

DOCUMENTO

PROPUESTAS PARA LA FUTURA FINANCIACIÓN DE LA CDU¹

PROF. DR. ROMAN HERZOG

Ex Presidente Federal

PROF. DR. PAUL KIRCHHOF

Ex Magistrado del Tribunal Constitucional Federal

PROF. DR. HANS TIETMEYER

Ex Presidente del Banco Federal

La financiación de los partidos se basa, en la actualidad, en tres fuentes: las cuotas de los afiliados, los donativos y los gastos subvencionados por el Estado (financiados con los impuestos). Dado que los partidos deben ser independientes del Estado y han de encontrar su arraigo en la ciudadanía, deberían de financiar-

1. Traducción a cargo de Miguel Ángel Presno Linera. Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo. Puede consultarse la versión original de estas «Propuestas» en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, 2000, pp. 309 y ss.

El encargo de llevar a cabo estas recomendaciones fue hecho público por el Presidente de la Unión Cristiano-Demócrata (CDU), Wolfgang Schäuble el día 14 de enero de 2000. En un comunicado se informaba que se había confiado a la empresa Ernst & Young la realización de una auditoría sobre las cuentas del partido con el objeto de aclarar lo antes posible la situación económica de la formación política. Sobre la base de las conclusiones que tenía que presentar lo antes posible la entidad auditora, una «comisión de notables independientes» (Herzog, Kirchhof y Tietmeyer) propuesta por Schäuble asumía el compromiso de presentar unas recomendaciones para la futura financiación del partido, asunto que tendría que ser debatido en el Congreso Federal de la CDU a celebrar en Essen en el mes de abril; el informe de Herzog, Kirchhof y Tietmeyer se terminó de redactar el 17 de marzo de 2000.

Quizá no esté de más recordar de manera breve el contexto en el que se sitúan estas «recomendaciones» y que no es otro que la crisis en la que se ha visto sumida la CDU luego del reconocimiento público por parte de sus dirigentes de que se había financiado de manera ilegal; como hechos destacables pueden, en pocas palabras, mencionarse los siguientes: el 30 de noviembre de 1999 Helmut Kohl reconoce la existencia de cuentas secretas, pero niega haber aceptado sobornos; el 2 de diciembre se constituye una comisión parlamentaria de investigación; el 16 de diciembre el ex-canciller admi-

se, principalmente, a través de las cuotas de los afiliados y de una pluralidad de pequeños donativos². Pero puesto que estas fuentes de financiación no son suficientes, la ley prevé, además, la financiación a cargo de las asignaciones presupuestarias estatales y de las grandes donaciones.

La opción en favor de una financiación estatal de los partidos se encuentra con los inconvenientes de que esas organizaciones se vuelvan dependientes del Estado, de que se debilite el interés de los partidos por las necesidades de los ciudadanos y de que no se salvaguarde de manera suficiente el derecho del ciudadano a la participación política. Por estos motivos, se han

te hacer recibido dos millones de marcos de un donante secreto; el 31 de diciembre la CDU presenta el informe económico de 1998, corregido para reflejar las incidencias descubiertas, reconociendo que el partido recibió, entre 1993 y 1998, 2,4 millones de marcos de donantes secretos; el 3 de enero de 2000 la Fiscalía alemana abre una causa criminal en la que Kohl aparece como implicado en un presunto delito de malversación de caudales públicos; el 18 de enero Kohl dimite como presidente honorífico de la CDU después de que la Ejecutiva del partido decidiera retirarle su confianza si no identificaba a los donantes que entre 1993 y 1998 le entregaron dos millones de marcos (la Ley alemana de partidos -art. 25- obliga a identificar a los donantes de cantidades anuales superiores a los 20.000 marcos). El 24 de enero se hace público el informe de Ernst & Young, de acuerdo con el cual se advierte la existencia de 12 millones de marcos de procedencia desconocida. El 15 de febrero el Presidente del *Bundestag*, Wolfgang Thierse, en ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley de partidos, resolvió que la CDU debía pagar una multa inicial de 41.347.887 de marcos (más de 3.500 millones de pesetas) por las anomalías cometidas en el informe contable de 1998; el 16 de febrero Wolfgang Schäuble dimite de todos sus cargos; en el Congreso de la CDU, que se celebra del 9 al 11 de abril en Essen, es elegida Angela Merkel como nueva presidenta con el 95,94% de los votos. En este congreso, y sobre la base de las propuestas aquí traducidas, se produce una reforma de los estatutos del partido dirigida a regularizar la organización y la financiación de la formación política. La resolución sancionadora del Presidente del *Bundestag* puede leerse en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, 2000, pp. 308 y 309. Las resoluciones adoptadas en el Congreso de la CDU pueden consultarse en la dirección electrónica de esa formación: <http://www.cdu.de>.

En las sucesivas reformas experimentadas por la Ley alemana de partidos políticos han desempeñado una influencia evidente los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal; una precisa recapitulación de esta jurisprudencia, y de las consiguientes modificaciones legales, es la que ofrece el estudio de Sebastian LOVENS: «Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, 2000, pp. 284 y ss.; es también de sumo interés el reciente trabajo de Hans Hugo KLEIN: «Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle», en *Neue Juristische Wochenschrift*, n.º 20, 2000, pp. 1141 y ss. Sobre el sistema alemán de financiación de los partidos puede consultarse, en nuestra doctrina, el estudio de Santiago GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995; de manera más breve, Miguel Ángel PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 88 y ss. (Nota del traductor).

2. A este respecto, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha declarado que la independencia de los partidos políticos frente al Estado, establecida en la Ley Fundamental exige no sólo la garantía de su independencia del máximo poder, sino también que los partidos reafirmen su carácter de grupos creados libremente y bien arraigados en el tejido sociopolítico. Los partidos deben mantenerse, a través de su refrendo y apoyo, en régimen de dependencia, tanto política como económica y organizativa, de los ciudadanos. No debe, pues, mediante la aportación de recursos públicos, reducirse el riesgo de fracaso de cada uno de los partidos, en sus esfuerzos por alcanzar un apoyo suficiente en la masa del electorado. Así pues, el principio de la libertad de los partidos frente al Estado resulta transgredido por la asignación de apoyos financieros cuando, gracias a éstos, los partidos se hurtan a la necesidad de recabar de sus afiliados y simpatizantes una ayuda financiera para el desempeño de sus actividades. Si no tienen en cuenta este aspecto, los partidos corren el peligro de perder arraigo social. (*BVerfGE* 85, 264, pág. 278; y 73, 40, págs. 86 y 88) (Nota del traductor). La *BVerfGE* 85, 264 puede leerse traducida en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, n.º 134, 1992, págs. 101 y sigs.

establecido claros límites jurídico-constitucionales a la financiación estatal de los partidos³.

La existencia de grandes donaciones puede favorecer la impresión de que se pretende influir, a través de los donativos, en las decisiones de los cargos públicos y de los representantes. La Constitución intenta protegerse frente a este riesgo a través del mandato de transparencia, que obliga a rendir cuentas públicamente acerca del origen y el destino de los recursos correspondientes a cada partido y, de este modo, pretende asegurar el control continuado sobre los mismos y la eventual crítica de la opinión pública⁴.

Del análisis de las asignaciones financieras a los partidos se puede concluir que la participación de los partidos en la formación de la voluntad política se lleva a cabo, sobre todo, a través de los representantes y de los colaboradores a título honorífico. Además, los principios de eficiencia económica y de austeridad deben ser también aplicables a los partidos y a sus organizaciones colaboradoras.

A) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Tomando como punto de partida estos principios, recomendamos a la CDU (partido federal) una serie de cambios en los métodos de financiación empleados hasta la fecha, que, en lo esencial, se salen fuera del marco de las exigencias legales.

– En el futuro, debería prohibirse la aceptación de donaciones por parte de los cargos públicos y de los representantes, y la índole de las donaciones ingresadas en las cuentas permanentes tendría que poder verificarse exclusivamente por medio de un estricto sistema de control que se desarrolle a largo plazo.

Las donaciones en efectivo únicamente deberían ser lícitas bajo límites estrictos; tendrían que ser ilícitas las donaciones procedentes de empresas públicas.

– Se debería nombrar un Tesorero a tiempo completo, independiente y que asuma la responsabilidad en todo lo que se refiera a la legalidad y regularidad de

3. Sostiene el Tribunal Constitucional Federal alemán que el legislador no tiene obstáculos en la Ley Fundamental para establecer un apoyo financiero a los partidos en el cumplimiento de los cometidos que les incumban por su *status* constitucional, siempre y cuando ello no menoscabe la transparencia del proceso político de formación de la voluntad popular garantizado por la Constitución (*BVerfGE* 73, 40; p. 86); añade el Tribunal que en todo posible sistema de financiación estatal de los partidos deben adoptarse medidas de precaución para que los partidos no pasen a depender del Estado en circunstancias constitucionalmente inaceptables. La autofinanciación de los partidos tiene prelación sobre la financiación estatal. El Estado ya no puede, según el principio de aplicación económica de los recursos públicos, compuestos esencialmente de impuestos recaudados de los ciudadanos, asignar a los partidos más de lo que necesiten para el cumplimiento de sus funciones (*BVerfGE* 85, 264, p. 290) (Nota del traductor).

4. Precisa el Tribunal Constitucional Federal que la formación de la voluntad política en el seno de un partido puede resultar notablemente mediatizada por personas u organizaciones que pongan a su disposición grandes medios financieros. Tal entramado de intereses políticos y económicos debe ser revelado a la opinión pública. El elector debe poder informarse sobre las fuerzas que determinan la política de los partidos, y gozar de la posibilidad de comprobar la coincidencia entre los programas políticos y los comportamientos de quienes, con la ayuda de sus medios financieros, pretenden influir en los partidos (*BVerfGE* 20, 56, p. 106; 24, 300, p. 356; 52, 63, pp. 86 y ss.) (Nota del traductor).

las cuentas del partido. Al Tesorero habría que asignarle una posición de control dotada de independencia.

– La administración contable y el control de las cuentas del partido tendrían que ser regulados de nuevo. Las cuentas bancarias deberían estar sólo a nombre de la CDU; tendrían que ser exclusivamente cuentas permanentes; sólo deberían estar radicadas en el interior del país y tendrían que ser administradas únicamente por el Presidente, el Secretario General y el Tesorero.

– En el futuro, el partido debería aprobar su presupuesto de ingresos y gastos antes del comienzo del año fiscal. Asimismo, tendría que estar también sometido al principio de integridad de los ingresos y gastos.

Además, se aportan algunas propuestas de posibles modificaciones legales respecto a la financiación de los partidos, que deberían ser válidas para todas las formaciones políticas.

B) REGULACIÓN INTERNA DE LA CDU

Las siguientes recomendaciones se dirigen exclusivamente a la organización federal del partido. No obstante, habría que examinar también si de las mismas no se derivan consecuencias para las entidades subordinadas a aquélla. Así, la responsabilidad que ha asumido el partido federal en orden a la corrección de los informes contables reclama la adopción de un sistema uniforme de libros de contabilidad para todas las instancias del partido y, además, la reglamentación de la responsabilidad de cada una de las entidades subordinadas respecto de las declaraciones incorrectas. Asimismo, debería extenderse también a los partidos federados la competencia, en materia de control contable, de los encargados de las cuentas (véase II.5).

I. DONACIONES

1. Estará prohibida la aceptación de donaciones en efectivo que sobrepasen la cuantía de 3.000 marcos alemanes.

2. No podrán aceptarse las donaciones de entidades del sector público o de empresas en las que la mayoría de la propiedad esté en manos del sector público.

3. Quien desempeñe un cargo u oficio público no podrá aceptar donación alguna. Las donaciones únicamente podrán ingresarse en la caja por el partido.

4. Las donaciones, con carácter general, deberán ingresarse exclusivamente en cuentas bancarias. No estarán permitidos los depósitos en efectivo por un importe superior a los 20.000 marcos alemanes.

5. Se extenderá un certificado acreditativo de cada una de las donaciones, incluso aunque no lo quiera el donante. En el certificado acreditativo de la donación se deberá indicar el nombre del donante y el importe de la donación. El certificado de la donación sólo podrá ser extendido por el Tesorero (véase II.5) o a su nombre. Los certificados acreditativos de las donaciones deberán estar numerados de manera correlativa.

6. El dinero en efectivo, los cheques, los recibos de las transferencias y los títulos crediticios similares, que estén destinados al partido federal, habrán de ser entregados de inmediato al Tesorero.

7. Las demás aportaciones financieras al partido y, en particular, los legados, estarán sometidas a los mismos requisitos que las donaciones. Para las cuotas de los afiliados son válidas las prescripciones anteriores.

II. LA NUEVA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CONTABLE Y DEL CONTROL DE LA FINANCIACIÓN

1. Las cuentas bancarias tendrán que estar sólo a nombre de la CDU. El partido se mantendrá sólo a través de cuentas bancarias permanentes, que quedarán de inmediato adscritas a la administración del Presidente Federal, del Secretario General y del Tesorero, y tendrán carácter público.

2. Las cuentas bancarias abiertas hasta la fecha sólo podrán mantenerse con el consentimiento manifestado por escrito del Presidente, del Secretario General y del Tesorero; las cuentas nuevas únicamente podrán abrirse con el correspondiente consentimiento por escrito.

3. Se prohibirá la apertura de cuentas en el extranjero.

4. La Comisión Ejecutiva Federal del partido establecerá una Tesorería independiente, que, como comisión de supervisión, asumirá funciones similares a las atribuidas a los órganos estatales de control.

5. La Comisión Ejecutiva Federal del partido nombrará un Tesorero, que asumirá la responsabilidad en todo lo que se refiera a la legalidad y regularidad de las cuentas del partido. En particular, esta responsabilidad incluirá la aceptación y la certificación de las donaciones, el control presupuestario, así como la dirección continuada de la Tesorería. Únicamente podrá ser nombrado Tesorero la persona que acredite una sólida cualificación y experiencia en materia de economía financiera, y no sea titular de un cargo público ni desempeñe una función dirigente en la Administración Pública. El Tesorero tendrá una posición de independencia, ejercerá su función a tiempo completo y no formará parte de la Comisión Ejecutiva Federal del partido.

6. Las discrepancias entre la Tesorería independiente y la Secretaría Federal deberán ser resueltas de manera conjunta por el Secretario General y el Tesorero del partido.

7. El Presidente Federal, el Secretario General y el Tesorero del partido tendrán derecho a examinar, en cualquier momento, las cuentas y los libros de llevanza de la contabilidad.

III. PRESUPUESTO

1. El presupuesto del partido federal será elaborado, de manera distinta a la práctica seguida hasta la fecha, por parte de un comité de la Comisión Ejecutiva

Federal integrado por cinco miembros (Comité Presupuestario) y será presentado para su aprobación a la Comisión Ejecutiva del partido. El presupuesto será aprobado por la Comisión Ejecutiva Federal antes del comienzo del año fiscal y tendrá carácter público.

2. El plan presupuestario comprenderá la totalidad de los ingresos previstos así como el conjunto de los gastos que probablemente habrán de afrontarse. Los gastos que excedan o se salgan del presupuesto necesitarán la aprobación del Comité Presupuestario.

3. El Tesorero controlará de manera continuada la gestión financiera del partido y presentará poco antes de la conclusión del ejercicio presupuestario un informe del examen contable para su aprobación por la Comisión Ejecutiva del partido. Los resultados de este control presupuestario tendrán carácter público.

C) MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

Nuestras recomendaciones se dirigen a la organización federal de la CDU, y comportan, pues, en esencia obligaciones que deben ser adoptadas bajo su propia responsabilidad por la CDU. Pero este compromiso va más allá de esa autovinculación puesto que las reformas ordenadas se vinculan, de manera inexorable, a modificaciones legislativas; en especial, porque la igualdad entre los partidos y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política están reservadas a la ley.

Con independencia de la posibilidad de generalizar las recomendaciones que hemos formulado en el apartado B, creemos que se deben considerar las siguientes propuestas legislativas:

1. Si las donaciones u otras aportaciones de las empresas, de los sindicatos y de las asociaciones deben ser consideradas ilegales. Además, también resulta necesario considerar hasta qué punto pueden ser equiparadas a las donaciones las prestaciones de servicios y las entregas en especie.

2. Si las donaciones directas a un representante pueden ser administradas por su partido y si deben tener carácter público.

3. Además, es necesario considerar cómo se pueden estructurar de manera racional la organización y los asuntos financieros del partido. Asimismo, resulta necesario reflexionar sobre cuestiones que van más allá de las meramente financieras (independencia del representante, adjudicación de cargos).