

# EL PROBLEMA PÚBLICO DE REGULAR JURÍDICAMENTE LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA<sup>1</sup>

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES

*Profesor Asociado*

*Departamento de Derecho Político de la UNED*

La financiación de los partidos parece ser uno de los problemas más complejos que afrontan nuestras actuales democracias y así, como no podía ser menos, se han suscitado múltiples debates al respecto. Entre ellos cabe citar el publicado en 1994 por el Centro de Estudios Constitucionales bajo el título *La financiación de los partidos políticos*. En cualquier caso, nuestra doctrina ha considerado con frecuencia la financiación partidaria como mera cuestión de legalidad, y la opinión pública ha incidido en la financiación de los partidos al margen de la Ley. Pero si abandonáramos la regulación de la financiación partidaria a la facultad dispositiva de los grupos parlamentarios en cuanto legisladores, podríamos quedarnos a medio camino en el proyecto de someter la actividad de los partidos a Derecho. Convendría añadir, a los temas de legalidad, las cuestiones de constitucionalidad que plantea la financiación partidaria. Analizaremos por tanto, en primer lugar, la acción del legislador en esta materia y los efectos que ha suscitado en la práctica. Pero todo ello planteado como simple apoyo fáctico y jurídico para el análisis de los requerimientos constitucionales. En definitiva, constituyen el objeto central del estudio los problemas constitucionales que suscita regular la financiación partidaria.

1. Elaboración personal a partir del texto de la conferencia del mismo título pronunciada por don Antonio López Pina en la Universidad del País Vasco en enero de 1995. Se publica con la expresa autorización del conferenciante, cuyas ideas fundamentales han procurado respetarse fielmente.

## 1. DERECHO Y REALIDAD

Al menos en los inicios de la nueva etapa democrática, los partidos mostraban una relativa debilidad, que se explicaba, al menos parcialmente, por razones históricas. Porque, en efecto, la transición de la Dictadura a la Democracia hubo de hacerse en España con unos partidos recién salidos de la clandestinidad y retornados del exilio o apenas fundados en los meses previos. Y, así, se caracterizaban por la escasez de recursos materiales, así como por la limitada afiliación. Pero, a su vez, y como no podía ser de otra forma en un sistema que había de ser democrático, el debate constituyente los tuvo como protagonistas, lo que explica el fuerte peso que cobró en la Constitución de 1978 la *razón de partido*.

Por ello, coincidiendo cronológicamente con la aprobación por referéndum de la Constitución, el legislador hizo *razón de Estado* de la suficiencia económica de los Partidos (Preámbulo de la Ley 54/1978 de partidos políticos) y comprometió a la hacienda pública en la cobertura financiera de las actividades partidarias. Algo que, por otra parte, no deja de ser significativo, bajo una Constitución marcada por múltiples y delicados equilibrios, y que hace residir a los partidos en la Sociedad. La Ley 54/1978 de Partidos Políticos dispone que «cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras» (artículo 6.1). Para ello, «en los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como a los criterios para distribuirla» (artículo 6.2).

Tal iniciativa se desarrolla en las leyes orgánicas 5/1985, del Régimen Electoral General y 3/1987 sobre Financiación de Partidos Políticos. A su tenor estarán los recursos económicos de los partidos integrados por dotaciones públicas y aportaciones privadas.

1. Las subvenciones públicas tienen diverso sentido (artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1987):

A) compensan gastos electorales (artículo 127 de la Ley 5/1985, de Régimen Electoral General).

B) se destinan a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y de Asambleas Autonómicas.

C) se prevén tener lugar subvenciones anuales no condicionadas para gastos ordinarios de los partidos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 3, Ley 3/1987).

A) El Estado subvencionará los gastos electorales en términos de:

a) 2.000.000 ptas. por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado

b) 75 ptas. por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.

c) 30 ptas. por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador (art. 175 ley 5/1985).

En las elecciones municipales el Estado subvencionará:

- a) 25.000 ptas. por cada concejal electo.
- b) 50 ptas. por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura (artículo 193 ley 5/1985).

En las elecciones al Parlamento Europeo el Estado subvencionará:

- a) 3.000.000 ptas. por cada escaño obtenido.
- b) 100 ptas. por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura (artículo 227 ley 5/1985).

B) Gastos de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y de Asambleas Autonómicas.

De acuerdo con los informes del Tribunal de Cuentas relativos a los ejercicios presupuestarios de los años 1996 y 1997 (informes aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión celebrada el 24.11.99, elevados a las Cortes Generales para su aprobación definitiva), el Partido Popular obtuvo en el primer año 2.491.902.882 ptas. en concepto de subvención para los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (si bien, no contabiliza de forma separada este cargo presupuestario). En el ejercicio presupuestario de 1997 la suma asciende a 2.659.883.511 ptas (en cualquier caso, incluye en esta subvención la otorgada al grupo parlamentario del Parlamento Europeo). El PSOE obtuvo en el ejercicio de 1996 1.978.789.699 ptas. en concepto de subvención a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pero en 1997 la cantidad ascendió a 2.112.355.632; asigna esta formación política una cuenta especial a la Cuota de Parlamentarios. IU obtuvo en 1996 80.095.869 ptas. para el Grupo Parlamentario de las Cortes Generales (la actividad económica del Grupo Parlamentario no se compatibilizó en partida separada). En 1994, la cantidad ascendió a 91.140.655 ptas. Su contabilidad se encuentra de nuevo integrada en la contabilidad del partido.

C) Subvenciones anuales no condicionadas para gastos ordinarios de los partidos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 3, Ley 3/1987). Tales subvenciones han ido creciendo desde el año 1978 (1.651.585.520 ptas.) hasta el año 1986 (3.102.178.000 ptas.). En 1987, con la aprobación de la Ley, se pasa a 7.500.000.000 ptas. y crece paulatinamente hasta alcanzar, por ejemplo en 1997 la cifra de 20.072.369.943 ptas.

A la luz de todo ello quizá cupieran tres observaciones. En primer lugar, sorprende la existencia de una partida *no condicionada*, con cargo a los Presupues-

tos Generales del Estado, destinada a gastos ordinarios de funcionamiento; porque la cláusula de *no condicionamiento* podría parecer contradictoria con el principio general, de amplia tradición en la Administración Pública, de justificación de las subvenciones. A su vez, y por lo que a la partida destinada al sostén de grupos parlamentarios y Asambleas de Comunidades Autónomas se refiere, no parece que deban los partidos hacer caja común con el resto de las subvenciones públicas; grupos parlamentarios y Asambleas regionales forman parte, en cuanto representación popular, de la esfera público-institucional, mientras que los partidos tienen naturaleza jurídico-civil. Por último, interesa subrayar que la compensación de gastos de campañas electorales favorece por partida doble a los grandes partidos, que se benefician de la regla d'Hont a la hora de traducir sus votos en escaños; pues estos escaños reciben consideración autónoma a la hora de la financiación, y además condicionan la asignación de la financiación correspondiente a los votos obtenidos.

2. Los partidos políticos pueden, a su vez, financiarse a través de recursos privados. La Ley contempla como tales:

- a) las cuotas y aportaciones de afiliados;
- b) las actividades propias del partido y rendimientos de patrimonio propio;
- c) otras aportaciones;
- d) créditos;
- e) herencias o legados o cualquier prestación en dinero o especie que obtengan (artículo 2, Ley 3/1987).

Estas aportaciones privadas, sin embargo, son rigurosamente limitadas por la Ley:

- a) las aportaciones anónimas no superarán el 5 % de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 4.3 a), Ley 3/87);
- b) en modo alguno puede una misma persona física o jurídica donar al año más de 10 millones de ptas (artículo 4.3 b) de la Ley 3/87); más de un millón de ptas a una campaña electoral determinada (artículo 129, Ley 5/87, de Régimen electoral general);
- c) se excluyen aportaciones de empresas públicas o privadas que presten servicios o realicen obras o suministros para las Administraciones Públicas (artículo 4.3 c) Ley 3/1987);
- d) se condiciona la aportación de fondos procedentes de entidades o personas extranjeras a que cumplan la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales (artículo 5.1 de la Ley 3/87).

A la luz de los informes referidos, las aportaciones privadas al PP (sin contar ingresos por cuotas, actividades propias del partido, créditos o herencias) se redujeron de 167.326.192 ptas en el ejercicio presupuestario de 1996 (lo que supuso el 2,48% de sus ingresos) a 65.409.783 ptas (0,97% de sus ingresos) en

1997. El PSOE e IU no declararon en ninguno de los ejercicios presupuestarios ingresos por donativos (sí declararon ingresos, en cambio, por cuotas y actividades propias del partido).

La financiación privada de los partidos documentada ante el Tribunal de Cuentas es insignificante. Diversos casos polémicos, recogidos profusamente por la prensa y a veces llevados ante los tribunales de justicia documentan la existencia de donaciones bajo fórmulas encubiertas que rozan la extorsión, créditos fallidos que no se ejecutan, comisiones ilegales y autoconcesiones en dirección a las tesorerías partidarias. Y tal práctica distorsiona el orden constitucional en cuanto altera los fundamentos y garantías del pluralismo democrático, lo que parece imponer su tipificación penal.

\* \* \*

Por otro lado, la Ley 5/1985 del Régimen electoral general establecía limitaciones al gasto en comicios generales, municipales y europeos (artículo 131, en términos generales). Las sucesivas reformas de la Ley electoral han incrementado el techo autorizado de gastos electorales en elecciones generales un 60 %, mientras que el límite en las elecciones municipales y europeas se ha reducido en un 20% y un 12% respectivamente.

Los gastos por operaciones ordinarias del PP bajaron de las elecciones del 93 a las del 96 de 1.598.174.484 ptas. a 1.587.447.077 ptas; los del PSOE, se redujeron a su vez de 1.860.257.060 ptas. a 1.393.141.228 ptas; los de IU bajaron asimismo de 590.281.981 ptas. a 445.780.335 ptas. Los gastos por envíos electorales del PP se incrementaron de los del 93 al 96 de 738.401.321 ptas. a 877.960.023 ptas; los del PSOE aumentaron asimismo de 571.171.721 ptas. a 712.317.677 ptas; los de IU se incrementaron de 616.029.993 ptas. a 777.983.243 ptas. Las aportaciones propias del PP se redujeron de las elecciones del 93 a las del 96 de 227.232.914 ptas. a 112.229.525 ptas; las del PSOE aminoraron de 666.795.925 ptas. a 99.257.852 ptas; los de IU incrementaron, por el contrario, de 17.034.620 ptas. a 48.847.180 ptas. Las donaciones que declara el PP, por otra parte, bajaron de las elecciones de 1993 a las de 1996 de 104.802.505 ptas. a 1.829.917 ptas; el PSOE no declara ninguna donación en las elecciones de 1993 y 1996, mientras que IU declara como donaciones en 1993 4.085.142 ptas.; pero esta cifra se reduce en las elecciones de 1996 a 1.385.704 ptas. Los créditos que obtuvo el PP de bancos y cajas de ahorro aumentaron de las elecciones del 93 a las del 96 de 1.350.000.000 ptas. a 1.670.000.000 ptas; los que obtuvo el PSOE se incrementaron a su vez de 1.250.000.000 ptas. a 1.300.000.000 ptas; los de IU, por el contrario, se redujeron de 996.013.307 ptas. a 895.000.000 ptas.; el endeudamiento conocido de los partidos con bancas y cajas de ahorro no es así cuantioso, sino excesivo y, por lo demás, desigualitario a favor de los grandes partidos.

\* \* \*

En cualquier caso, y como contrapunto de esta regulación tan generosa para los partidos, impone la Ley la exigencia de publicidad. Y, así, los partidos debe-

rán llevar registros contables detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones previstas (artículo 9.1, Ley 3/1987).

Sin perjuicio de la competencia de la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales Provinciales a efectos de convocatorias electorales concretas, corresponde al Tribunal de Cuentas, órgano que depende directamente de las Cortes Generales, pero dotado de un estatuto que pretende garantizar su independencia (artículo 136 CE; artículo 11.1 de la Ley Orgánica 3/87 y artículo 5 de la Ley 2/82 del Tribunal de Cuentas), la fiscalización de la actividad económico-financiera partidaria. Aquél se pronunciará sobre la regularidad y adecuación de la contabilidad a lo dispuesto en la Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento (artículo 11, Ley 3/1987). Puede proponer incluso la no-adjudicación o reducción de la subvención estatal al partido, federación, coalición o agrupación de que se trate. Si advirtiera además indicios de conductas constitutivas de delito lo comunicará al Ministerio Fiscal (Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas) y remitirá el resultado de su fiscalización al Gobierno y a la Comisión establecida conforme a la ley del Tribunal de Cuentas.

Interesa elogiar la labor fiscalizadora realizada por el Tribunal de Cuentas, pese a las enormes dificultades que ha encontrado para cumplir su función —dadas las incontables irregularidades de la más diversa naturaleza que contiene la contabilidad de los partidos. Sus informes evidencian los innumerables desajustes de la actividad partidaria a lo prescrito por la Ley, y las recomendaciones que esboza reflejan el curso que habrían de seguir los partidos para adecuarse a aquélla; sin que, por lo demás, hayan tenido los efectos deseables hasta el momento<sup>2</sup>.

## 2. HACIA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

Mas ni siquiera el respeto a la Ley garantiza la sujeción de los partidos a Derecho. Porque el problema de la financiación partidaria no es tanto de abuso (fenómenos corruptores), como de uso de la Ley, inadecuada a lo previsto por la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Se impondría, por tanto, la necesidad de reformarla.

Ciertamente, los diversos partidos políticos han presentado diferentes propuestas de reforma que, en numerosos puntos, resultan ser radicalmente distintas, lo que dificulta la posibilidad de alcanzar un consenso sobre la materia referida (vid. Miguel Presno Linera, «La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos», *REDC* n.º 57 y la nota de P. Cortés en este mismo número de TRC). Esto se explica al comprobar cómo tales propuestas traen causa de diferentes voluntades políticas, que no parecen tener presente como premisa una previa reflexión constitucional sobre el tema.

2. El Tribunal de Cuentas, a partir de la rica y valiosa experiencia acumulada durante años, ha contribuido a su vez a la reflexión sobre la necesidad de reformar el sistema de financiación de los partidos políticos, VV.AA. Boletín del Tribunal de Cuentas n.º 6, febrero de 2000.

La reflexión doctrinal sobre la mejora de la regulación jurídica de la financiación partidaria tampoco ha colocado en primer término, salvo excepciones, la necesidad de que tal regulación se ajuste, como requisito imprescindible, a las exigencias derivadas de la Constitución. Tal planteamiento parece poco sensible a la esencial *constitucionalidad*, no sólo de la financiación, sino del Derecho de partidos en su conjunto. Porque el propio postulado de la división de poderes parece oponerse a que sean los grupos parlamentarios los que decidan discrecionalmente en las Cortes si consideran residual la financiación privada y, a su vez, cuánto dinero hacen llegar a los partidos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

La Constitución configura los partidos como asociaciones que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación popular» (art. 6 CE). No cabe duda, pues, de la indispensabilidad de los partidos para la democracia representativa española. Se adhirió nuestro constituyente, por tanto, a la actual fase del constitucionalismo que asigna a aquéllos un papel vertebral en el sistema democrático.

Otros preceptos configuradores de la representación popular en la Constitución (el artículo 66.1, por el que «las Cortes Generales representan al pueblo español», el artículo 67.2, que prohíbe el mandato imperativo de los parlamentarios, o el 67.3, que se refiere a las reuniones de Parlamentarios sin convocatoria reglamentaria) si bien no contradicen la relevancia constitucional de los partidos (art. 6 CE), impiden inferir, sea un cambio de su esencial *naturaleza civil*, sea una acogida en la parte orgánica de la Constitución de lo que apenas hay más signos que el artículo 99.1 CE. De ahí que, a juicio del Tribunal Constitucional, son «los partidos creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación. No son órganos del Estado... La trascendencia política de sus funciones no altera su naturaleza» (STC 10/1983).

La Sociedad parece ser, pues, el lugar de los partidos. Pero la función de proyectarse como mediadores desde la Sociedad hacia el Estado, que la Constitución les asigna, hace que adquieran a su vez una dimensión pública. Porque, en la medida en que la agregación de intereses, la definición de objetivos y la presentación de candidatos hace posible las elecciones, cabe caracterizar a los partidos como organizaciones preparadoras y coadyuvadoras de aquéllas, pero en ello agotan su función constitucional. Las propias elecciones garantizan, a su vez, la vinculación partidista a la Sociedad. Porque la recurrencia de las mismas frena la tendencia a la autonomización de los partidos, al forzarles a no ser insensibles a la opinión pública de la que, en definitiva, traen causa.

El punto de partida debiera ser, pues, la garantía jurídico-fundamental de un proceso libre y abierto de formación de la voluntad popular. Por eso, el derecho de participación reconocido en el artículo 23 CE postula la igualdad ante la Ley, como una oportunidad igual de posiciones y expectativas. Así, y en mérito al postulado social que rige nuestro vigente constitucionalismo (arts. 1.1 y 9.2 CE), compete al Estado una obligación jurídico-objetiva de mantener y fomentar, por medio de una vida pública en igual libertad, el igual derecho de todos a la libre autodeterminación.

Cualquier fórmula de financiación deberá, pues, ser funcional a las coordenadas establecidas por la Constitución: la vinculación a las bases sociales del liderazgo partidario debe estar garantizada; no pueden los partidos autonomizarse de la Sociedad, ni caer en una relación de dependencia respecto del Estado; el proceso público debe permanecer siempre abierto, sin dejar en suspenso la competencia entre partidos. A partir de tal entendimiento, pueden concebirse como parámetros de constitucionalidad a tal fin:

- 1) que el lugar de los partidos es la Sociedad, pues la esfera público-institucional no les tiene como protagonistas, sino a los grupos parlamentarios;
- 2) que el Estado está obligado a asegurar un ejercicio igual del derecho al sufragio;
- 3) que, en fin, ni cabe a la intervención financiera del Estado sustituir a la Sociedad, ni puede por menos el Estado de garantizar a las minorías, incluso contribuyendo al pluralismo interno de los partidos, distribuyendo territorialmente las subvenciones. La financiación pública no parece que deba ser, en cualquier caso, niveladora. La discrecionalidad del Estado tiene como última referencia la asignación equitativa del gasto público (art. 31.2 CE).

A la luz de lo expuesto hasta el momento, parece que sólo cabe concebir la financiación partidaria como mixta. La cuestión que a renglón seguido se plantea es determinar la proporción entre las aportaciones privadas y las subvenciones públicas. Los partidos no pueden depender desproporcionadamente del Estado ni autonomizarse de sus bases sociales. Por más que los poderes públicos deban, a fin de garantizar que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE.), compensar a aquéllos económicamente, en ningún caso las subvenciones estatales para gastos ordinarios podrán sumar más que los ingresos de los partidos por otros conceptos.

El punto de arranque para analizar esta cuestión parece ser, pues, la magnitud de las aportaciones privadas. Entre ellas se cuentan obviamente las cuotas de los militantes de los partidos, que no parecen plantear, al menos en principio, problema alguno de constitucionalidad; aunque en Alemania se ha cuestionado la constitucionalidad de las contribuciones de cargos públicos. Cuestión distinta son, sin embargo, las donaciones privadas a partidos, porque traen a primer plano el problema constitucional de la libertad interna de los partidos respecto de la Sociedad. Así, cabría plantear el riesgo que podría correr la independencia y libertad de los partidos frente a presiones de *donantes interesados*; pues el hecho de que sea la Sociedad el lugar natural de los partidos no debería anular la libertad que han de conservar. No se debería correr el riesgo, por tanto, de confundir la economía de mercado, en la que la desigualdad es natural resultado del libre juego de oferta, demanda y competencia, con el espacio público civil de formación de la voluntad popular, en el que debe estar garantizado el igual derecho de todos a la libre autodeterminación. En tal sentido, y a modo de ejemplo, se han planteado partidos políticos, jurisprudencia y doctrina cómo regular la desgravación fiscal de las aportaciones privadas. Pero la jurisprudencia del Tribunal Constitucio-



nal alemán entiende que «no basta para hacer justicia al principio de igualdad de partidos que valga la desgravación fiscal para todos los partidos por igual. Es necesario, además, que no incida negativamente en la competencia entre partidos... una regulación que fuera fiscalmente neutral favorecería de hecho a los partidos más afines al capital... En ningún caso cabría la desgravación fiscal de sociedades, dado que brindaría a las personas naturales que hay detrás de las sociedades unas posibilidades de influir, que no serían permitidas al resto de los ciudadanos» (BverGE E 85, 264,II).

Por lo que respecta a la financiación pública, cabe distinguir entre a) financiación monetaria e indirecta de campañas electorales, b) financiación institucional y c) financiación *no condicionada* de gastos partidistas ordinarios:

a) Es evidente que la participación en elecciones supone para los partidos considerables cargas económicas. En ese sentido, no parece plantear problemas de constitucionalidad el que el Estado subvenga a los gastos que conlleve la campaña. El volumen, la proporción y, en su caso, la limitación del gasto quedarían a discreción del legislador.

El problema surge, sin embargo, cuando sobre el actual Estado de partidos incide lo que algún autor ha denominado la *política como espectáculo*. Tal coyuntura impone gastos exorbitantes a aquéllos, lo que les aboca necesariamente a hacer depender sus finanzas desproporcionadamente del Estado, cuando no a recurrir a fuentes irregulares de financiación privada. Esto provoca no ya sólo que se cuestione el propio modelo de elecciones que tal política conlleva, sino que se ponga en tela de juicio la propia constitucionalidad del modelo de financiación que causa (desde posiciones que proponen la reducción al mínimo de la financiación pública –Pilar del Castillo– hasta las propuestas de congelar, al menos, las subvenciones estatales –Diego López Garrido–). En el bien entendido que la reducción de la financiación dineraria de las campañas electorales colocaría menos en peligro de desaparición a las minorías que en aprietos económicos a los grandes partidos.

En cualquier caso, parece que el Estado deberá siempre compensar económicamente los gastos de campaña. Es facultativo del Parlamento deducir si debe la distribución de los gastos de campañas electorales favorecer en alguna medida a los vencedores. El derecho de sufragio otorga a cada ciudadano el mismo peso electoral –sin perjuicio del régimen proporcional o mayoritario. Pero el legislador no puede, a la hora de distribuir recursos con destino a la cobertura financiera de campañas electorales, ignorar la existencia de diferencias. La preparación de elecciones y la formación de la voluntad popular tienen lugar en la Sociedad, y en ella el ejercicio de la libertad da lugar a que ciudadanos, grupos y partidos se hagan oír con diferente fuerza. Justo tales diferencias se alzan como límite a la discrecionalidad del legislador.

Sin embargo, gravita simultáneamente en la financiación de las campañas con particular radicalidad el principio de igualdad; la igualdad en campaña es determinante para un Estado obligado a garantizar la libre autodeterminación de los ciudadanos. Por ello, no hay razón para presuponer, sin más, una tendencia a la repetición de los resultados; y en principio no se financia la previsible obtención

de representantes, sino, exclusivamente, la libre e igual participación de todos en el proceso electoral y la igual posibilidad partidaria de competir. Por ello, no habría razón para que fueran desiguales los anticipos monetarios o la financiación indirecta a través de cuotas de pantalla en información televisiva y espacios electorales gratuitos (podría éste, por otra parte, mantenerse, en una democracia que el constituyente quiso representativa y no plebiscitaria, en sus mínimos términos, sin que debates entre *candidatos a Presidente del Gobierno* desnaturalicen las elecciones a Cortes). La igualdad en la financiación indirecta garantiza y sirve al pluralismo y al principio de concurrencia.

b) Una adecuada política institucional no debería ignorar la dotación pública de grupos parlamentarios y Asambleas autonómicas. Ahora bien, cabe recordar cómo ésta se orienta a la formación de la voluntad política en los órganos estatales. Y, así, contradiría los principios constitucionales el que se mantuviera vinculada a la financiación de los partidos. Porque grupos parlamentarios y partidos son diferentes, de igual modo que la función estatal de formación de la voluntad política lo es de la formación de la voluntad popular. Su naturaleza y funciones son distintas y no deberían, pues, ser confundidos a efectos de financiación.

c) Más allá del pago de campañas electorales y de la financiación institucional de grupos parlamentarios y asambleas regionales, no parece que quepa constitucionalmente el que los partidos se financien sus gastos ordinarios exclusivamente a cargo de los Presupuestos Generales. Porque la financiación plena por el Estado, como se ha venido subrayando, supondría el enquistamiento de los mismos extamuros de su sede natural. Y un régimen financiero al margen de la Sociedad desvirtuaría la naturaleza de la esfera público-institucional y difuminaría las lindes entre *lo público* y los intereses particulares; pondría en serio peligro, en fin, la libertad de partidos respecto del Estado y autonomizaría la vida partidaria precisamente de los ciudadanos, que son los únicos que pueden legitimarla. Pues aun cuando Sociedad y Estado no puedan concebirse por más tiempo como ámbitos separados en los términos del primer liberalismo, la autonomía de ambos requiere un riguroso deslinde entre la esfera institucional y privada. En cuanto asociaciones civiles, los partidos deberían procurar su autofinanciación en la Sociedad, sin perjuicio de que a efectos de garantizar la igualdad real y efectiva intervenga la capacidad compensatoria estatal.

Y, en cualquier caso, las subvenciones públicas deberían tener en cuenta para su distribución tanto el valor superior del pluralismo (arts. 1,1 y 6 CE) como la vinculación de los partidos a la ciudadanía. En este sentido, la asignación podría hacerse, como corresponde a un *Estado compuesto* como el español, combinando asignaciones territoriales con otras a favor de las sedes centrales. Pero, además, a fin de que las subvenciones hicieran justicia a los principios de igualdad y concurrencia, convendría ponderar aquéllas por número de militantes y suma documentada de ingresos por donaciones –dos potentes indicadores de aceptación social–. Tales ponderaciones –territorial, identificación partidista y apoyo financiero privado– garantizarían que se mantuviera reservada al ciudadano la decisión última acerca de las prestaciones estatales a los partidos. Con ello cabría impedir que éstos se sintieran eximidos de la necesidad de esforzarse y

cultivar sus bases de legitimidad sociales. Tal condicionamiento de las subvenciones, podría gozar también del valor añadido de imponer la transparencia de las aportaciones privadas.

\* \* \*

La situación descrita evidencia hasta qué extremo se ha desviado el legislador, en materia de financiación, de las prescripciones constitucionales. Los parámetros que impone la Constitución española en relación con las aportaciones *privadas* y la dotación *pública* deberían ser convenientemente desarrollados por Ley a fin de que las subvenciones públicas se acompasasen al esfuerzo partidario de autofinanciación. Esto contribuiría a devolver a los partidos su esencial naturaleza como parte de la Sociedad y mediadores, a su vez, de ésta con el Estado. Y ha de recordarse que todos los principios del Derecho de partidos –el pluralismo, la igualdad, la libertad partidaria respecto del Estado y Sociedad, en fin, la democracia interna– están estrechamente relacionados con la financiación.