabilidad de los partidos políticos. Ellos, con sus ansias de financiación creciente, vulneraron las reglas del financiamiento de partidos con el fin de obtener ventajas económicas.

Las partes que intervienen en el financiamiento ilícito de partidos son tres: partidos políticos, particulares que al margen de la ley financian estos partidos y los intermediarios. Las causas principales que han ocasionado que los partidos obtengan recursos de forma irregular son: a) El superávit en los gastos ordinarios de los partidos: demasiadas sedes que mantener, excesos en los gastos de oficina y despilfarro en los gastos personales de los dirigentes; b) Los excesos en los gastos de campaña; c) El enriquecimiento personal de los funcionarios del partido, quienes al mismo tiempo de favorecer a su agrupación se favorecen a ellos mismos.

Esto se produce por dos supuestos: El primero, porque nadie lleva una contabilidad escrupulosa de lo irregular por razones de protección y cobertura. El segundo, porque el que interviene y se beneficia, en caso de ser perseguido por su partido por actos corruptos, tiene en sus manos las armas propias de su condición de cómplice. En este apartado, sólo me queda agregar los porcentajes que ganan los partidos por este tipo de actividad ilícita. Se dice, aunque es complicado determinarlo, que los montos totales de las operaciones corruptas y los porcentajes que se pagan por

⁶⁰ Klaus Von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 90. En el texto se puede encontrar un análisis sobre la corrupción y los partidos políticos.

⁶¹ Pilar del Castillo Vera, “Problems in Spanish Party Financing”, en Herbert Alexander y Rei Shiratori (ed), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 97.

⁶² Jorge de Esteban Alonso, *El Estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*, Madrid, Libertarias, 1992, p. 83.

referido concepto en España se encuentran entre el 2% y 4% del valor total del contrato⁶³.

El segundo implicado en el financiamiento irregular, los particulares que pagan cantidades al margen de la ley con el fin de obtener utilidades posteriores, como si fuera una inversión legal, también presenta características peculiares. Que algunas empresas traten de sobornar a los funcionarios del Estado, es un vicio que siempre existirá y al que el propio Estado debe obligadamente repeler.

El problema grave se presenta cuando este tipo de circunstancias delictivas se vuelve institucional; dicho de otra manera, cuando la empresa sabe que si no ofrece una dádiva o un porcentaje de la adjudicación de la obra o servicio público, difícilmente se podría lograr un contrato. Con tal acto se obliga al empresario a entrar a un juego sucio donde no se puede negar a participar. Este juego péfido, en el que el poder político de decisión es utilizado para la adjudicación de contratos, produce la fragmentación total de la integridad moral y política de los partidos.

Por último, los intermediarios, que son finalmente los que más se benefician del financiamiento irregular, ya que no tienen que cuidar una imagen política, ni arriesgarse en un negocio que les puede reeditar pérdidas. Ellos sólo negocian los porcentajes de las partes obteniendo así jugosas ganancias, y cuando los casos de corrupción salen a la luz pública y tienen consecuencias judiciales, es difícil comprobar su participación.

6. GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los gastos que realizan los partidos para el desarrollo de su actividad política se pueden clasificar en gastos ordinarios y de campañas electorales. En los últimos años, los partidos políticos españoles han sido criticados por su gasto excesivo. En el primero de los casos, en lo referente a los gastos ordinarios, el incremento se ha producido como consecuencia del pago de la deuda e intereses a instituciones bancarias, el aumento en los gastos personales de los políticos y el crecimiento de las sedes municipales de los partidos.

Este último ítem se encuentra justificado, pues los partidos deben tener un contacto permanente con el ciudadano, y no limitarse a ello exclusivamente en periodos electorales. Lo que no se justifica y se ha critica-

⁶³ Pilar del Castillo Vera, "Problems in Spanish Party Financing", *op. cit.*, p. 100. Cita hecha por la autora de acuerdo a publicaciones de los diarios *El País* y *ABC* del 23 de Abril de 1991.

do con insistencia son los aumentos en los gastos personales de los políticos, y no estamos hablando solamente de los líderes de los partidos, sino de casi toda la estructura, los que en lugar de vivir con austeridad, hacen gala de despilfarro con recursos provenientes principalmente del financiamiento público.

Uno de los graves problemas a los que se enfrentan los partidos españoles y que representa un desembolso considerable anualmente es el endeudamiento contraído con instituciones crediticias⁶⁴. Los partidos tienen que destinar cantidades considerables para el pago de capital, intereses y gastos ocasionados por haber incumplido sus obligaciones de pago.

La deuda histórica de los partidos ha producido una severa crisis en sus finanzas. En 1994, el PSOE tenía una deuda acumulada de casi doce mil millones de pesetas (80 millones de dólares); el PP, de cuatro mil millones (27 millones de dólares); e Izquierda Unida, de mil millones (6,5 millones de dólares). Este endeudamiento ataca al motor principal del accionar del partido, ocasionando una merma considerable en su labor política.

A diferencia de los gastos ordinarios, los electorales no se han incrementado en las últimas cuatro elecciones generales. Ese logro se debe a las reformas constantes que se han hecho a la legislación electoral, consistentes en una disminución paulatina a los límites de los gastos de campaña. En las elecciones generales de 1996, el límite del gasto fue de cuarenta pesetas por habitante, que equivale aproximadamente a 1.888 millones de pesetas (US\$ 12,5 millones), aunque a esta suma se tiene que agregar el gasto que realizan los partidos por concepto del "mailing electoral", el que por disposiciones de la LOREG no se considera dentro de los límites señalados.

El prohibir a los partidos contratar espacios para publicidad política en medios televisivos, que son al fin y al cabo, los que más incrementan los costos de las campañas, representa un ahorro considerable. Un elemento adicional que contribuye a economizar en el gasto electoral es la brevedad de las campañas (quince días)⁶⁵ y a la ausencia de segunda vuelta.

En cifras, los dos principales partidos políticos nacionales gastan por elección general, aproximadamente, 17 millones de dólares, lo que en comparación con los gastos efectuados en otros países parece bastante razonable. Se tiene que reconocer el mérito de la legislación electoral española

⁶⁴ Desde el inicio del proceso de transformación democrática en España, los partidos en su afán de obtener mayor representación, no escatimaron en gastos. El derroche y el gasto mayor que el ingreso se reiteraba año a año, ocasionando la acumulación del déficit, que con el paso del tiempo se convirtió en una deuda de difícil pago.

⁶⁵ Los partidos pueden realizar gastos electorales a partir de la convocatoria de elecciones y hasta el día de proclamación de candidatos electos (art. 130 de la LOREG).

que ha impedido el aumento de los costos de campaña, a pesar de que cada día la sofisticación de las campañas electorales induce y coacciona a los partidos a incrementar sus gastos.

7. MECANISMOS DE CONTROL

El control de las finanzas de los partidos políticos se estableció de manera formal para gastos electorales con la LOREG (1985), y para gastos por actividad ordinaria en la LOFPP (1987)⁶⁶. Con anterioridad a esas fechas, los partidos, pese a recibir sustanciosas subvenciones, no tenían obligación alguna de presentar informes financieros. El mecanismo de control que a la fecha se utiliza, en muy poco se ha modificado desde que se instituyó. Principalmente, se fundamenta en cuatro puntos: a) Obligaciones contables, b) Fiscalización interna, c) Fiscalización externa, y d) Sanciones. A continuación, describiré brevemente cada uno de ellos.

La LOFPP especifica una serie de requisitos que deben cumplir los partidos, a efecto de conocer en todo momento su situación financiera (artículo 9). Para ello les exige llevar libros de tesorería, inventarios y balances que deben estar acordes con los principios de contabilidad general aceptados. En los informes deberá figurar un inventario, la relación de ingresos⁶⁷, gastos⁶⁸ y operaciones de capital (créditos, inversiones, deudores y acreedores). En lo que respecta a la fiscalización interna de los partidos políticos, la misma LOFPP establece que los partidos deben prever un sistema de fiscalización interna, el que tiene como finalidad garantizar un adecuado control de todos los actos y documentos partidarios que tengan relación con asuntos de carácter económico (artículo 10).

Aunque la LOFPP obliga a los partidos a tener un régimen de control interno de sus finanzas, omite señalar la forma específica en que se tendrá que hacer efectiva tal disposición. La carencia de un reglamento al

⁶⁶ Sobre la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas, véase: Rafael Mateu-Ros Cerezo, "El control financiero de los partidos políticos", en *Tribunal de Cuentas en España*, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

⁶⁷ Con el fin de registrar las entradas de capital que perciben los partidos políticos, el art. 9.2. b de la LOFPP realiza una descripción de los diversos tipos de ingresos que se deben incluir, como son: cuotas y aportes de los afiliados; rendimientos de su propio patrimonio; aportes no finalistas; subvenciones estatales; rendimiento por actividades organizadas por el partido.

⁶⁸ En la relación se deben incluir los siguientes gastos: de personal; de adquisición de bienes, servicios de administración y actividades propias del partido; y financieros por servicio de préstamos.

que se tengan que sujetar los partidos les permite incumplir su obligación⁶⁹, ocasionando con ello la deficiencia y el fracaso de esta forma de fiscalización. Una posible solución a la controversia planteada, que no es contraria a la naturaleza jurídica de los partidos, sería aplicar un sistema de similar al empleado en la Ley de Sociedades Mercantiles. El mecanismo consiste en: a) Presentación de un informe anual, con requisitos de contabilidad especificados por Ley, y que incluya una cuenta de pérdidas y ganancias, con su respectiva memoria, que denote con claridad la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados; b) La información se somete a la verificación de auditores externos, quienes elaboran un informe que presentan a la junta general de accionistas para su aprobación; y c) Finalmente, se realiza la publicación correspondiente en el Registro Central Mercantil, con el fin de que los posibles afectados presenten sus impugnaciones.

La fiscalización externa de las finanzas de los partidos políticos la realiza el Tribunal de Cuentas (artículo 10.1. de la LOFPP). Para tal efecto se señala que los partidos políticos que reciban subvenciones estatales están obligados a presentar dentro de los seis primeros meses, a partir del cierre del ejercicio anual, un informe detallado de sus ingresos y gastos. El Tribunal se encuentra facultado para requerir en cualquier momento a los partidos una relación de los aportes privados, especificando el importe de cada una de ellos y el nombre y domicilio de las personas que lo han realizado (artículo 10.2.). Por último, la LOFPP especifica que el Tribunal se tiene que pronunciar, dentro del plazo de los ocho meses posteriores a la recepción de los documentos, sobre la regularidad o no de los informes. En caso de encontrar infracciones a las disposiciones de Ley, puede exigir responsabilidades del incumplimiento (artículo 10.3.).

La realidad ha demostrado que el tiempo permitido al Tribunal para que presente su resolución es insuficiente, ya que nunca ha sido cumplido, y lo que es más, ha llegado a tardar más de seis años para presentar un informe. La función de fiscalización que ejerce el Tribunal sobre los partidos no ha llegado a convencer a propios y extraños. Sus resoluciones, en vez de imponer una sanción, se convierten en recomendaciones, de las cuales los partidos frecuentemente hacen caso omiso.

El mismo Tribunal de Cuentas ha recomendado en distintas ocasiones reformar sus atribuciones para optimizar su función. Para ello ini-

⁶⁹ Generalmente, los partidos presentan en sus congresos nacionales informes sobre su estado financiero. Es necesario resaltar que éstos son elaborados por la misma ejecutiva, sin permitir que el militante del partido pueda intervenir como fedatario. La fiscalización interna del partido, más que efectuarse con absoluta transparencia, se realiza en la absoluta opacidad. Prueba de ello es la negativa de los partidos a informar sobre sus finanzas.

cialmente sería conveniente dotarlo de mayores recursos humanos, materiales y establecer un plan general contable sistematizado para la exhibición de los informes⁷⁰. Con las reformas propuestas, el Tribunal presentaría a tiempo sus dictámenes, con un mayor grado de credibilidad.

Una opción adicional que se ha presentado en los intentos de reforma a la LOFPP consiste en facultar a auditores externos para que fiscalicen a los partidos y presenten el resultado de su acción, en última instancia, al Tribunal de Cuentas. El incumplimiento de las normas de financiamiento de los partidos produce una sanción, que puede ser y dependiendo de su naturaleza, de carácter económico y administrativo. Aunque poco se puede hablar de este tema, ya que el Tribunal en más de once años de trabajo, sólo ha impuesto una sola sanción y por cierto de cuantía mínima. La misma LOFPP es cómplice de ello, pues sólo especifica una sanción que se aplica cuando los partidos se exceden al recibir cantidades superiores a las establecidas por la ley. La pena que se aplica es una sanción del doble de lo irregularmente recibido (artículo 7 de la LOFPP).

De los controles conocidos para la fiscalización de los partidos políticos, uno de los más eficaces es publicitar los gastos e ingresos de los partidos. No es posible ejercer un tipo de control legal de los gastos e ingresos de partidos y candidatos, si estos no son públicamente conocidos. Por ello la divulgación de los gastos se convierte en un elemento de primera magnitud e imprescindible para conocer el grado de cumplimiento que realizan los partidos de las normas existentes. La publicidad no sólo posibilita la fiscalización, sino que permite al electorado estar informados sobre las fuentes de financiamiento de los partidos y el uso de sus gastos. Es también un elemento importante en el proceso democratizador del sistema político. En primer lugar, presiona a los partidos a diversificar sus fuentes de ingresos, pues en caso de recibir aportes cuantiosos de un reducido número de contribuyentes, la opinión pública los rechazaría.

De esta forma, el electorado se convierte en un elemento más de control que obliga a los partidos a buscar otras fuentes de sustentación. En segundo lugar, evita que contribuyentes “generosos”, que buscan favores a cambio de sus aportes, recurran a esta alternativa, ya que la exposición pública los delataría. Como también evita que los donantes ofrezcan

⁷⁰ El plan debe permitir una interpretación clara de la situación financiera de los partidos y debe evitar que se sigan reiterando los problemas que tradicionalmente tiene el Tribunal, como son: no documentar claramente los ingresos; no acreditar claramente el destino final de las inversiones; en la documentación de los gastos, es habitual que no se detalle la fecha; es frecuente que se realicen gastos sin justificantes; los partidos utilizan diferentes modelos para la presentación de informes; datos incompletos y, sobre todo, de difícil interpretación.

una imagen de excesiva inclinación hacia una corriente política, puesto que ello les perjudicaría entre las personas que desarrollen una relación económica y comercial con ellos. En tercer lugar, considerando que los partidos se verían obligados a ampliar su número de contribuyentes, se garantiza una participación más amplia de los ciudadanos. En cuarto lugar, la publicidad de las contribuciones permite que los ciudadanos conozcan y evalúen los intereses sociales que pudiesen respaldar a los partidos políticos. Por último, la publicidad permite fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático al hacer más transparente lo que tradicionalmente es oscuro y sospechoso⁷¹.

La fiscalización de los gastos electorales, al igual que los ordinarios, la realiza el Tribunal de Cuentas⁷². Aunque es conveniente resaltar que el Órgano competente, desde la convocatoria de elecciones hasta la declaración de los candidatos electos, es la Junta Electoral correspondiente⁷³. Referir su actividad sería repetir en gran medida lo anteriormente expresado. Una de las pocas diferencias que se presentan consiste en que el Tribunal sí respeta los períodos para la presentación de su dictamen. Ello como consecuencia de la presión ejercida por los partidos, que necesitan ese dictamen para cobrar el financiamiento público electoral.

8. CONSIDERACIONES FINALES

La transformación en el sistema de financiamiento de partidos políticos vigente en España es una necesidad imperante. La reglamentación existente que data de la década pasada ha presentado fracturas desde su nacimiento, y con ello se ha vivido muchos años. Sin embargo, ya no se puede esperar más; es el momento para que el Parlamento realice la reforma que Legislaturas pasadas no han podido consolidar. La nueva Ley

⁷¹ Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit., pp. 126 a 148. En esta obra se puede consultar un estudio amplio sobre los efectos de la publicidad de las finanzas de los partidos.

⁷² Un grave problema al que se enfrenta el Tribunal es la fiscalización de las elecciones municipales. Por Ley todo partido que tiene representación obtiene subvención y al mismo tiempo se encuentra obligado a presentar informes financieros de sus gastos de campaña al Tribunal. En este tipo de elecciones son innumerables los partidos que obtienen representación, lo que ocasiona un exceso de trabajo para el mismo.

⁷³ Un texto relevante que define la labor de fiscalización de la Junta Electoral: Enrique Arnaldo Alcubilla, "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencia", Fernando Sainz Moreno (coord.), Serie IV, Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997. En la práctica, no se conocen casos en los que las Juntas Electorales hubiesen intervenido por un caso de financiamiento.

debe abordar principalmente dos objetivos: balancear el financiamiento de los partidos y establecer un sistema eficaz de control.

Para cumplir el primero de los objetivos, equilibrar la balanza del financiamiento, una medida adecuada sería aplicar el sistema alemán, que consiste en que el Estado otorga una cantidad similar a la que los partidos obtuvieron por concepto de financiamiento privado. En España sería casi imposible asimilar este sistema, pues los ciudadanos no tienen una cultura de contribución a un partido para tener una mejor representación.

Por ello se tienen que incorporar otras estrategias que pueden girar bajo los siguientes ejes: a) Congelamiento o disminución sistemática del financiamiento público; b) Deducciones fiscales a las contribuciones de particulares. En este sentido se podrían integrar dos fórmulas: La primera, similar a la aplicada en el sistema estadounidense del *tax check off*, que consiste en aportar, por medio de la declaración anual de impuestos de las personas físicas, una cantidad que no puede ser superior a tres dólares, al partido de su preferencia. Si en España se aplica este sistema para la Iglesia Católica en la declaración anual de impuestos, por qué no aplicarla a los partidos políticos. La segunda sería deducir de impuestos una parte de los aportes que realicen personas físicas o jurídicas; c) Otras medidas que podrían adoptar los partidos políticos, al margen de la legislación, serían una campaña anual para ingresar fondos a sus finanzas y envío a los votantes de cartas solicitándoles su cooperación.

El segundo eje rector de la reforma debe girar sobre el control y la fiscalización. Este tema constituye la columna vertebral de todo sistema de financiamiento, ya que carecer de una instancia enérgica de vigilancia y control, convierte en papel mojado la mejor legislación. La propuesta atacaría varios frentes: la fiscalización interna; la externa; la transparencia, a través de la publicación periódica de los resultados de la fiscalización; y sanciones económicas, administrativas y penales a los participantes que violen la normativa jurídica en materia de financiamiento de partidos.

En lo que se refiere a la fiscalización interna, la legislación debe exigir a los partidos que presenten anualmente ante su asamblea general un informe financiero pormenorizado. Este informe previamente debe ser fiscalizado por un comité *ad hoc* del partido, integrado por miembros de la comisión ejecutiva y militantes del partido. El dictamen final no debe tener secretos. Para evitarlo se debe proporcionar el acceso al mismo a los militantes que quieran consultarlo.

La fiscalización externa reviste características diferentes y se requiere una reforma a fondo del sistema actual. Se tienen que fortalecer las atribuciones del Tribunal de Cuentas, dotándolo de mayores facultades jurisdiccionales, así como del personal y equipo técnico necesario para el desarrollo

eficiente y rápido de su función. La primera medida a efectuar sería aprobar un reglamento que sistematice la forma bajo la cual los partidos deben presentar sus informes. En el mismo se debe incluir una serie de facultades que permitan al Tribunal de Cuentas auditar en cualquier momento las finanzas de los partidos.

Para garantizar la transparencia de los dictámenes y el derecho que tienen los ciudadanos a estar informados del actuar de sus instituciones, el Tribunal debe publicar el resultado del informe en su boletín oficial. Como este documento no es de fácil acceso, y no es consultado frecuentemente por los ciudadanos, sería oportuno publicarlo en diarios de circulación nacional. Con esta medida se garantiza la transparencia total del dictamen y se posibilita que el ciudadano esté mejor informado de los actos de los partidos para emitir su propio dictamen a la hora de votar.

Con el fin de garantizar al máximo la transparencia de las finanzas de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas debe tener un registro de los aportes y donaciones que realizan personas físicas y jurídicas a los partidos, y permitir que cualquier persona pueda consultarlos. El ciudadano debe tener acceso para estar enterado de quiénes son las personas que los financian.

El medio más eficaz para evitar el financiamiento ilícito y las contribuciones superiores a los límites establecidos son las sanciones económicas, administrativas y penales. En el primero de los casos, se deben incrementar las sanciones existentes, tanto para los particulares como para los partidos. Este correctivo debe ir de la mano con sanciones administrativas.

Para los partidos éstas pueden ir desde una amonestación hasta el retiro del registro, si se trata de una irregularidad grave. Incluso, en el caso de un proceso electoral, la anulación de la elección sería la sanción más dolorosa que un candidato o partido electo pueda recibir. Si fuesen empresas que realizan operaciones comerciales con el Estado, la sanción aplicable podría ser la prohibición temporal o definitiva de sus relaciones mercantiles. El financiamiento ilícito debe ser castigado con todo el peso y energía de la ley penal. No es posible que se utilice a los partidos políticos como un medio de enriquecerse, protegerse o favorecerse de las instituciones del Estado, o lo que es más reprobable aún, buscar impunidad gubernamental.

La transformación de la legislación del sistema de financiamiento de partidos es una realidad inminente. Los elementos para efectuarla se encuentran sobre la mesa. El único ingrediente del que se carece es la voluntad de los grupos políticos facultados para ello. Seguir esperando sería infructuoso; por el contrario, dar el paso esperado fortalecería el sistema democrático español.

ANEXOS

ANEXO 1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD ORDINARIA

Ejercicio	Ley reguladora	Ley que aprueba el crédito	Importe (pesetas)	Incremento anual (%)	Incremento acumulado(%)
1978	Ley 54/78	Ley 12/79, de 2 de octubre.	1'651'585,520		
1979	Ley 54/78	Ley 20/80, de 24 de abril	1'594.332.475	-3,47	-3,47
1980	Ley 54/78	Ley 42/79, de 29 de dic.-P.G.	1'700'000,000	6,63	2,93
1981	Ley 54/78	Ley 74/80, de 29 de dic.-P.G.	1'925'000,000	13,24	16,55
1982	Ley 54/78	Ley 44/81, de 26 de dic.-P.G.	2'081'000,000	8,1	26
1983	Ley 54/78	Ley 9/83, de 13 de julio-P.G.	2'431'942,000	16,86	47,25
1984	Ley 54/78	Ley 44/83, de 28 de dic.-P.G.	2'431'942,000	0	47,25
1985	Ley 54/78	Ley 50/84, de 29 de dic.-P.G.	2'602'178,000	7	57,56
1986	Ley 54/78	Ley 46/85, de 27 de dic.-P.G.	3'102'178,000	15,76	82,38
1987	Ley Org. 3/87	Ley 21/86, de 23 de dic.-P.G.	7'500'000,000	148,99	354,1
1988	Ley Org. 3/87	Ley 33/87, de 23 de dic.-P.G.	7'725'000,000	3	367,73
1989	Ley Org. 3/87	Ley 37/88, de 28 de dic.-P.G.	7'957'000,000	3	381,78
1990	Ley Org. 3/87	Ley 4/90, de 29 de junio-P.G.	8'400'000,000	5,57	408,6
1991	Ley Org. 3/87	Ley 31/90, de 27 de dic.-P.G.	8'820'000,000	5	434,03
1992	Ley Org. 3/87	Ley 31/91, de 29 de dic.-P.G.	9'261'000,000	5	460,73
1993	Ley Org. 3/87	Ley 39/92, de 29 de dic.-P.G.	9'076'000,000	-1,99	449,58
1994	Ley Org. 3/87	Ley 21/93, de 29 de dic.-P.G.	9'076'000,000	0	449,58
1995	Ley Org. 3/87	Ley 41/94, de 30 de dic.-P.G.	9'348'707,000	3	466,04
1996	Ley Org. 3/87	RD. Ley 12/95, de 28 de dic.	9'348'707,000	0	466,04
1997	Ley Org. 3/87	Ley 12/96, de 30 de dic.-P.G.	10'087'000,000	7,89	510,74

ANEXO 2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD ELECTORAL

Elección	Por escaño	Por voto	Artículos	Anticipos	Segundo pago
E. Generales	20	75/30	art. 175, LOREG	30%	90%
P. Europeo	3.000.000	100	art. 227, LOREG	30%	90%
E. Municipales	25	50	art. 193, LOREG	30%	90%
Andalucía	1.500.000	85	art. 45.1	30%	90%
Aragón	1.000.000	60	art. 39.1	30%	90%
Asturias	1.000.000	50	art. 37.1	No específica	No específica
Baleares	1.000.000	50	art. 29.1	30%	90%
Canarias	2.000.000	75	art. 29.1	30%	45%
Cantabria	750	60	art. 39.1	30%	60%
Castilla-La Mancha	1.000.000	60	art. 50.1	30%	45%
Castilla-León	1.000.000	40	art. 45.1	30%	45%
Cataluña	1.000.000	45			
Extremadura	1.000.000	40	art. 52	30%	45%
Galicia	2.000.000	75	art. 44.1	30%	No específica
Madrid	1.450.000	70	art. 22.1	30%	80%
Murcia	750	40	art. 35.1	30%	90%
Navarra	750	60	art. 44.1	30%	45%
La Rioja	950	76	art. 47.1	30%	45%
País Vasco	1.000.000	150	art.151	30%	No específica
Valencia	1.000.000	50	art. 41.1	30%	30%

ANEXO 3 CASOS MÁS RELEVANTES DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO QUE SURGIERON ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA (ENTRE 1981 Y 1997)

Partido implicado	Año	Caso	Hechos
PSOE	1981	Semat y Selberg	Cobro de comisiones por adjudicación de concesión en el Ayuntamiento de Madrid.
PSOE	1984	Flick	La empresa alemana Flick otorgó al PSOE financiamiento para la campaña electoral de 1982.
PP	1988	Construcción de Burgos	Se denunció que el Ayuntamiento de Burgos favoreció a empresa constructora, otorgándole información privilegiada y favores urbanísticos.
CDC	1989	Casinos de Cataluña	Se cobraron comisiones para otorgar licencias de casinos. Al mismo tiempo, se desvió dinero de la empresa Casinos de Cataluña para financiar a CDC.

Partido implicado	Año	Caso	Hechos
PSOE	1990	Guerra	El hermano del Vicepresidente de Gobierno gestionaba, utilizando su influencia, permisos urbanísticos y de construcción en la provincia de Andalucía.
PNV	1990	Tragaperras	Se acusó a la Consejería del Interior del Gobierno Vasco de otorgar concesiones, previo cobro, de permisos de uso de máquinas tragamonedas.
PP	1990	Naseiro	Se implicó al presidente de la comisión de compras del Ayuntamiento de Valencia en la adjudicación de obras y contratos favoreciendo a determinadas empresas.
PSOE	1990	Ceres	La empresa Ceres, dedicada a la organización de viajes de pensionistas y jubilados, se declara en suspensión de pagos, como consecuencia de haber desviado fondos a una empresa propiedad del PSOE.
PSOE	1991	FILESA	Representa el mayor caso de financiamiento ilícito en España. La consultora FILESA realizaba estudios inexistentes para empresas que posteriormente eran favorecidas por el gobierno central. El dinero se utilizaba para financiar al PSOE.
PSOE	1993	AVE	Se adjudicaron obras para la construcción del tren AVE, mayores en su costo a su precio real.
PSOE	1996	Otano	Presunción de cobro de comisiones ilegales para financiar al PSOE en el Gobierno de Navarra.
PP	1997	Zamora	Cobro por parte del Presidente de la Diputación Provincial de Zamora de comisiones por adjudicación de obras.

Nota: Los casos mencionados fueron dados a conocer a la opinión pública por la prensa. La mayoría terminó en los Tribunales; sin embargo, sólo algunos tuvieron sentencias condenatorias.

CDC.: Convergencia Democrática de Cataluña

PNV.: Partido Nacionalista Vasco

PP.: Partido Popular

PSOE.: Partido Socialista Obrero Español

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, Herbert E. (ed.) (1994), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Álvarez Conde, Enrique (1994), "Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos", en VV. AA., La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique (1995), *El derecho del sufragio de los emigrantes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1997), "Las Juntas Electorales: naturaleza y competencias", Fernando Sainz Moreno (coord.), Reflexiones sobre el régimen electoral (IV Jornadas de Derecho Parlamentario), Serie IV: Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Beyme, Klaus Von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales* (trad. L. López Guerra y J. Nicolás), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Blanco Valdés, Roberto (1990), *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1994), "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en VV. AA., La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1995), "El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos político en España", en *Revista de Justicia Electoral*, Vol. IV, núm. 5, México, Tribunal Federal Electoral.
- _____ (1995), "La financiación de los partidos", en *Revista Claves*, núm. 49, Madrid, enero-febrero.
- _____ (1995), "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1997), "Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo", José Asensi Sabater (coord.) en *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Cascajo Castro, José Luis (1992), "Controles sobre los partidos políticos", en J. J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Contreras, Manuel (1994), "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación", en *Sistema*, 118-119, Madrid.
- Cotarelo García, Ramón (1996), *Los partidos políticos*, Primera reimpresión, Madrid, Sistema.

- De Esteban Alonso, Jorge y López Guerra, Luis (1982), *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta/Instituto de Estudios Económicos.
- De Esteban Alonso, Jorge (1992), *El Estado de la Constitución* (Diez años del gobierno del PSOE), Madrid, Libertarias/Prodhufi.
- Del Castillo Vera, Pilar (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- _____ (1990), “La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 30, Madrid, UNED.
- _____ (1990), “La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas”, en Ángel Garronea Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Jornadas organizadas por la Asamblea General de Murcia, los días 11-13 de abril de 1988), Madrid, Tecnos.
- _____ (1992), “La financiación de los partidos políticos: La reforma necesaria”, en José Juan González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, Espasa Calpe.
- _____ (1993), Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia.
- _____ (1994), “Objetivos para una reforma de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos”, en VV.AA., *La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- _____ (1994), “Problems in Spanish Party Financing”, en Herbert Alexander y Rei Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview.
- García Añoveros, Jaime (1994), “Razón de Estado, razón de partido: La financiación de la democracia”, Ciclo de Conferencias. Economía Española Actual, Sevilla, Fundación Almonte.
- García-Escudero Márquez, Piedad y Pendas García, Benigno (1988), “Consideraciones sobre la naturaleza y la financiación de los partidos políticos”, en VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- García-Pelayo Alonso, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- González-Varas Ibáñez, Santiago (1995), *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson.
- Jiménez de Parga Cabrera, Manuel (1993), “La corrupción en la democracia”, *Claves de razón práctica*, núm. 29, Madrid.
- López Guerra, Luis (1977), *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Madrid, Fundación Juan March-Ariel.

- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (1993), "Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia.
- _____ (1993), "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", en Fernando Sainz Moreno (coord.), *Reflexiones sobre el régimen electoral* (IV Jornadas de Derecho Parlamentario), Serie IV: Monografías núm. 32, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Mateu-Ros Cerezo, Rafael (1982), "El control financiero de los partidos políticos", en *El Tribunal de Cuentas en España*, Vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Morales Arroyo, José Manuel (1990), *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Saiz Arnaiz, Alejandro (1989), *Los Grupos Parlamentarios*, Serie IV, Monografías núm. 16, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (1991), "Problemi del sistema elettorales spagnolo", en G. Rolla (coord.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici: tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana spagnola*, Milán, Giuffrè.
- Satrústegui Gil-Delgado, Manuel (1996), "La reforma legal de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 16, núm. 46, Madrid, enero-abril.
- VV. AA. (1993), Tema para el debate: La financiación de los partidos políticos, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Murcia, Asamblea General de Murcia-Universidad de Murcia, 1993.
- _____ (1993), Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- _____ (1994), La financiación de los partidos políticos: Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, *Cuadernos y Debates*, núm. 47, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- _____ (1994), La reforma del régimen electoral: Debate celebrado en el centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 31 de enero de 1994, *Cuadernos y Debates*, núm. 49, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- _____ (1997), *Curso de partidos políticos*, Manuel Mella Márquez (ed.), Madrid, Akal, 1997.