

# CAPÍTULO II

# DEMOCRACIA Y

# REPRESENTACIÓN.

# LOS PARTIDOS

# POLÍTICOS

## SUMARIO

---

### 6. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ESTADO DEMOCRÁTICO

I. La representación en el Derecho constitucional

II. La democracia representativa y la constitucionalización de los partidos políticos

A. Los partidos en el proceso electoral

B. Los partidos en el sistema político

### 7. EL DERECHO DE PARTIDOS

I. Delimitación y función

II. El régimen jurídico de los partidos

A. Creación

B. Organización

C. Actividad

D. Financiación.

---



"No deseo pertenecer a ningún club que me acepte como miembro"

Groucho Marx, *Groucho y yo*



## **6. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ESTADO DEMOCRÁTICO**

La construcción de este concepto ha sido capital en la evolución no sólo del Estado constitucional sino también de la realización de la democracia, por lo que no ha de extrañar que haya dado lugar a un número considerable de trabajos destinados a postular su adopción, criticar su práctica, poner de manifiesto sus virtualidades e insuficiencias... En cualquier caso, su estrecha ligazón a las elecciones como forma de ejercicio de la soberanía popular viene dada porque el fin de éstas es la designación de unos representantes cuya voluntad, como dice la **STC 10/1983**, se presume que es la voluntad de los representados, presunción "en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél".

### **I. LA REPRESENTACIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL**

Hay que comenzar aclarando que su significado es muy diferente del que se le da en el Derecho privado y que resulta ser fruto de la evolución que se ha producido en el seno de la institución parlamentaria y en el pensamiento político a lo largo de un proceso histórico no siempre pacífico<sup>1</sup>. En la Edad media, el parlamento debía

---

<sup>1</sup> SANTOLAYA: "Significado y alcance...", pág. 46. Si los orígenes de esta explicación se sitúan en el feudalismo es porque en las democracias antiguas no había gobierno representativo: los magistrados eran autoridades, no representantes, no se consideraban designados por elección, sino por el destino (de ahí los sorteos o que las votaciones, si las había, se consideraran auténticos ritos), y rotaban rápidamente en sus cargos; más tarde evolucionaron hacia formas imperiales: vid. TORRES DEL MORAL: "Democracia y representación...", pág. 146, DE CABO DE LA VEGA, *op. cit.*, págs. 33 y 34, o Ángel GARRORENA MORALES: Voz "Representación política", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, pág. 5.829.

expresar el consentimiento del reino mediante representantes de núcleos territoriales y estamentos privilegiados, designados con una participación muy limitada o por sorteo (al margen de los nobles, que heredaban ese puesto, o de los miembros de la Iglesia) y que actuaban, en reuniones concretas y para un fin específico, sujetos a las instrucciones de sus mandantes, que no podían contradecir ni rebasar y siempre bajo la posible revocación de éstos<sup>2</sup>. A partir de aquí es posible distinguir una evolución progresiva, en la que el parlamento no se reúne sólo ocasionalmente, sino de modo estable, va adquiriendo más poderes y funciones (no se limita a aprobar la recaudación de impuestos), por lo que los representantes se ven con una mayor libertad de decisión, hasta que se entiende que cuentan con un poder general para pronunciarse sobre cualquiera de los asuntos generales que se suscite en sus debates; se suele señalar que ése es el caso británico, que conduce a la *soberanía parlamentaria*, lo que no implica que esta transformación se viera exenta de luchas internas y revoluciones en las que finalmente triunfa la primacía del parlamento sobre otras instituciones tradicionales<sup>3</sup>. Pero la formulación de este concepto se debe más a una evolución brusca, en un contexto en el que los parlamentos, al dejar de ser convocados por los monarcas absolutos, se anquilosan y no sirven a la complejidad de ideas e intereses económicos, sociales, políticos y culturales que nace con el movimiento constitucional. Fruto del pensamiento burgués, cristaliza en los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII, que dan lugar a la adopción de constituciones escritas y solemnes sobre las que se basa una nueva organización política, que tiene como principios básicos la soberanía nacional, la división de poderes y la representación

---

<sup>2</sup> TORRES DEL MORAL: "Democracia y representación...", págs. 147 a 150, y DE VEGA: "Significado constitucional...", pág. 26. Se puede decir que había representación, pero que no existía una *representación política*, puesto que no se buscaba la legitimación del poder: vid. PÉREZ ROYO: *Curso...*, págs. 337 y 338.

<sup>3</sup> DE VEGA: "Significado consitucional...", págs. 27 y 28, José Antonio PORTERO MOLINA: "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10 (1991), págs. 90 y 91, y PÉREZ ROYO: *Curso...*, págs. 339 y 340.

política<sup>4</sup>. Muy brevemente, se podría formular así la teoría del mandato representativo: si la soberanía pertenece a la nación, ésta en realidad sólo puede actuar por delegación, ya que se trata de algo diferente a los individuos que la componen<sup>5</sup>; el legislador debe determinar quiénes disfrutan de la condición de ciudadano y han de concurrir a la designación de sus representantes, que lo serán de toda la nación, no de sus electores o su circunscripción (incluso puede haber representación sin elección, si ésa es la voluntad de la nación, expresada por ley)<sup>6</sup>. En definitiva, y por contraste con la situación anterior, no están sujetos a instrucciones ni a la revocación de sus electores y se les encomienda no un cometido concreto, sino la expresión de la voluntad general, mediante la elaboración de las leyes y la adopción de otras decisiones fundamentales: en la caracterización de GARRORENA, se trata de un mandato nacional, general, libre y no responsable<sup>7</sup>.

Aunque no se pueda identificar a la burguesía realmente existente en ese momento como un conjunto homogéneo, ya que de buena parte de sus componentes no se puede decir que fueran un sector pujante, cuyo desarrollo impidiera el Antiguo régimen y decidieran por ello rebelarse contra sus estructuras<sup>8</sup>, ciertamente este

---

<sup>4</sup> El Estado liberal no se puede considerar fruto de una evolución, sino una auténtica ruptura, incluso como la aparición del Estado propiamente dicho, separado del resto de las instituciones: vid. Roberto L. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*. Madrid, Tecnos, 1990, págs. 19 a 21, y PORTERO: "Sobre la representación...", pág. 95.

<sup>5</sup> Así tiene que ser para que puedan los hombres seguir siendo libres: no puede atribuirse un poder absoluto e ilimitado a ningún sujeto concreto y real: la nación es un sujeto ideal, carente de toda realidad empírica: vid. BASTIDA: "Elecciones y Estado...", pág. 119, VARELA SUANZES, *op.cit.*, pág. 77, y PORTERO: "Sobre la representación...", pág. 95.

<sup>6</sup> Vid. Ramón PUNSET BLANCO: "Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 124.

<sup>7</sup> Ángel GARRORENA MORALES: *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Madrid, Cívitas, 1991, págs. 37 a 40. Sobre su definición, elaboración y consagración durante el periodo revolucionario, vid. TORRES DEL MORAL: "Democracia y representación...", págs. 150 a 153, y BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 23 a 25.

<sup>8</sup> Puede verse las matizaciones que en ese sentido realiza TORRES DEL MORAL, que concluye concediendo más importancia a factores ideológicos y culturales que a las condiciones sociales: vid. "Democracia y representación...", pág. 156.

principio representativo, por más que se proclame la preeminencia del pueblo, es un instrumento para negar radical y rotundamente el principio democrático: en esta clave de gran prevención para que no ejerciera el poder por sí mismo ha de entenderse el sufragio censitario<sup>9</sup>. Por lo demás, está asentado en unos fundamentos ideológicos propios de la burguesía liberal, a la que se adaptaba como un guante:

a) La representación es condición de la existencia de la soberanía nacional, ya que la nación, categoría que se utiliza para oponerse a la corona, no es una persona jurídica que pueda obrar.

b) Se adecúa a la *libertad de los modernos*, que básicamente pretende el mantenimiento para cada ciudadano de una esfera privada ajena a las interferencias del poder público, a la que se dedica la atención preferente y constituye el verdadero centro de interés de la nueva vida social.

c) Responde a la especialización o división del trabajo implícita en el postulado anterior: hay que dejar las decisiones en manos de profesionales de la política, más capacitados para conocer el interés general y adoptar las decisiones más adecuadas<sup>10</sup>.

Con este punto de partida, de "dudoso rigor lógico", según LÓPEZ GUERRA<sup>11</sup>, el Estado liberal sufrirá una evolución caracterizada por la tensión entre los esfuerzos para, y las resistencias a, construir un sistema en el que democracia y representación

---

<sup>9</sup> Vid. Carlos DE CABO MARTÍN: "Algunos aspectos de la problemática «representación-partidos políticos»", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, pág. 45. Tampoco el parlamento inglés era un ejemplo de democracia: el sufragio era restringido o aristocrático (favorecía abiertamente a las aldeas y al campo en detrimento de las ciudades), las elecciones no disputadas (sólo había un candidato), y las reclamaciones ineficaces en los casos de compra de votos: vid. DE CABO DE LA VEGA, *op. cit.*, págs. 44 y 45, y bibliografía allí citada.

<sup>10</sup> Ésta es la síntesis de GARRORENA: *Representación política y Constitución...*, págs. 24 a 37; vid. también voz "Representación política", pág. 5.829, y José Antonio PORTERO MOLINA: "Algunos problemas de la representación política", *SISTEMA*, núms. 118-119 (1994), págs. 247 y 248. No se presentaba como una mera alternativa a una imposible democracia directa: así lo expresa KRIEGL, para quien "la idea de una representación necesaria por medio de un sistema parlamentario surge en los Estados modernos para instituir el principio de la soberanía nacional": vid. Blandine KRIEGL: "Democracia y representación", *Revista de Occidente*, núm. 167 (1995), pág. 39.

<sup>11</sup> *Introducción...*, pág. 140. Para que haya representación, tienen que existir dos voluntades, la del representado y la del representante: pero la primera no existe, puesto que tampoco se puede personificar la nación: vid. DE VEGA: "Significado constitucional...", pág. 30.

sean conceptos indisolublemente unidos, lo que sólo será posible cuando, con la extensión del sufragio y su paulatina universalización, se consoliden los regímenes parlamentarios dentro de las monarquías constitucionales, en los que, afirmada la preeminencia del parlamento, el gobierno primero se someta a su control y luego necesite recabar su confianza, es decir, cuando también de los gobiernos se pueda predicar un componente democrático<sup>12</sup>. Aunque es inevitable encontrar contradicciones o tensiones entre ambas formas de organización, BASTIDA considera que la representación, que resultaba un artificio consustancial a la idea de soberanía nacional, en el Estado democrático, en tanto se amplía el número de los que disfrutaban de la libertad política y siendo imposible la democracia como identidad o unanimidad, deja de ser un artificio y se convierte en un instrumento inevitable, en tanto se adopta el principio de la mayoría y se vincula con valores, creencias e intereses de los electores<sup>13</sup>. Pero ello no implica que varíe el concepto jurídico de la representación, que permanece, a pesar de esos cambios, inalterado (como ocurre en la CE, cuyo **artículo 67.2** incluso mantiene la fórmula más propia de los momentos iniciales de reacción frente al Antiguo régimen, en los que se negaba el mandato imperativo<sup>14</sup>): no existe posibilidad de intervención, control o revocación por el representado, el representante lo es incluso de los que no le han votado o de los que, simplemente, no han votado y la única exigencia de responsabilidad se reduce a su no reelección. Con esas premisas se ha convertido en la base del desarrollo del sistema político democrático, en cuanto se ha seguido suponiendo que existía una correlación entre las opiniones de los ciudadanos y la actuación de las asambleas representativas, fundada ahora en que sólo son representantes los elegidos por la comunidad, en que la elección

---

<sup>12</sup> SANTOLAYA: "Significado y alcance...", pág. 47.

<sup>13</sup> Vid. "Elecciones y Estado...", págs. 119, 124 y 125.

<sup>14</sup> PÉREZ ROYO: *Curso...*, pág. 342.

debe corresponder a todos los ciudadanos y en que han de renovarse periódicamente<sup>15</sup>. Esta impresión se refuerza en tanto se puede hablar de derrota y desmoronamiento de los intentos fascistas y marxistas de construir una alternativa a la democracia representativa: no han conseguido acabar con ella ni las tendencias radicales del marxismo, que tomaron al asalto un Estado que consideraban al servicio de la clase dominante (y que criticaban a los partidos socialistas que decidieron participar en el juego parlamentario por comprometerse con la burguesía), para configurar una representación formada por consejos obreros y campesinos, ni las fascistas, que rechazaban un Estado débil, fragmentado, que excluía a las fuerzas vivas de la nación y dieron lugar a una representación formada por corporaciones y categorías profesionales<sup>16</sup>.

## II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta visión *triumfante* de la democracia representativa no debe inducir a ignorar la presencia de fisuras, contradicciones o inconvenientes, prácticamente desde el momento de su formulación, sin que hayan sido corregidos por la aparición del Estado democrático. En su formulación clásica ya se pueden señalar una serie de tendencias

---

<sup>15</sup> ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. II, pág. 46 y LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, págs. 140 y 141. Para el Tribunal Constitucional, es "propio de la representación (...) la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa" (STC 10/1983). Es cierto que su punto débil se encuentra en que no se garantiza que la voluntad popular se vea fielmente representada en el parlamento, aunque la influencia de la opinión pública, la exigencia de la responsabilidad política y la acción de las fuerzas e instituciones políticas puedan impedir que un parlamento se mantenga desligado de aquella voluntad, al margen de que los propios partidos, como se analiza a continuación, han venido a articular, de manera muy peculiar, una relación de representación: vid. PORTERO: "Algunos problemas...", págs. 248 y 249.

<sup>16</sup> De este fracaso de sustituir el Estado liberal por un Estado policial o por un Estado total da cuenta KRIEGEL, *op. cit.*, págs. 42 a 46.

o inercias que, en expresión de GARRORENA, impidieron su desarrollo de manera conveniente: la relación representativa se resolvía en una referencia teórica (en realidad, estaba vacía de contenido, no existía mandato ni relación jurídica alguna entre representantes y representados, si bien podía darse un mínimo conocimiento o incluso una relación personal entre ellos, en cuanto no se superara, gracias al sufragio censitario, el número de 500 ó 1.000 electores por representante); al tiempo, la representación se identificaba con poder, de una manera reductiva (al contrario de la Edad media, en la que los representantes mediaban ante el monarca, que ostentaba el poder; ahora, el parlamento es, o intenta ser, el poder); por último, se tiende a comprender la representación como una forma de inhibición o desentendimiento poselectoral, tanto por los representantes como por los representados<sup>17</sup>.

Sobre estas disfunciones, la extensión del sufragio, la irrupción de nuevas clases sociales y el uso de fórmulas proporcionales no sólo hacen que aumente la despersonalización de la representación, sino que van abonando el terreno para que la acción de los partidos políticos, expresión de los intereses de diferentes clases sociales que se plasman en un programa político con el que sus miembros aparecen comprometidos, modifique sustancialmente los términos de esa relación<sup>18</sup>. Los partidos pasan a ser un elemento intermedio, escindiendo, desdoblado la representación en dos relaciones: por una parte la que establecen los partidos con el parlamentario, que se traduce en un nuevo mandato imperativo 'sui generis', en la medida en que se imponen, no por el elector, sino por el partido, unas instrucciones que el parlamentario, cuya

---

<sup>17</sup> Vid. *Representación política y Constitución...*, págs. 41 a 56; también Ricardo L. CHUECA RODRÍGUEZ: "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (1987), págs. 178 a 184. Aún así, en la medida en que había una gran homogeneidad de intereses, en cuanto todos, representantes y representados, pertenecían a la misma clase e incluso a partir del hecho de que las decisiones parlamentarias se tomaran, en teoría, una vez que se había producido la libre discusión entre sus miembros, que no aparecían, en principio, ligados o comprometidos a un interés determinado, podía dar lugar a pensar que había un rastro de representación, de correspondencia entre estas decisiones y los deseos de los electores: vid. Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*. Madrid, Sistema, 1985, pág. 191, DE VEGA: "Significado constitucional...", pág. 35, o DE CABO DE LA VEGA, *op.cit.*, págs. 81 y 82.

<sup>18</sup> Vid. DE CARRERAS y VALLÈS, *op.cit.*, págs. 22 y 23, PORTERO: "Sobre la representación...", págs. 101, y José Luis GARCÍA GUERRERO: "Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70 (1990), pág. 144.

candidatura ha avalado el partido, debe seguir (ha de dar cumplimiento al programa, so pena, no de su revocación, pero sí de la pérdida de posibilidades para su reelección), con lo que se confirma la desvinculación respecto a los electores, que sólo mantienen una relación con los partidos, calificada por GARRORENA como "auténtica relación representativa", en tanto el elector decide votar no a un candidato sino a un partido<sup>19</sup>. Tales transformaciones, que suponen una alteración del sistema institucional de relaciones entre gobierno y parlamento y de la finalidad de las elecciones, han dado lugar a afirmar que el Estado democrático sólo se puede concebir en la actualidad bajo la forma de un Estado o una democracia de partidos. Son éstas fórmulas que no reflejan exactamente una misma realidad, tal como se verá más adelante, aunque sí hay coincidencia en que suelen utilizarse para expresar que la democracia se ve modulada, mediatizada y, por tanto, desprovista de alguna de sus virtualidades<sup>20</sup>.

Tal conclusión cabe formularla al hilo de los cambios que, de manera paralela y relacionados entre sí, se han producido en la organización, funcionamiento y objetivos de los partidos, en el papel que les corresponde respecto a la actividad de

---

<sup>19</sup> Vid. *Representación política y Constitución...*, págs. 66 a 68. En el mismo sentido, DE VEGA señala que los partidos son a la vez representantes (de determinados intereses, que plasman en su programa y respaldan los votantes) y representados (por los parlamentarios que resulten elegidos): vid. "Significado constitucional...", págs. 38 y 39.

<sup>20</sup> A lo que habría que añadir otros fenómenos que han coadyuvado a hablar de *crisis de la democracia representativa*, como la influencia de los medios de comunicación de masas, que da lugar a la formación de una opinión pública, de difícil o confusa configuración, construida de manera más o menos legítima y cuyas manifestaciones, reales o pretendidas, se utilizan en no pocos casos para enfrentarla a las decisiones tomadas por los poderes públicos por parte de quienes pretenden erigirse en sus portavoces (en no pocas veces, los propios partidos políticos, que también contribuyen grandemente a determinarla). También el incremento de la participación no convencional o la habilitación de formas de *representación directa*, como la denomina KRIEGL, a favor de sindicatos o asociaciones sectoriales, por ejemplo, a los que se da entrada en consejos o entes administrativos de funciones generalmente consultivas (juveniles, sociales, de medio ambiente...), sin pasar en ningún caso por la legitimación del sufragio universal, pero justificándolo como expresión de la sociedad civil: *op.cit.*, págs. 51 y 52. No hay que poner tampoco un énfasis excesivo en la localización y crítica de estos posibles peligros, quiebras o, simplemente, transformaciones de la democracia (no siempre, por lo demás, de efectos perjudiciales), ya que, como tal ideal, parece obligado plantearse siempre en términos problemáticos (vid. ARAGÓN, *op.cit.*, pág. 138).

los poderes públicos y en su regulación por el ordenamiento jurídico. Dado el inicial recelo para con el derecho de asociación del primer Estado liberal, en el que no caben clases, grupos o corporaciones, sino sólo individuos iguales entre sí, no es de extrañar que las relaciones entre el Estado y los partidos comenzaran con su persecución<sup>21</sup>. Sin que haya dejado de ser una cierta constante del pensamiento político expresar rechazo por los partidos en cuanto se ven en ellos tendencias disgregadoras o particularistas (argumentos que cultivan particularmente toda suerte de dictaduras para presentar como defensa de la unidad lo que no es sino totalitarismo o mero poder personal), en este momento inicial se trata de evitar que se manifiesten intereses sociales diversos (es decir, de los que no tenían interés en el desarrollo de la sociedad burguesa, como los no propietarios) porque, de hecho, los partidos existen en estos sistemas de sufragio censitario y de representación puramente individual, sea como asociaciones o comités de inscripción en las circunscripciones, al calor de un candidato, que progresivamente se van federando a medida que se amplía el sufragio (*partidos electorales*), sea como grupos que forman los elegidos en las asambleas por sus afinidades ideológicas o sociales (*partidos parlamentarios*); son partidos de opinión, sin organización ni más militantes que los propios representantes, que no expresan un interés divergente de aquél en que se basaba el propio Estado y se limitan a influir, no determinan la formación del gobierno<sup>22</sup>.

El panorama cambia no tanto por el paulatino reconocimiento del derecho de asociación sino, sobre todo, por la consolidación y el acceso a los parlamentos de los

---

<sup>21</sup> Vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 14, o LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, pág. 151.

<sup>22</sup> Pedro CRUZ VILLALÓN: "Teoría e ideología del partido político", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, págs. 31 a 36. Para GARCÍA-PELAYO, son los partidos propios de la monarquía constitucional: vid. Manuel GARCÍA-PELAYO ALONSO: *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1986, págs. 24 y 25; en la misma línea, PÉREZ ROYO sintetiza esta situación como el paso del *partido como mal absoluto al partido como bien deseable: Curso...*, págs. 344 a 346. GARCÍA COTARELO señala que el origen de los partidos políticos se sitúa precisamente en la ruptura de las sociedades tradicionales, momento en el que se afirma la libertad individual y la posibilidad de establecer libremente relaciones, que en el ámbito político se encauzan a través de los partidos: vid. *Los partidos políticos*, pág. 29; en el mismo sentido, Eliseo AJA FERNÁNDEZ: "Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, pág. 22.

*partidos de clase*, que han aparecido por la evolución socio-económica y la extensión del sufragio. A diferencia de los anteriores, éstos cuentan con un programa homogéneo y articulado, con una organización extendida, formalizada y disciplinada, y con un funcionamiento continuo y estable, que les permite existir también fuera del parlamento, orientados por una configuración socioeconómica o, en otros casos, confesional, y es con ellos con los que empieza a producirse el fenómeno de escisión de la representación más arriba descrito<sup>23</sup>. Aunque los partidos se hacen imprescindibles en el funcionamiento de las instituciones, este reconocimiento se limita sólo a aspectos parciales, sin alcanzar su verdadera significación sociológica y política: aparece en leyes electorales o en reglamentos parlamentarios, ya que en estos ámbitos (como grupo parlamentario o como formación electoral) era difícil ignorarlos<sup>24</sup>.

Tras la II Guerra Mundial se produce la constitucionalización de los partidos, que hay que poner en directa relación con la implantación del principio democrático y del parlamentarismo racionalizado, que conlleva la necesidad de grandes organizaciones que hagan conocer propuestas y candidatos, que formulen programas de alcance general y que articulen mayorías para formar y apoyar gobiernos y para desarrollar una política legislativa coherente<sup>25</sup>. Supone no sólo superar los recelos contra los partidos, sino también recibir la transformación que el propio Estado ha sufrido por su acción, reconociendo y regulando constitucionalmente las funciones de los partidos

---

<sup>23</sup> Tanto para DE VEGA como para BLANCO VALDÉS sólo cuando aparecen estos movimientos, de raíz revolucionaria, se puede hablar de partidos políticos, al menos en un sentido moderno: vid. "Presentación", pág. 11, y *Los partidos políticos*, págs. 40 y 41, respectivamente.

<sup>24</sup> DE VEGA: "Presentación", pág. 22. BLANCO VALDÉS recoge cuáles fueron sus primeras manifestaciones: por un lado, algunas leyes de Estados norteamericanos que regularon, a partir de 1886, las elecciones primarias para elegir candidatos; por otro, los reglamentos de la Asamblea francesa, que, a partir de 1910, recogen la actuación de los partidos en los trabajos parlamentarios: vid. *Los partidos políticos*, págs. 34 a 36.

<sup>25</sup> LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, págs. 150 y 151. TSATSOS, partiendo de la existencia de unos modelos muy próximos en los países de Europa occidental respecto al papel de los partidos en la puesta en práctica de ese principio, afirma que es posible hablar de una cultura común, de la que se deduce una posición muy semejante en todos ellos, incluso sin que se dé una expresa constitucionalización: vid. Dimitris Th. TSATSOS: "Il diritto dei partiti: verso una comune cultura europea", *Quaderni Costituzionali*, n. 3 (1988).

que éstos venían desempeñando<sup>26</sup>. Se trata de un fenómeno que se va a generalizar tras la II Guerra Mundial, en unas circunstancias que sin duda ejercen una gran influencia en la redacción de las diversas constituciones: se produce precisamente en aquellos países que salen de regímenes dictatoriales, como Italia (según el **artículo 49 CRI**, los partidos concurren en forma democrática a determinar la política nacional), Alemania (según el **artículo 21.1 LFRFA**, cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo) o Portugal (según el **artículo 3 CRP**, concurren a la organización y expresión de la voluntad popular). En todos estos países dicho proceso, aparte de suponer la recepción de una elaboración teórica y de una práctica política que se había producido con anterioridad<sup>27</sup>, tiene una evidente justificación política, al significar un rechazo tajante del anterior sistema político antidemocrático, al tiempo que se viene a reconocer el papel que los propios partidos desempeñaron durante los respectivos procesos constituyentes<sup>28</sup>. En líneas generales, se puede advertir que tiene un objetivo primordial, la búsqueda de la estabilidad del sistema, y tres grandes manifestaciones, que se formulan de manera desigual y con distinto grado de intensidad en cada uno de estos ordenamientos, independientemente de su ubicación en el texto constitucional (en la declaración de derechos, en la parte organizativa o en los principios generales): se definen las funciones de los partidos políticos en el sistema constitucional como

---

<sup>26</sup> No deja de ser paradójico por otra parte que donde primero se dio este reconocimiento al mas alto nivel normativo fuera precisamente en los Estados de partido único, que suponen la negación del pluralismo inherente a la democracia de partidos a la vez que la máxima expresión de la dependencia del Estado con respecto al Partido, como ocurrió en la Italia fascista o, sobre todo, en la Unión Soviética o en la Alemania nazi (sobre estos casos, vid. GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 137 a 160).

<sup>27</sup> De los debates acerca del origen y la consagración del Estado de partidos, analizando sintéticamente las posturas de diversos autores alemanes del periodo de entreguerras, da cuenta GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 30 y sigs.

<sup>28</sup> Vid. GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 47 y 49. En buena medida, estos sistemas políticos son obra de los propios partidos, que en algunos casos también participaron directamente en acciones bélicas y en el control político (o reconstrucción del sistema político) de sus respectivos países tras la victoria de los aliados en la II Guerra Mundial (o la caída del régimen dictatorial): vid. GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, pág. 182. No es ése exactamente el caso de Francia, puesto que el **artículo 4 CRF**, que se refiere a la concurrencia de los partidos a la expresión del sufragio, sólo se elaboró en 1958, al tiempo que se implantaba un régimen semipresidencialista con una cierta retórica adversa a los partidos.

parte de la estructura democrática del Estado, se enfatiza el reconocimiento de un derecho subjetivo a crear y participar en partidos políticos y se establecen ciertos límites y privilegios respecto a su creación y actividades<sup>29</sup>. También es posible establecer un modelo de partido que corresponde a este momento, consecuencia de la transformación social posterior a la II Guerra Mundial, con la consolidación del Estado del bienestar, la homogeneización social y la reducción de los conflictos de clase. Estos factores provocan la aparición de *partidos de todo el mundo*, que intentan hacerse eco en todas las partes y por todas las clases sociales, que se caracterizan por ser ideológicamente desradicalizados e incluso faltos de identificación (formulan ofertas muy variadas, para intentar satisfacer muy diversos intereses, e incluso a veces se presentan como meras alternativas de una mejor gestión, de recambio de los gobernantes presentes), por estar sus dirigentes muy reforzados (en ellos cuentan más sus cualidades personales que sus opciones ideológicas), por tener una base electoral amplia y un número de militantes reducido y poco activo (en cambio, se procura contar con organizadores y expertos en publicidad y en campañas), porque buscan establecer lazos con grupos de presión (con los que necesitan eventualmente negociar ciertas propuestas y decisiones) y porque reducen sus actividades en los periodos

---

<sup>29</sup> Ésa es la clasificación que recogen GARCÍA-PELAYO, *op. cit.*, pág. 50, y LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, pág. 151. Ciertamente, esta última faceta de controlar para garantizar la libertad destaca especialmente, puesto que, respecto al reconocimiento del derecho a asociarse en partidos políticos, no varía gran cosa respecto al reconocimiento genérico de las asociaciones y, respecto a las funciones, no se recogen adecuadamente; de ahí que AJA afirme que se ha convertido en preocupación sustancial "una perspectiva de orden público": "Propuesta...", pág. 275; también ÁLVAREZ CONDE liga el proceso de constitucionalización al establecimiento de formas de control, de orden penal, de su democraticidad o de su carácter ideológico-programático: *Curso...*, Vol. I, pág. 339. Resulta muy interesante la distinción de BASTIDA entre un "mero reconocimiento constitucional", que se produce cuando se da relieve constitucional a sus funciones, pero se siguen considerando efecto del ejercicio del derecho de asociación política, y una "incorporación constitucional", que supone el reconocimiento de un régimen jurídico especial, que prefigura las funciones a desempeñar por un tipo concreto de organización política que se organiza y funciona de una manera determinada y que no puede socavar el orden constitucional, es decir, por lo que no se trata sólo de que su regulación se recoja en el texto constitucional, de una mera alteración del rango de la norma que regula los partidos, sino del reflejo de un auténtico cambio en la concepción de los partidos políticos y de los derechos fundamentales: vid. Francisco J. BASTIDA FREJEDO: "La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza de los partidos", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 71 a 79; del mismo autor, "Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional", en VV.AA.: *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988.

interelectorales (incluso en sus campañas electorales no necesitan una gran movilización, gracias a la utilización de los medios de comunicación audiovisuales)<sup>30</sup>.

En ese marco se elabora la CE, que, dentro del **título preliminar**, dedica su **artículo 6** a los partidos políticos, en un contexto de rechazo al régimen antipartidista anterior y de gran protagonismo de los partidos semejante al de los países anteriormente citados, cuya experiencia también influyó<sup>31</sup>. Como ha evidenciado PORTERO, la evolución histórica española es paralela a la descrita anteriormente: de una inicial prohibición del derecho de asociación (el **Decreto de 20 de octubre de 1820** impedía la existencia de las sociedades patrióticas), el **Estatuto real de 1834**, la **Constitución de 1837** y la **Constitución de 1845** suponen pasar de considerarlos una amenaza para el orden establecido a sujetos de la política, en la medida en que se practique un incipiente parlamentarismo. En la **Constitución de 1869** y en la **Constitución de 1876** se reconoce el derecho de asociación para todos los fines de la vida humana que no fueran contrarios a la moral pública (sí lo eran, por ejemplo, las asociaciones obreras, que sufrían la consiguiente represión penal), si bien no están acompañadas de un

---

<sup>30</sup> Vid. Luis LÓPEZ GUERRA: "El carácter instrumental de las organizaciones partidistas de masas", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, págs. 105 a 110, y PANEBIANCO, que los denomina "partido profesional-electoral": *op. cit.*, págs. 488 y sigs. También se conocen como *partidos ómnibus*, a los que *se sube* de manera temporal, suponen, como dice VON BEYME, abandonar la idea del partido como "comunidad de creyentes conjurados"; sin duda, lo más característico es el olvido de su programa (alcanzar la sociedad sin clases, proteger la familia y la religión, respetar el laicismo, garantizar la unidad nacional), pero la necesidad de resolver o al menos pronunciarse sobre todas las cuestiones que se suscitan en la sociedad contemporánea, que hace su acción menos coherente, también provoca mayor competencia política: vid. *La clase política...*, págs. 46 a 55. GARCÍA-PELAYO destaca que, como organizaciones, parecen tener un interés mayor en mantenerse, crecer y consolidar sus posiciones que en conseguir sus objetivos, lo cual no les impide mantener su virtualidad para el sistema democrático, puesto que cumplen con la tarea de elevar las demandas de la sociedad (*op. cit.*, pág. 79); también BLANCO VALDÉS hace referencia a esa capacidad de adaptación *externa* a las cambiantes condiciones de competición del mercado político, que contrasta con su falta de flexibilidad *interna* para organizarse y funcionar con arreglo a criterios democráticos, en la que hay que situar las causas de la crisis de los partidos políticos: vid. Roberto L. BLANCO VALDÉS: "El nuevo fantasma europeo", *Sistema*, núms. 118-119 (1994), págs. 50 y sigs.

<sup>31</sup> Vid. Luis LÓPEZ GUERRA: Voz "Partidos políticos", en J.J. González Encinar (dir.): *Diccionario del sistema político español*. Madrid, Akal, 1984, págs. 641 y 642, y Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, págs. 147 y 148.

adecuado desarrollo legal, por lo que hay que esperar a la **Constitución de 1931** para encontrar una alusión a las «fracciones políticas» en relación a la composición de la Diputación permanente de las Cortes (que lleva a este autor a hablar de *cuasiconstitucionalización*) y, sobre todo, a los **Reglamentos de las Cortes de 1931 y 1934**, para encontrar una regulación, de manera directa o indirecta, de ciertas funciones de los partidos en relación a la organización del trabajo en comisiones y en la diputación permanente<sup>32</sup>.

Antes de analizar el contenido del **artículo 6**, hay que referirse brevemente a su ubicación, aspecto que, dentro de un acuerdo prácticamente general para proceder a su constitucionalización, parecía suscitar mayores discusiones durante la elaboración de este artículo<sup>33</sup>. El hecho de que no aparezca en el **título I**, donde se reconoce el derecho de asociación, sino en el **título preliminar**, no quiere decir que no sean una manifestación de tal derecho fundamental (como se verá con más detalle al analizar

---

<sup>32</sup> Vid. José Antonio PORTERO MOLINA: "La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1 (1978); también José PUENTE EGIDO: "I partiti politici in Spagna: cenni storici e regime attuale", *Quaderni Costituzionali*, n. 2 (1988), págs. 261 a 267, y Jorge DE ESTEBAN ALONSO y Luis LÓPEZ GUERRA: *Los partidos políticos en la España actual*. Barcelona, Planeta-Instituto de Estudios Económicos, 1982, págs. 21 a 40. Esa aceptación del partido durante el siglo XIX no excluía la represión del movimiento obrero o los partidos revolucionarios, en una época de reivindicación popular del sufragio universal y del derecho de asociación [vid. Luis SÁNCHEZ AGESTA: "El reconocimiento constitucional de los partidos en España", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, pág. 240]. Ni que decir tiene que tras la Guerra Civil se penalizan los partidos políticos en la medida que se pasa a un Estado-partido o, en el mejor de los casos, a un régimen autoritario que niega la posibilidad de asociarse en partidos políticos; sobre este último periodo, más extensamente, vid. Enrique LINDE PANIAGUA: "El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-78)", en R. Morodo (y otros): *Los partidos políticos en España*. Barcelona, Labor, 1979, págs. 78 a 95.

<sup>33</sup> Aunque finalmente no se produjeron grandes debates ni tampoco modificaciones de importancia en su redacción, con la salvedad de lo que se refiere a su organización, de lo que se da cuenta al analizar su régimen jurídico. Lo cierto es que hubo enmiendas que intentaban incluso que no se hiciera tal alusión, que buscaban, como dice BLANCO VALDÉS, reducir la centralidad de los partidos políticos de manera explícita, aunque en ocasiones se alegaran razones de estilo para justificar una redacción más breve e incluso de orden sistemático (vid. *Trabajos CE*, págs. 122, 147, 162, 451 y 2.718). Buena parte de tales enmiendas y de otras que se mencionarán más adelante ni siquiera fueron mantenidas para su defensa en comisión o en pleno. Puede encontrarse un análisis del proceso de elaboración de este artículo en LINDE, *op. cit.*, págs. 113 a 128, y 132 a 138, y BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 124 a 131. Acerca del papel de los propios partidos durante el proceso de transición a la democracia y, en concreto, la elaboración de la CE, vid. Francisco RUBIO LLORENTE: "Los partidos en el proceso constituyente", en J. Carpizo (coord.): *Experiencias del proceso político-constitucional en México y España*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

el Derecho de partidos), ni tampoco que se altere su naturaleza o la de la propia organización estatal<sup>34</sup>, sino que hay que destacar su consideración como organizaciones de relevancia constitucional, tal como hace la **STC 3/1981, de 2 de febrero**, caso "Partido Comunista de España (marxista-leninista)", que pone de manifiesto que la CE "siguiendo una tendencia del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial", contiene "normas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional (...) justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas".

En cualquier caso, a esta ubicación privilegiada le corresponde una regulación sucinta, que no da cuenta de todo lo que los partidos significan en el funcionamiento y organización del Estado<sup>35</sup>. No hay una definición de los partidos políticos, sino una descripción de ciertas funciones en relación con el sistema político y la determinación de algunos principios y requisitos de su régimen jurídico<sup>36</sup>. Se trata, con todo, de una redacción más contundente que las de la CRI o la de la LFRFA, que otorga a los partidos una posición vertebral, definiendo su posición constitucional como medio para expresar el pluralismo y como instrumento de participación, destinados a concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y caracteriza de forma muy concreta el régimen político democrático, a través de la presencia y concurrencia de

---

<sup>34</sup> Para SANTAMARÍA PASTOR, esta ubicación resulta insólita, lo que parece expresar una convicción del constituyente poco alentadora: estas organizaciones, así como los sindicatos y las Fuerzas Armadas, también recogidas en el **título preliminar (artículos 7 y 8)**, serían los auténticos centros de poder y animación de la vida pública, los auténticos componentes del sistema político, mientras que los poderes clásicos quedarían relegados a una condición subordinada de canales formales del poder político (acentuado todo ello, si cabe, respecto a los partidos políticos, puesto que a los sindicatos también se alude expresamente bajo la forma de derecho en el **artículo 28**): vid. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: "Comentario al artículo 6", en F. Garrido Falla (ed.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Cívitas, 1985, pág. 87; en términos parecidos, José Luis GARCÍA RUIZ: "Algunas reflexiones sobre la fórmula española de constitucionalización de los partidos políticos", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64 (1982), págs. 138 a 140.

<sup>35</sup> A pesar de que haya que completarla con lo que dicen los **artículos 20.3, 99.1, 127.1 y 159.4**: vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: Voz "Partidos políticos", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, pág. 4.791.

<sup>36</sup> ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. I, pág. 340.

los partidos<sup>37</sup>.

Dejando para el siguiente punto todo lo relativo al régimen jurídico de los partidos (es decir, los dos últimos incisos del **artículo 6**), se tratará a continuación, más que de las funciones a las que se refiere -puesto que decir que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» no es una enumeración exhaustiva (no realizan únicamente aquellas que se indican), ni exclusiva (no son los únicos que las llevan a cabo)-<sup>38</sup>, de analizar el papel de los partidos políticos, que se define en ese primer inciso:

a) En relación con el pluralismo político, del que sólo cabe recordar su importancia en la misma caracterización de la democracia, es evidente que no lo agotan, ya que pueden existir otras asociaciones que también tengan fines políticos aunque no carácter electoral, o bien agrupaciones electorales no partidarias, es decir, que tengan por finalidad la acción política, la propuesta de proyectos generales para la comunidad. Sin embargo, por ser la única concreción de este valor superior del ordenamiento que aparece en el texto constitucional puede afirmarse que supone una

---

<sup>37</sup> En el primer sentido, vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 131 y 132; en el segundo, SANTAMARÍA PASTOR: vid. "Comentario al artículo 6", págs. 88 y 89, o GARCÍA RUIZ, *op. cit.*, págs. 132 a 138. Son esclarecedoras las palabras del senador Sr. Ollero, en su intervención ante la Comisión Constitucional, cuando señaló que este artículo responde no sólo a la intención de legitimar a los partidos políticos, sino que subyace en él la defensa y garantía de la propia democracia: *Trabajos CE*, pág. 3.274.

<sup>38</sup> ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. I, pág. 343. Coinciden GONZÁLEZ ENCINAR y SÁNCHEZ DE VEGA en que más que una atribución de funciones se trata de una constatación del fin, la esencia, la razón de ser o el motivo del reconocimiento constitucional, la mediación entre Estado y sociedad: vid. José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia de partidos *versus* Estado de partidos", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 24 y 25, y Agustín SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA: "Constitución, pluralismo político y partidos", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26 (1992), pág. 86. Por su parte, GARCÍA GUERRERO las define como normas de conexión con otros preceptos constitucionales, el **artículo 1.1** por lo que se refiere al pluralismo y el **artículo 23** por lo que se refiere a la participación: *op. cit.*, pág. 152 y 155.

cualificación o privilegio<sup>39</sup>. Tampoco cabe entender que se limita estrictamente al momento electoral, sino que es anterior y se prolonga con posterioridad a los procesos electorales<sup>40</sup>. En conclusión, puede deducirse del **artículo 6**, en relación con el **artículo 1.1**, una garantía institucional de un sistema político plural y competitivo en el que los partidos no tienen un protagonismo exclusivo, sino que se concibe una intervención plural e interrelacionada de los diversos agentes políticos y sociales, que impone a los poderes públicos un límite (deben respetar y preservar tal pluralismo, renunciando a configurar ideológicamente la sociedad, admitiendo las diferencias) y al mismo tiempo un mandato (deben reconocer su existencia en la organización de las instituciones y permitir la participación de las minorías)<sup>41</sup>. De ello se deduce una específica protección respecto a la preservación del principio de igualdad de oportunidades para todos los partidos en orden a la realización de las funciones a las que se refiere el **artículo 6**, no sólo en relación a la concesión de ventajas injustificadas (que no tengan un fundamento objetivo y razonable al fin perseguido) a una formación política sobre otras, sino también al reconocimiento de la singularidad de las diversas opciones políticas (es decir, exige que se dé un tratamiento diferente, una consideración específica a esas formaciones singulares)<sup>42</sup>.

b) Por lo demás, resulta incompleto, aunque en ningún caso superfluo, aludir

---

<sup>39</sup> LÓPEZ GUERRA: voz "Partidos políticos", pág. 643. Esta situación destacada conduce directamente, como se verá más adelante, a reconocer a los partidos políticos un régimen jurídico específico: vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: Voz "Pluralismo político", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, págs. 4.910 y 4.911.

<sup>40</sup> Vid. Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: "Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45 (1985), pág. 162.

<sup>41</sup> SOLOZÁBAL: "Una visión institucional...", pág. 67, PUENTE, *op. cit.*, pág. 272, y Javier JIMÉNEZ CAMPO: "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 1.633 a 1.636.

<sup>42</sup> Como indica JIMÉNEZ CAMPO, este último extremo se pone de manifiesto en la **STC 119/1990, de 21 de junio**, caso "acatamiento de diputados al Congreso II": se trata de determinar en cada caso "qué grado de diversidad exige -no ya permite- el pluralismo político": vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: "Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español", en VV.AA.: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 48.

a la concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular o al carácter instrumental respecto a la participación<sup>43</sup>. En un plano socio-político, las labores de mediación entre ciudadanos e instituciones, entre sociedad y Estado, se pueden identificar de manera más específica<sup>44</sup>. Es cierto que su papel como vehículo de socialización, de difusión de valores ideológicos y pautas de comportamiento, de preservación y transmisión de una cultura o identidad propia, tiene menos importancia en la actualidad, porque la carga ideológica es menor (esa socialización la llevan a cabo en gran parte los medios de comunicación). Pero en cambio mantienen su preponderancia como agentes de movilización, en la configuración, formación y orientación de la opinión pública, en la medida que expresan y al mismo tiempo estimulan la aparición de diversos pareceres y necesidades sociales, y, sobre todo, de la representación de los heterogéneos intereses, individuales o sectoriales, de tipo económico y social, expresos o latentes en una sociedad compleja, plural y diversificada<sup>45</sup>: elaboran programas de alcance general en los que articulan actuaciones concretas, ofreciendo alternativas (no sólo de gobierno, sino también ideológicas) a los grandes problemas colectivos, realizan labores de gobierno y oposición, proponen

---

<sup>43</sup> En cambio, a RAMÍREZ JIMÉNEZ le parece excesivo, puesto que encuentra en el artículo 6 la expresión de una "hegemonía institucional", de una primacía extrema, que convierte a los partidos en "fundamento de la participación", desechando o reduciendo a lo meramente marginal otras vías; ello contrasta con las declaraciones de otras constituciones, que son, a su juicio, "más suaves", porque hablan de unos fines más concretos o porque propician que su intervención se lleve a cabo junto a otros grupos. Al margen de no recoger de manera adecuada lo que significa el pluralismo político y atender, en cambio, a calificaciones («instrumento fundamental») que, al mismo tiempo, reputa de dudoso valor normativo, tampoco parece oportuna su propuesta para reparar estos *excesos*: afirmar la existencia de un "pluralismo organizacional" que reclama la apertura de otras formas de participación, buscando el consenso con organizaciones sectoriales o permitiendo que tomen parte en ciertas decisiones, por ejemplo, a la hora de nombrar a miembros de órganos del Estado (lo que le lleva a defender un "*corporatismo* bien entendido"): vid. "Partidos políticos en España...", págs. 16 a 18 y 26.

<sup>44</sup> Se sigue a continuación, en líneas generales, aunque no de manera exactamente fiel, los esquemas establecidos por GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, págs. 91 a 119, y GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 75 a 82.

<sup>45</sup> No siempre con el mismo éxito, como demuestra la aparición de movimientos sociales que defienden con mayor predicamento posturas sectoriales (reivindicaciones ecologistas, sexuales...), lo que GARCÍA COTARELO explica porque éstas se apartan de lo que son las pautas mayoritarias en la sociedad hasta el punto de que asumirlas por los partidos les reportaría un coste mayor a los eventuales beneficios que recibirían por defenderlas: vid. *Los partidos políticos*, pág. 98.

y seleccionan a los responsables de poner en práctica esas medidas... En definitiva, legitiman el sistema político de un modo implícito, en tanto hacen posible la libre discusión de los asuntos públicos al ser, como dice SÁNCHEZ MORÓN, los "sujetos más próximos a la participación política"<sup>46</sup>. No es extraño que BLANCO VALDÉS encuentre normas de la CE y del resto del ordenamiento destinadas a asegurar la posibilidad de que los partidos puedan cumplir sus funciones y situarse en la posición vertebral que aquélla le confiere: el sistema electoral, que opta primordialmente por fórmulas proporcionales, a través de listas y sin votos de preferencias, la prevalencia del grupo parlamentario sobre el representante individual, la intervención en el proceso de designación del candidato a la presidencia del Gobierno y la restricción de la democracia directa<sup>47</sup>.

La cuestión fundamental, por tanto, es cómo se forma la voluntad popular: por eso indica JIMÉNEZ CAMPO que sólo desempeñarán las funciones que aparecen en el **artículo 6** cuando se inscriban en el seno de los procedimientos públicos configurados para hacer reconocible la voluntad popular, es decir, en la expresión del sufragio (elecciones) y la deliberación y decisión en los órganos representativos (parlamento y gobierno). No son, obviamente, sus únicas funciones, ni las únicas con relevancia constitucional, pero sí las únicas en que resulta reconocible la formación y manifiesta-

---

<sup>46</sup> Vid. "El principio de participación...", pág. 192.

<sup>47</sup> Vid. *Los partidos políticos*, págs. 134 y 135. Contrasta tan elevada consideración con unas formaciones que, además de responder en líneas generales al tipo de *partidos de todo el mundo* anteriormente analizado, presentan unas características singulares que pueden ahondar en la consabida crisis de los partidos políticos: esta declaración constitucional, según BLANCO VALDÉS, no ha impedido que sean organizaciones de una enorme debilidad, por razones históricas comunes a otros países y coyunturales de la situación española, al haber surgido en las condiciones de los años setenta, durante un proceso de transición que se orientó principalmente a la consolidación de la democracia, dentro de las cuales hay que destacar su baja afiliación ("La problemática...", págs. 189 y 190); quizá ésa sea también la causa de los defectos que encuentra RAMÍREZ JIMÉNEZ, para quien pervive en ellos una mentalidad autoritaria, además de haberse comportado en ocasiones de modo no precisamente ejemplar: vid. "Partidos políticos en España...", págs. 29 a 31; también PUENTE, *op.cit.*, págs. 292 y 293, o Antonio TORRES DEL MORAL: "El Estado español de partidos", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8 (1991), pág. 116.

ción de la voluntad popular<sup>48</sup>.

### A. LOS PARTIDOS EN EL PROCESO ELECTORAL

A causa de su relevancia constitucional, se les ha dotado, tal como señala LÓPEZ GUERRA, de una posición ventajosa para participar en el proceso electoral, presupuesto indispensable para la propia definición de partido político, que, expresada en una u otra manera, ha de contener una referencia, explícita o implícita, a que su acción política pase por el intento de obtener el poder mediante la participación en elecciones<sup>49</sup>. Esa posición ha provocado que la naturaleza de las elecciones e, incluso, la de la participación popular en la vida política, se haya modificado, puesto que los partidos la han dotado, según BLANCO VALDÉS, de continuidad y heterogeneidad<sup>50</sup>. De ahí que se pueda hablar, siguiendo la definición que proporciona GARCÍA-PELAYO, de una *democracia de partidos*, es decir, aquélla en que los partidos son un factor de mediatización entre el pueblo y los diputados, al manifestarse la voluntad popular en un proceso formalmente definido por la legislación electoral y materialmente llevado a cabo por los partidos, como una adaptación del principio democrático a la masificación del ejercicio de los derechos democráticos y a la sociedad organizacional<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Vid. "Diez tesis...", pág. 35, y voz "Partidos políticos", pág. 4.793; RODRÍGUEZ DÍAZ también hace esa misma división entre *creación* y *administración* de la representación: vid. Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral", *Revista de Derecho Político*, núm. 31 (1990), pág. 91. Acerca de lo que deba entenderse por manifestación de la voluntad popular, vid. GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia...", págs. 20 a 24.

<sup>49</sup> *Introducción...*, pág. 152. SANTAMARÍA PASTOR deduce del artículo 6 CE la imposibilidad de que el legislador construya un régimen electoral que excluya por completo a los partidos: vid. "Comentario al artículo 6", pág. 89.

<sup>50</sup> *Los partidos políticos*, págs. 80 y 81. Para PORTERO, sólo a través de los procesos electorales se hacen efectivos el pluralismo político, la voluntad popular y la participación por representantes, lo que hace eficaces las funciones de los partidos políticos: vid. José Antonio PORTERO MOLINA: "Elecciones, partidos y representación política", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 139 y 140.

<sup>51</sup> *Op.cit.*, págs. 73, 74 y 82.

Se pueden aislar las manifestaciones primordiales de su intervención en estos procesos (de trascendental importancia por su carácter instrumental respecto de los derechos de participación del **artículo 23**<sup>52</sup>), en cuya caracterización habrá que tener en cuenta los dos planos apuntados, el de la determinación legal y el de las posibilidades reales:

a) La presentación de candidaturas, que se les reconoce de manera preferente, aunque no exclusiva: según el **artículo 44.1 LOREG**, pueden ser presentadas por partidos y federaciones inscritos en el registro, que concurren en solitario o formando una coalición, o por agrupaciones de electores, que han de estar avaladas por un número determinado de firmas de ciudadanos o cargos públicos<sup>53</sup>. Para JIMÉNEZ CAMPO, la opción por la democracia de partidos vincula positivamente al legislador electoral a reconocer el derecho de los partidos a presentar candidaturas, imperativo que, cuando menos, no existe en relación con el resto de los grupos o asociaciones<sup>54</sup>. Acerca de esta distinción entre partidos y otras entidades que pueden concurrir a las elecciones, hay que tener en cuenta que el concepto legal de partido es muy laxo, dada la configuración del registro (que hace menos gravoso solicitar la inscripción de un partido que recabar las firmas necesarias para poder presentar una candidatura por una agrupación de electores<sup>55</sup>). En cualquier caso, el acceso a los diversos cargos representativos deviene casi imposible fuera de las estructuras partidistas, lo cual no es una manifestación más de una perversa *partidocracia*, sino consecuencia lógica de

---

<sup>52</sup> JIMÉNEZ CAMPO: voz "Partidos políticos", pág. 4.793.

<sup>53</sup> Se calcula a partir del número de habitantes, exigiéndose, en las elecciones a Cortes Generales y a Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas, un porcentaje respecto a los de cada circunscripción (**artículo 169.3 LOREG** y concordantes de las leyes autonómicas) y en las municipales, de acuerdo a un baremo proporcional a los habitantes del municipio (**artículo 187.3 LOREG**). La única peculiaridad de este requisito es que se impone a todas las formaciones políticas, incluso a los partidos, para presentar candidaturas a las elecciones al Parlamento Europeo: 15.000 electores o 50 cargos electos, según el **artículo 220.3 y 4**.

<sup>54</sup> Por lo que la exigencia de requisitos adicionales para las elecciones al Parlamento Europeo debilita o relativiza este derecho que el legislador electoral se encuentra vinculado a reconocer: vid. "Diez tesis...", págs. 36 y 43; GARCÍA GUERRERO incluso afirma su inconstitucionalidad: *op.cit.*, pág. 151.

<sup>55</sup> Así lo señala GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, pág. 134.

la estructura compleja de la sociedad, en la que sólo a los partidos políticos les es posible la elaboración de programas, de "propuestas objetivadas y racionales de carácter impersonal", como los define GARCÍA COTARELO, en los que se intente abordar una variedad de asuntos concretos con la suficiente especialización y, al mismo tiempo, con cierta homogeneidad: es una tarea sólo apta, por tanto, para estas organizaciones<sup>56</sup>. Al margen de los requisitos que se han impuesto (aceptar por escrito la inclusión en la lista, posibilidad de hacer constar la condición de independiente), dos son las cuestiones básicas que suscita, de importantes implicaciones jurídicas y políticas:

i) Aunque es un asunto que se tratará con más detalle a continuación, la **STC 10/1983**, tras calificar la presentación de candidaturas como la función fundamental de los partidos, deja claro que jurídicamente la elección recae sólo sobre personas determinadas. A pesar de que son listas en las que figura la denominación del partido y que tienen un carácter cerrado y bloqueado, no es el partido el que recibe el mandato de los electores, por lo que no puede sustituir en el desempeño de los cargos representativos a las personas que hayan perdido su confianza (en esa línea, el carácter determinante de los nombres incluidos en las candidaturas lleva a no aceptar como válidas las papeletas de la misma formación correspondientes a otra circunscripción en la **STC 167/1991, de 19 de julio**, caso "elecciones municipales en Murcia").

ii) Salvo en el Senado, para cuyas elecciones habrán de presentar candidatos individualmente considerados por lo que a la votación se refiere, lo que permite al elector configurar con libertad el modo en que emite su voto, ya que se ha implantado la técnica del voto múltiple o plural limitado, es decir, de señalar un candidato menos de los que corresponde elegir en cada circunscripción [**artículo 166.1.a)**]<sup>57</sup>, en todas

---

<sup>56</sup> Vid. *Los partidos políticos*, págs. 109 a 111, o LÓPEZ GUERRA, según el cual, ofrecen alternativas de voto que no son simplemente alternativas personales, sino opciones políticas de carácter general: vid. voz "Partidos políticos", pág. 639.

<sup>57</sup> En realidad, al prever el **artículo 171.1** la agrupación de estos candidatos en listas a efectos de presentación y campaña electoral, y reflejarse en la papeleta, ya que, según el **artículo 172.3.a)** LOREG, los candidatos figurarán bajo la denominación o sigla y símbolo de su respectiva formación, relacionados por orden

las demás las formaciones políticas presentan listas que habrán de incluir, salvo que se acojan a la difusión limitada prevista en las elecciones al Parlamento Europeo, un número de candidatos igual al de los escaños que correspondan a cada circunscripción (**artículo 46.3 LOREG**), utilizándose la técnica del voto único, que va unido a listas cerradas y bloqueadas: los electores no pueden alterar el orden propuesto, ni introducir nuevos candidatos, ni eliminar alguno de los incluidos, so pena de anular su voto (**artículo 96.2**)<sup>58</sup>. Este asunto ha generado una fuerte corriente de opinión, no sólo en el ámbito científico, que se muestra firmemente contraria a este sistema y propugna su desbloqueo y su apertura. Es cierto que se restringe la libertad de elección y que confiere a los partidos un papel decisivo en la selección de los representantes; además, el hecho de que sean listas cerradas y bloqueadas acentúa la dependencia del candidato con respecto al partido y supedita el derecho de sufragio pasivo a la decisión de

---

alfabético a partir de la inicial del primer apellido, constituyéndose diferentes bloques, que se ordenarán por sorteo [**artículo 172.3.c**]], se trata también de una candidatura de lista (vid. RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado...", pág. 107). Esta novedad de la LOREG, ya que antes el orden alfabético era estrictamente individual, ha provocado lo que MONTERO y GUNTHER denominan "elección por buena fortuna alfabética", ya que, salvo excepciones muy ocasionales, siempre el primero de los candidatos de cada bloque recibe más votos que el segundo y éste más que el tercero, lo que otorga una ventaja decisiva a quienes se ven beneficiados en esa colocación (*op. cit.*, págs. 71 y 72). No es de extrañar por ello que haya existido algún intento de variar los criterios que rigen este orden: en concreto, se propuso que las papeletas reflejaran la colocación que hiciera constar la formación en el momento de presentar la candidatura, lo que no dejó de levantar cierta polémica en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados: si para defender la enmienda, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo, alegaba que no se modificaba el carácter abierto, el portavoz del Grupo Popular, Sr. Cisneros, parecía mostrarse indiferente, ante su "neutralidad", mientras que el Sr. Núñez, portavoz del Grupo IU-IC, se mostraba radicalmente en contra porque ¡limitaba la libertad del elector!: puede verse la enmienda 26 a una proposición de ley que más tarde daría lugar a la aprobación de la Ley orgánica 13/1994, en B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 162-5, de 17 de marzo de 1993, pág. 18; las intervenciones mencionadas, en C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Comisiones, núm. 665, de 1 de abril de 1993, págs. 19.976 a 19.978. La disolución de las cámaras provocó la caducidad de estos trabajos, sin que posteriormente se haya vuelto sobre este tema.

<sup>58</sup> Un análisis teórico de este modelo en NOHLEN: *Sistemas electorales...*, pág. 120. Sólo en dos ocasiones se ha propuesto en sede parlamentaria adoptar otro sistema: en concreto, durante la elaboración de la Ley orgánica 1/1987, la Agrupación de diputados del PDP presentó la enmienda 37, para que los electores pudieran alterar el orden o tachar algún nombre de la lista sólo en las elecciones al Parlamento Europeo (*Trabajos LOREPE*, pág. 77); en una ocasión posterior, durante la discusión de otra reforma de la LOREG, también proponía que existieran listas abiertas la enmienda 111, del Sr. Moreno (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 37).

quienes, dentro de cada grupo, tienen capacidad para elaborar la lista<sup>59</sup>. Cabía explicarse que apareciera en el **RDLNE** en función de la necesidad de identificar claramente las opciones partidistas, simplificando lo más posible el sistema<sup>60</sup>, pero, aunque se compartan estos juicios y se pueda abogar por introducir cambios en ese sentido, no se puede radicar en él la solución a los problemas del sistema electoral y aún de la representación política, como algunos de esos autores parecen pretender<sup>61</sup>.

b) La actividad de campaña electoral, que no sólo parece reservada en exclusiva a las formaciones políticas que concurren a las elecciones (**artículo 50 LOREG**), sino que se determina en gran medida mediante la regulación del disfrute de una serie de

---

<sup>59</sup> LÓPEZ GUERRA: voz "Partidos políticos", pág. 643, o ASTARLOA: voz "Derecho de sufragio", pág. 2.256.

<sup>60</sup> MONTERO y GUNTHER, *op. cit.*, pág. 35. También es verdad que ofrece un mecanismo sencillo para cubrir las vacantes que pudieran producirse, acudiendo al siguiente candidato al último elegido (**artículo 164.1 LOREG**), sin que sea necesario recurrir a elecciones parciales o a sustitutos (que existen en el Senado o en las elecciones al Congreso de los Diputados en Ceuta y Melilla: **artículos 164.2, 166, 170 y 171**).

<sup>61</sup> Cabe calificarla, con GROPPi, de tercera fase del debate sobre la reforma del sistema electoral, tras las propuestas que se centraron en la fórmula electoral primero y en la circunscripción después (*op. cit.*, pág. 285). Por sólo citar algunos de esos trabajos, puede verse Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: "Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53 (1986), o JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política...*, págs. 60 y sigs. En cualquier caso, las conclusiones a las que llegan MONTERO y GUNTHER parecen las más acertadas: por un lado, hay que afirmar que la insatisfacción sobre el grado de representación no cabe achacarla a la existencia de listas cerradas y bloqueadas (ni probablemente al sistema electoral), sino a otros elementos del sistema político, sean particulares de España o generales en todos los países (en ese sentido, son muy sugerentes las páginas finales de GARRORENA: *Representación política, elecciones generales...*, págs. 45 a 52); por lo demás, es conveniente tener en cuenta que el panorama comparado tampoco permite extraer conclusiones definitivas sobre la bondad de los votos preferenciales o de otras técnicas, además de que existen una serie de factores que permiten predecir que su utilización sería reducida: por las características de los partidos españoles, surgidos en fecha muy reciente y carentes de arraigo; por la debilidad de las tradiciones políticas locales; por la personalización de los procesos políticos en los líderes partidistas; por la homogeneización de los procesos de comunicación política, basados fundamentalmente en la televisión; porque el fenómeno de la utilidad del voto (que lleva a no votar siempre a la formación política preferida, sino a la formación política más próxima de entre las que tengan posibilidades de obtener escaño) lleva a no reparar en los que forman parte de la candidatura; finalmente, por el modo en que se utiliza un procedimiento diferente en el Senado (sin elegir una opción diversa a la del Congreso de los Diputados y sin alterar el orden propuesto en la papeleta, que es el alfabético): ésta es la relación que ofrecen, junto con un buen resumen de esta literatura crítica para con las listas cerradas y bloqueadas, MONTERO y GUNTHER: *op. cit.*, págs. 48 a 75; en el mismo sentido, José Ramón MONTERO GIBERT: "Le liste elettorali in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale", in G. Rolla (a cura di): *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*. Milano, Giuffrè, 1991. También SANTAMARÍA OSSORIO parece tener una postura ligeramente escéptica sobre la que considera una cuestión secundaria: vid. "Listas cerradas...", págs. 115 a 124.

medios materiales, del acceso a los medios de comunicación o de la recepción de financiación pública, cuestiones sobre las que poco más debe decirse en este momento.

c) Por lo demás, se trata de un proceso en el que se garantiza su presencia en las diversas fases y actividades, coadyuvando a que se desarrolle en condiciones de limpieza y transparencia, sin que esto quiera decir que se les atribuyan potestades de organización de las elecciones<sup>62</sup>. Lo que sí les corresponde es instar la actuación de estos órganos, estar presentes materialmente en la realización de algunas operaciones e incluso cierta participación en la composición de las juntas electorales: sin que la LOREG haya recibido un modelo de formación partidista, sí que se puede definir como de composición mixta, de mayoritaria procedencia judicial, pero en la que también están presentes juristas que, sujetos a determinados requisitos, proponen las formaciones políticas<sup>63</sup>. Se trata en definitiva de una serie de concreciones legales de un papel, si se quiere de carácter difuso, consecuencia de la misma dinámica del proceso (si cabe, más por esto último), que hace descansar buena parte de la legitimidad de las elecciones no sólo en la libre concurrencia sino también en la activa intervención de los partidos, que en esto son también protagonistas del proceso electoral<sup>64</sup>.

## **B. LOS PARTIDOS EN EL SISTEMA POLÍTICO**

Es la presencia en las instituciones y órganos del Estado, en principio limitada a los que están dotados de una naturaleza representativa, la que justifica la relevancia

---

<sup>62</sup> Ya SÁNCHEZ AGESTA, respecto al RDLNE, subrayaba la presencia de los partidos políticos como factor que domina los procesos electorales ("El reconocimiento...", pág. 242). SANTOLAYA destaca de tal manera la tarea de las personas que deben designar las formaciones políticas para desarrollar funciones de apoyo o de relación con la administración electoral que considera inabordable su estudio en el de tal administración si se tiene un concepto muy amplio de ésta (*Manual...*, pág. 61); para ASTARLOA, "es decisiva la intervención de los propios actores electorales (...) porque a través de sus representantes, apoderados, interventores y administradores garantizan con su presencia, en todas las fases del procedimiento, la imposibilidad de que el aparato público puesto al servicio de las elecciones incline la balanza en uno u otro sentido" (voz "Administración electoral", pág. 277).

<sup>63</sup> Vid. RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado...", págs. 117 a 119.

<sup>64</sup> LÓPEZ GUERRA: voz "Partidos políticos", pág. 643.

constitucional de los partidos, ya que, como indica JIMÉNEZ CAMPO, la expresión del pluralismo fuera de ellos no sería sustancialmente diferente de la de cualquier otra asociación, tenga o no fines políticos, ni manifestarían otra voluntad que no fuera la suya como tales asociaciones<sup>65</sup>. Además de esta relevancia jurídica, también supone el aspecto políticamente más trascendente, por haber modificado sustancialmente las funciones y actividades de algunos órganos del Estado, que han venido a ser *ocupados* personal y programáticamente por conjuntos de personas integradas en estas organizaciones partidarias, a cuyos criterios y disciplina están sometidas, por lo que la voluntad de los partidos se convierte en voluntad del Estado, según la expresión de GARCÍA-PELAYO<sup>66</sup>.

Esta actuación de los partidos políticos en los órganos representativos tiene dos principios básicos, ambos fijados por la jurisprudencia constitucional, en torno a los que gira la organización y el funcionamiento de tales instituciones<sup>67</sup>:

a) Los partidos no pueden disponer del cargo que ostenta el representante, conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional a partir sobre todo del derecho de participación del **artículo 23** y de la estrecha conexión del concepto de representación con la elección popular: como sólo son titulares del derecho a participar los

---

<sup>65</sup> Vid. "Sobre el régimen jurídico-constitucional...", págs. 1.631 y 1.632, y "Diez tesis...", pág. 35.

<sup>66</sup> Es el producto de la interacción entre el sistema de jurídico-político (órganos configurados jurídicamente) y el sistema socio-político (organizaciones formadas libremente que concurren entre sí para ejercer el poder), en la que ambos sufren modificaciones: *op. cit.*, pág. 85. Si para BLANCO VALDÉS se puede hablar de Estado de partidos en tanto la representación de la voluntad popular se obtiene a través de un sistema de partidos (*Los partidos políticos*, pág. 77), para JIMÉNEZ CAMPO sólo cabe hacerlo desde la perspectiva de la Ciencia política, para expresar que sobre los partidos se debe articular la relación de representación y confianza entre los órganos de creación del Derecho, pero los límites a la presencia de los partidos que establece el ordenamiento español, de carácter orgánico, funcional o institucional, impiden esa calificación: vid. "Diez tesis...", págs. 34 y 35. GONZÁLEZ ENCINAR contrapone la democracia de partidos como previsión normativa al Estado de partidos como realidad: vid. "Democracia...", pág. 31.

<sup>67</sup> Esta jurisprudencia, que concreta la manera en que se articula la relación de representación, tiene un carácter sincrético, lo que, según JIMÉNEZ CAMPO, se corresponde con la complejidad o fragmentariedad con que los partidos aparecen en el Derecho público: vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: "Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 207; también sobre esta jurisprudencia, vid. Ángel Manuel ABELLÁN: "Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84 (1994).

ciudadanos y los representantes, que dan efectividad a ese derecho, el partido en cuyas listas se presentaron los candidatos electos no forma parte de esa relación, que sólo puede ser rota por quienes son sujetos de la misma (los electores, que se manifestarán en elecciones periódicas, porque no cabe la revocación, o el representante) o por un poder público con título suficiente (mediante sentencia judicial o disolución de la institución representativa): los partidos no son ni una cosa ni otra (STC 5/1983, STC 10/1983)<sup>68</sup>. Todo ello relativamente al margen de la naturaleza jurídica del partido político<sup>69</sup> y de la prohibición de mandato imperativo del artículo 67 CE<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Ser instrumento de la participación política (artículo 6) no les convierte en titulares del derecho de participación, que sólo ostentan las personas que pertenecen a él: STC 32/1985, STC 36/1990, de 1 de marzo, caso "comisiones del Parlamento de Navarra", o STC 30/1993, de 25 de enero, caso "comisiones del Ayuntamiento de Puerto de la Cruz". Si están legitimados para presentar recursos de amparo electorales es porque tienen un interés suficiente y legítimo para que se respeten las condiciones adecuadas al ejercicio del sufragio (STC 25/1990); PULIDO lo liga directamente a la posibilidad de presentar candidaturas, que se proyecta sobre todo el proceso electoral, lo que permite diferenciar entre la protección de un 'ius ad officium' y la del 'ius in officio', que sólo corresponde al representante: *op.cit.*, pág. 282.

<sup>69</sup> Independientemente de que en la STC 3/1981 los considerara "una forma particular de asociación" y de que posteriormente la haya calificado como una cuestión "difícil" (STC 36/1990), en las sentencias citadas (que resuelven una serie de recursos de amparo relacionados con la posibilidad de que la pérdida del cargo de concejal esté causada por el abandono o la expulsión del partido en cuyas listas concurre; véanse también las STC 16/1983, de 10 de marzo, caso "concejales del Ayuntamiento de Vilassar de Mar", STC 20/1983, de 15 de marzo, caso "concejal del Ayuntamiento de Zumárraga", STC 28/1983, de 21 de abril, caso "concejal del Ayuntamiento de Pamplona", STC 29/1983, de 26 de abril, caso "concejales del Ayuntamiento de Ermua" y STC 30/1983, de 26 de abril, caso "concejales del Ayuntamiento de Gernica y Luno") parte de que tienen unas funciones de gran trascendencia que no alteran su naturaleza, salvo en lo que se refiere al mandato constitucional de estructura interna y funcionamiento democrático, lo que en ningún modo permite calificarlos como poderes públicos, puesto que no ejercen más poderes que sobre aquéllos que aceptan voluntariamente sus estatutos. En el conjunto de los votos particulares de los magistrados Sres. Latorre, Díez Picazo y Díez de Velasco se encuentra una argumentación diferente, puesto que, a la luz del artículo 6 CE, consideran que había que situarlos en una zona intermedia entre lo público y lo privado, al desempeñar funciones públicas constitucionalmente reconocidas de vertebración y articulación de la sociedad civil, que realizan de acuerdo a la ley, por lo que, mediatamente, derivaría de la voluntad popular la disposición cuestionada (el artículo 11.7 LEL, en el que se prevé esa causa de pérdida del cargo de concejal). Algunos autores se han sumado a esta línea crítica, como BLANCO VALDÉS, que considera que esta jurisprudencia supone desconocer en gran medida las consecuencias del Estado de partidos en el funcionamiento de los modernos sistemas democráticos, recogidas en el artículo 6 (en la medida en que se atiende, más que al carácter de esas funciones, a la naturaleza de los partidos), a la par que una interpretación extensiva del artículo 23, al reconocer un derecho al representante que sólo es del elector: *Los partidos políticos*, págs. 151 a 154. También BASTIDA, para quien es correcto considerar la creación de partidos como un derecho subjetivo, pero no ignorar el carácter público de algunas de sus funciones, recogidas por normas jurídico-públicas y concretadas en ciertas facultades que el ordenamiento asigna a los partidos: vid. "La relevancia constitucional...", págs. 84 y sigs., así como, del mismo autor, "Derecho de participación a través de representantes y función de constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (1987). Una postura más próxima a las sentencias citadas, en

b) No puede ser indiferente una constitución democrática a los aspectos concretos de la relación representativa, es decir, a la adscripción política de los elegidos y las preferencias políticas de los votantes, por lo que hay que otorgar relevancia jurídica y no sólo política a la *representatividad* de cada formación, como una proyección de la democracia de partidos (**artículo 6**) y del principio democrático (**artículo 1.1**)<sup>71</sup>. Esta representatividad no hace referencia a la relación entre representante y elector, sino a la incorporación por aquél o por el grupo en el que se integra de un proyecto político determinado, apoyado en las urnas por una fracción del cuerpo electoral<sup>72</sup>. Se ha manifestado en numerosos aspectos: la composición proporcional de comisiones informativas de los Ayuntamientos (**STC 32/1985** y **STC 30/1993**)<sup>73</sup> y de las comisiones y órganos de gobierno parlamentarios (**STC 36/1990**

---

JIMÉNEZ CAMPO: "Sobre el régimen jurídico-constitucional...", pág. 1.630, y "Los partidos políticos en la jurisprudencia...", págs. 229 y sigs. En todo caso, cabe coincidir con GARCÍA GUERRERO en que estos pronunciamientos no son muy claros ni taxativos, además de estar formulados en términos negativos: *op.cit.*, págs. 146 y 147.

<sup>70</sup> Es más, en la **STC 10/1983** se afirma que su fallo sería el mismo con independencia de cuál fuera el tipo de mandato, libre o imperativo. En cualquier caso, supone mantener la concepción clásica del mandato representativo, es decir, nacional, no vinculado a la voluntad de los que le eligieron y no revocable, que BLANCO VALDÉS considera un "fósil constitucional", surgido en el Estado liberal con una funcionalidad anticlientelar en la relación con los representados (no sin cierta lógica, dado el sufragio censitario): vid. *Los partidos políticos*, págs. 95 y 97; también PUNSET, *op.cit.*, pág. 86. Con carácter general, DE VEGA: "Significado constitucional...", pág. 35 a 39, o Ángel GARRORENA MORALES: Voz "Mandato representativo", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, págs. 4.163 y 4.164.

<sup>71</sup> Mientras que para ARAGÓN es una regla que el Tribunal Constitucional extrae del principio de pluralismo político más que del solo reconocimiento constitucional de los partidos políticos (*op.cit.*, pág. 111) para GARCÍA TORRES, aunque se mantenga la negación de que los partidos políticos son titulares del derecho de participación, parece suponer el reconocimiento, no sólo a los representantes individualmente, sino también a los grupos en los que éstos se integran, de la titularidad del derecho fundamental en lo que concierne a la participación en órganos internos: vid. voz "Derecho de acceso...", pág. 2.209.

<sup>72</sup> JIMÉNEZ CAMPO: "Diez tesis...", pág. 35.

<sup>73</sup> Exige no sólo un reparto proporcional de los puestos, sino también la presencia de los grupos en todas las comisiones; aunque una perfecta proporcionalidad es imposible, hay situaciones desventajosas que, por no atender a un criterio objetivo y razonable, son contrarias a la CE: por ejemplo, que todos los concejales de la oposición estén en una sola comisión, mientras que las restantes estén copadas por concejales de la mayoría, que participan en varias. La distinción entre mayoría y minoría, como simple proyección de las preferencias expresadas por la voluntad popular, implica por un lado la ocupación por la mayoría de los puestos de dirección política y por otro la garantía de la participación de la minoría en los trabajos no sólo decisorios sino también en la fase de estudio y elaboración de propuestas, puesto que ello implicaría una decisión con plena eficacia.

y **STC 141/1990, de 20 de septiembre**, caso "reglamento del Parlamento de Navarra"), la validez de determinadas fórmulas de acatamiento a la CE (**STC 119/1990**)<sup>74</sup>, la participación de la minoría en las designaciones que corresponde hacer al pleno (**STC 163/1991, de 18 de julio**, caso "Caja de Ahorros de Cuenca y Ciudad Real")<sup>75</sup> o que la condición de *cabeza de lista* a efectos de participar en la elección de alcalde tenga que recaer en un concejal que siga perteneciendo al grupo que presentó la candidatura (**STC 31/1993, de 26 de enero**, caso "alcalde de Las Palmas")<sup>76</sup>. GARRORENA ve en esta otra línea jurisprudencial un cierto reconocimiento de que los representantes lo son también de unos electores determinados, con los que contraen un compromiso político programático al que deben una cierta fidelidad, que no puede ser obstaculizada por terceros, pero que tiene sólo una relevancia externa, ya que su eficacia se limita a las relaciones que mantengan los representantes con la institución de la que forman parte<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Aunque los diputados representan al conjunto del pueblo español, no a los electores que les votaron, por lo que no tienen que mantener las opciones políticas de éstos (lo que llevaría a la disolución de la unidad de la representación), "el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes lo eligieron, determinada por la exposición de un programa político (...) en el que puede haberse incluido de modo expreso o tácito" un determinado compromiso, cuya fidelidad no guarda ninguna relación "con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo (...) ni puede ser desconocida ni obstaculizada", so pena de vulnerar su derecho de participación, así como el de sus electores.

<sup>75</sup> Tales decisiones no se pueden delegar en el grupo mayoritario.

<sup>76</sup> No se trata de una condición personal, por lo que, si el primer candidato abandona el grupo municipal, pierde esa cualidad y no puede concurrir a los procedimientos de elección de alcalde previstos en los **artículos 196 y 198 LOREG**.

<sup>77</sup> Y no a las que mantengan con los representados, aspecto que resulta, a su parecer, criticable, por cuanto no evita las desviaciones de esos compromisos: de ahí que sostenga, admitiendo en general la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el mandato representativo, que tenía que haber permitido la posibilidad de que el **artículo 11.7 LEL** se interpretara en el sentido de cubrir una expulsión forzada por quien ocupa el cargo y "justificada en una previa y visible infidelidad del diputado a sus electores, distinguible ésta -según casos y situaciones- de la fidelidad o infidelidad al partido mismo"; si SANTAOLALLA advierte de la imposibilidad de distinguir unas y otras, por ser una cuestión que sólo puede decidir el electorado, PORTERO cree que el partido sí puede juzgar las infidelidades de los parlamentarios, dejando al cuerpo electoral que resuelva sobre las de los partidos: vid. voz "Mandato representativo", pág. 4.167 a 4.169, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: "Partido político, grupo parlamentario y diputado", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 114, y "Elecciones, partidos...", págs. 147 y 148. En un primer momento, pudo parecer que era el criterio del Tribunal Constitucional, que estableció en la **STC 5/1983**, no la derogación, sino la interpretación de ese artículo en el sentido de que no comprendiera el supuesto de expulsión de un partido, único extremo al que se refería la sentencia. También FERNÁNDEZ-MIRANDA, al pronunciarse sobre las

El trabajo parlamentario está presidido por estos principios, como reflejan los reglamentos, que participan en buena medida de fórmulas racionalizadoras: para hacer posible la discusión, a pesar del elevado número de sus miembros y de la complejidad técnica y diversidad de las cuestiones objeto del debate parlamentario, se sustenta en la acción de los grupos parlamentarios, a través de los cuales se hacen presentes los partidos políticos, en la medida en que se refuerza la identificación entre partido político y grupo parlamentario; éste es el objeto de los **artículos 23.2 RCD y 27.3 del Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982** (en adelante, citado como **RS**)<sup>78</sup>. Por imposición constitucional, en virtud de la doctrina según la cual la acción política de los partidos debe ser reconocida por el Derecho en función de la representatividad de cada grupo, la composición de los grupos parlamentarios determina a su vez la de las comisiones parlamentarias (**artículos 40.1 RCD y 51.1 RS**)<sup>79</sup>; ésta es la única razón por la que el pleno puede delegar en ellas la aprobación de leyes (**artículo 75.2 CE**). Por lo demás, la intervención en los debates (**artículos 70.4, 73.1, 74.2 y 75 RCD y 84.2 y 86 RS**) y la presentación de iniciativas -enmiendas (**artículos 110.1 RCD y 107 RS**), proposiciones de ley (**artículos 126.1 RCD y 108.1 RS**) y no de ley (**artículo 193 RCD**), comparecencias (**artículo 203.1 RCD**)- quedan determinadas por los grupos parlamentarios, cuando no directamente en sus manos<sup>80</sup>. También es

---

resoluciones judiciales que dieron lugar a estos procesos constitucionales, parecía distinguir entre un abandono de la opción ideológica como causa que podía ocasionar la expulsión y el cese, y la mera voluntad de utilizar un resorte legal con el fin de alterar las candidaturas en detrimento de la voluntad del elector: vid. Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: "El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4 (1982), págs. 130 y 131. Sin embargo, en la **STC 10/1983** se declara expresamente derogado el **artículo 11.7 LEL**, mientras que en la **STC 28/1983** el amparo se otorga con independencia de ulteriores vicisitudes (ingreso en otro partido).

<sup>78</sup> PUNSET, *op. cit.*, pág. 128.

<sup>79</sup> Recientes reformas del **RCD** (de 16 de junio de 1994) y del **RS** (de 24 de octubre de 1995) vienen a establecer la regla de resolución de los empates que eventualmente se produzcan en las comisiones mediante voto ponderado.

<sup>80</sup> Sobre las funciones de los grupos parlamentarios, que agrupa en torno a la participación en la organización de las cámaras, la actividad legislativa, el control político y la participación en los debates, vid. Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: *Los grupos parlamentarios*. Madrid, Tecnos, 1989, págs. 204 a 209, 218

evidente que imponen a los parlamentarios las directrices de acuerdo con las cuales han de emitir su voto, sujetas a disciplina interna, por lo que se subordinan las opciones de los representantes a las del partido, situación cuyo fundamento hay que situar en la aceptación voluntaria por los parlamentarios de esta vinculación, dada la interpretación que cabe dar a la prohibición de mandato imperativo a la luz de la jurisprudencia constitucional, que garantiza plenamente la posición y libertad del representante<sup>81</sup>.

Particular atención hay que prestar a la plasmación de ese parlamentarismo racionalizado en la formación de gobierno, en la que, siendo formalmente necesario que se dé un conjunto de decisiones parlamentarias [en cuya regulación constitucional ya hay una mención a los partidos políticos, bajo la expresión «grupos políticos con re-

---

y 219. Para la actividad municipal, regida por el **Real decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales**, vid. Ascensión ELVIRA PERALES: "El derecho de participación de alcaldes y concejales en la autonomía municipal", en VV.AA.: *Los derechos fundamentales y las libertades públicas*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1993, especialmente págs. 1.363 y sigs.

<sup>81</sup> Un voto desviado de las directrices del partido no acarrea consecuencias jurídicas, que ni existen ni es posible implantar (sobre las dimisiones en blanco, definidas por DE VEGA como "exigencia al diputado de firmar sin fecha su propia renuncia al escaño en el momento de ser proclamado candidato electo, para que el partido la utilice luego si lo considera conveniente", señala este mismo autor que se trata de un fraude de ley, puesto que la renuncia sólo puede hacerla el parlamentario, pero sobre todo son inútiles, porque siempre podría revocarla antes de que le fuera aceptada: vid. "Significado constitucional...", págs. 42 a 44; también PUNSET, *op. cit.*, págs. 129 y 130). Esto no quiere decir que vaya a ser políticamente irrelevante, ya que no tiene muchas posibilidades de volver a ser candidato por un partido quien desoye las indicaciones que éste le da (en el propio ámbito parlamentario, también podría dejar de formar parte de alguna comisión o impedírsele intervenir o presentar iniciativas). En todo caso, habrá de ser el representante el que decida cuál de las dos opciones le resulta preferente cuando se plantee, lo que tampoco puede tenerse por habitual, que sus propias convicciones (en el supuesto de que tenga una opinión formada sobre algún asunto) y las posturas oficiales del partido sean discrepantes. Si se puede concluir por todo ello que no existe más disciplina que la que los propios parlamentarios quieran aceptar, no tiene mucho sentido la pretensión de RAMÍREZ JIMÉNEZ, que, al tiempo que la considera necesaria para el funcionamiento del sistema parlamentario, quiere flexibilizarla, procediendo a la reforma de los reglamentos parlamentarios en preceptos que, evidentemente, no se citan, porque en ninguno se impone ni se castiga tal actitud: vid. "Partidos políticos en España...", pág. 25. Por el contrario, algunas Asambleas autonómicas han reformado su reglamento para añadir una limitación al cambio de grupo o una disminución de las ventajas que reportaría integrarse en el grupo mixto, reforzando la identificación entre grupo parlamentario y formación política que concurre a las elecciones, impidiendo que se pueda pasar al grupo mixto; o que de éste se pase a otro, o distinguiendo entre quienes forman parte de él porque su formación no alcanzó los requisitos necesarios para formar grupo y los que pasan desde otro una vez iniciada la legislatura: vid. Eliseo AJA FERNÁNDEZ: "Valoración general", en E. Aja (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1994*. Barcelona, Insituto de Derecho Público, 1995, Volumen I, págs. 38 y 39.

presentación parlamentaria», cuyos representantes participan en la ronda de consultas del Rey previa a la designación regia de un candidato a la presidencia del Gobierno (artículo 99.1 CE)], éstas sólo son decisivas en los supuestos en que no se deduce de los resultados electorales una clara opción de gobierno<sup>82</sup>. Una vez constituido este órgano, es indudable que la lógica partidista preside la acción política del Gobierno, puesto que no sólo brinda objetivos programáticos sino también equipos de dirigentes y expertos<sup>83</sup>.

¿Puede deducirse de lo anterior que se ha producido una modificación de la estructura del Estado? En parte, sí: los supuestos básicos de la división de poderes y la construcción del sistema parlamentario de gobierno sobre un conjunto de relaciones entre gobierno y parlamento han quedado superados, dado que su puesta en práctica responde a principios diversos de los que motivaron su origen<sup>84</sup>:

a) Por lo que se refiere a las relaciones entre legislativo y ejecutivo, ante la imposibilidad del control del Gobierno por las Cortes Generales, puesto que dependen de un único centro decisorio localizado en un mismo partido<sup>85</sup>, se ha tendido a reemplazarlo por el que realiza (o intenta realizar) la minoría sobre la mayoría parlamentario-gubernamental, aunque ésta es una distinción con escaso reconocimiento

---

<sup>82</sup> Aunque hay que recordar la existencia de previsiones estatutarias para que, en el caso de que tampoco se produzca el acuerdo entre las formaciones parlamentarias, resulte investido el candidato del partido más votado: para este particular y en general, sobre toda esta cuestión, baste remitirse a lo que se dijo en el capítulo I.

<sup>83</sup> Afirmación que puede ser objeto de numerosos matices, en la medida en que esté condicionada por los conflictos intrapartidistas o los pactos de coalición o de apoyo parlamentario; por lo demás, no hay un correlato exactamente fiel entre la acción del gobierno y el cumplimiento del programa electoral: vid. LÓPEZ GUERRA: voz "Partidos políticos", pág. 639, y GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 103 a 105. De sumo interés pueden resultar las consideraciones de José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: "El margen de maniobra de un partido de gobierno", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3 (1989).

<sup>84</sup> DE CABO MARTÍN, *op.cit.*, págs. 44 y 54, y BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 86 y 87.

<sup>85</sup> GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 113 y 114.

jurídico y cuya puesta en práctica no siempre resulta todo lo funcional que debiera<sup>86</sup>.

b) En cambio, sigue figurando entre las bases de la organización constitucional del Estado la preservación de la imparcialidad de la administración y de la jurisdicción, en cuanto son órganos, como dice SOLOZÁBAL, que no tienen atribuida una función política<sup>87</sup>. De ahí que se impongan límites y objetivos respecto a una y otra, que se pueden distinguir siguiendo a GARCÍA-PELAYO: respecto a la administración, servir a intereses generales (que marca el Gobierno) y un sistema de acceso a la función pública, de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, con carácter permanente (**artículo 103 CE**)<sup>88</sup>; respecto a la jurisdicción, se configura en el **título VI** de la **CE** como un poder del Estado, sus miembros acceden conforme a criterios meritocráticos y se rodea su función de garantías de imparcialidad e independencia interna y externa (entre las que se encuentra la prohibición de afiliarse a los partidos políticos)<sup>89</sup>.

c) Por lo que se refiere a otros órganos cuyos miembros son designados total o parcialmente por las Cortes Generales, de rango constitucional (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas) o de creación legal (Consejo de Administración de RTVE, Junta Electoral Central), no resulta aceptable, más que el establecimiento de este sistema de designación, la manera en la que se le ha dado cumplimiento en múltiples ocasiones, otorgando cuotas de magistrados o vocales a cada formación proporcionales al número de los miembros

---

<sup>86</sup> GARRORENA: *Representación política y Constitución...*, pág. 75. Puede verse una consideración general en MOLAS y PITARCH, *op.cit.*, págs. 34 a 41.

<sup>87</sup> Vid. "Sobre la constitucionalización...", pág. 162. Más preciso es GONZÁLEZ ENCINAR: no elaboran la voluntad del Estado, que es la voluntad popular, sino que la ejecutan: vid. "Democracia...", pág. 22.

<sup>88</sup> Lo que no impide que el sistema de libre designación permita que el estrato superior de la organización administrativa, la dirección propiamente administrativa, esté en manos de funcionarios leales al partido político ganador; MORELL, en sentido muy crítico, lo considera "un subsistema de la confianza política cuyo campo de aplicación es el funcionariado de carrera": vid. Luis MORELL OCAÑA: *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*. Madrid, Cívitas, 1994, págs. 28 y 29.

<sup>89</sup> *Op.cit.*, págs. 121 a 130; vid. también LÓPEZ GUERRA: voz "Partidos políticos", pág. 645.

de sus grupos parlamentarios. No funciona como un método para proponer candidatos, en el que lógicamente quien más votos tenga mayor peso habrá de tener, sino como un sistema en el que se dan por buenos y se aceptan sin discusión alguna los que procedan de otros grupos siempre que éstos no pongan en cuestión los propios: en ese caso, es cierto, como dice RAMÍREZ JIMÉNEZ, que se lesiona la objetividad e independencia propia del Estado de Derecho, en cuanto no son nombrados, de hecho, por las Cortes, sino por cada partido: en la **STC 108/1986, de 29 de julio**, caso "ley del Poder Judicial II", después de declarar conforme con la CE el nuevo sistema de designación parlamentaria de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, se advertía que "ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido [asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de jueces y magistrados, equilibrada con la de otros juristas que puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento presentes en la sociedad] y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos en función a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y, entre ellos y señaladamente, el Poder Judicial"<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Siendo cierta la apreciación de GARCÍA-PELAYO de que, una vez nombrados, el ordenamiento jurídico consagra una serie de instrumentos para mantener su independencia e imparcialidad frente a los órganos de nombramiento (*op. cit.*, pág. 133), 'así como que la **STC 108/1986** ha establecido unos límites institucionales (aunque de preservación harto difícil, como señala JIMÉNEZ CAMPO: "Diez tesis...", págs. 35 y 36), quien no era independiente antes de su nombramiento no adquiere esa condición por muy fino que sea el régimen de incompatibilidades. Dando por buena esta última apreciación, que exigiría matizar qué cosa sea ser independiente, así como que no de todos los órganos pueden predicarse en igual medida estos efectos, no tanto por la calidad personal, moral e intelectual de quienes ocupan esos cargos como por las diversas funciones y procedimientos de actuación de cada uno de ellos (no es lo mismo que sean órganos jurisdiccionales o de gobierno y administración), no se puede decir que sean tan plausibles las soluciones propuestas: al margen de reclamar a los partidos que adopten nuevos criterios de juicio; manifestación de buena voluntad con escasa eficacia práctica, dar cancha al corporatismo, al juego del entramado social de asociaciones, instituciones y entes que representan, expresan y defienden intereses legítimos, como hace RAMÍREZ JIMÉNEZ ("Partidos políticos en España...", págs. 22 y 23), no parece que sea la mejor manera de evitar que los intereses generales no se

## 7. EL DERECHO DE PARTIDOS

### I. DELIMITACIÓN Y FUNCIÓN

A la pregunta de si está justificado que exista una regulación propia de los partidos, diferente de la del resto de las asociaciones, que vaya más allá de establecer los requisitos de su creación y de reconocer, a partir de ahí, un amplio margen de libertad sin más interferencias por parte del Estado que aquéllas que ocasione el mantenimiento del orden público, cabría responder, tras una mera ojeada a todo lo que se dijo en el punto anterior en relación al especial lugar que ocupan en la representación política, que esa posición podría dar apoyo suficiente a un régimen especial: así lo consideran SOLOZÁBAL, para quien es una garantía de la participación popular en la actuación del Estado (se trata de asegurar la formación regular de la voluntad del partido destinada a transformarse en voluntad del Estado), GARCÍA COTARELO, que encuentra necesario que el Estado de Derecho regule la actuación de "quien formula el Derecho", o GARCÍA-PELAYO, ya que en un Estado de partidos es contradictorio que a una organización con tanta importancia se le concedan sus derechos pero no se establezcan sus obligaciones<sup>91</sup>. Ahora bien, no se puede perder de vista que ese régimen sólo deberá contener unas especificidades respecto al tratamiento que se dé a las asociaciones, si se mantiene que los partidos, por muy importantes que sean sus

---

vean suplantados por los particulares. Conviene incidir más en que la renovación de estos órganos, además de periódica, sea parcial, único remedio que ve posible JIMÉNEZ CAMPO: vid. "Los partidos políticos en la jurisprudencia...", pág. 242.

<sup>91</sup> Vid. "Sobre la constitucionalización...", págs. 157 y 158, *Los partidos políticos*, pág. 146, y *op. cit.*, págs. 36 y 37. También SÁNCHEZ DE VEGA se refiere al Derecho de partidos como forma de control de la actividad de los partidos en el ejercicio del poder político: vid. Agustín SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA: "Notas para un estudio del Derecho de partidos", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nums. 11-12 (1995), pág. 43. Cabe señalar por último que GARRORENA, cuando se refiere a la democracia como contenido del Derecho, alude expresamente al Derecho de partidos como parte de las normas que regulan y determinan los procedimientos democráticos incluidos en el sistema: vid. voz "Democracia", pág. 2.102.

funciones, conservan esa naturaleza, teniendo en cuenta que el desarrollo de tales funciones se prevé en las normas que regulan los procedimientos públicos en los que los partidos participan: ley electoral, reglamento parlamentario...<sup>92</sup>. Se trata de un conjunto de normas especiales, del tipo que sean (límites, excepciones, privilegios, mandatos...), ajustadas a esa singularidad y que preservan su esencia asociativa<sup>93</sup>. Desde luego, no se plantea con el mismo carácter problemático esta cuestión en aquéllos países cuyo texto constitucional, además de reconocer su papel dentro del sistema político, establece alguna de esas notas especiales, por lo que existe un mandato constitucional del que se pueda derivar un Derecho de partidos con entidad propia: es el caso español, alemán o portugués, pero no el francés ni el italiano, en los que esa mención de los partidos no va acompañada de mayores precisiones ni un desarrollo en la legislación ordinaria ha configurado un régimen específico de los partidos políticos<sup>94</sup>. Así parece entenderlo la **STC 3/1981**: de su relevancia constitucional puede

---

<sup>92</sup> También hay que aclarar que lo que aquí se ha considerado Derecho de partidos no incluye las normas que regulan los órganos del Estado a los que los partidos dan vida, al contrario que GONZÁLEZ ENCINAR: vid. José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: "Introducción", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 15.

<sup>93</sup> Para BLANCO VALDÉS tiene que haber un control estatal, compatible con su libertad de funcionamiento: vid. *Los partidos políticos*, pág. 115, así como GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia...", pág. 39. Se trata por supuesto de un objetivo difícil, aunque está claro que no supone una modificación de su naturaleza de entes asociativos: vid. Miguel HERRERO LERA: "La constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Comparado (algunos textos constitucionales y leyes ordinarias representativas)", en R. Morodo (y otros): *Los partidos políticos en España*. Barcelona, Labor, 1979, págs. 263 y 264. En este sentido GARRORENA, al margen de describir con bastante acierto lo que se puede considerar el ámbito de actuación del Derecho de partidos ("se prejuzgan las condiciones mínimas de la existencia de los partidos, se incide sobre su estructura y sobre su proceso interno y se consagran ciertas intromisiones oficiales en la publicidad de sus cuentas y en su propia financiación"), advierte acerca de los límites del Derecho (no todos los posibles problemas que ocasionen los partidos pueden ser resueltos a través de unas determinadas normas, lo que, no por obvio, resulta necesario repetir) e indica los riesgos de caer en un excesivo reglamentismo: no hay que descartar que la intromisión en ciertas zonas sólo produzca el efecto de la inaplicación o el desuso de tales normas, cuando no que se creen mayores disfunciones de las que se pretenden evitar; no es de extrañar que concluya considerando que la autocorrección, la renovación de la imagen de los partidos, es la vía más auténtica para evitar las disfuncionalidades que acarrea su regulación jurídica: vid. Ángel GARRORENA MORALES: "Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, págs. 72 y 81 a 83.

<sup>94</sup> GARCÍA-PELAYO, *op. cit.*, págs. 52 a 54. Para GARCÍA COTARELO, la constitucionalización no sólo obliga a establecer un régimen jurídico, sino que determina el tipo de regulación, al establecer cómo va a ser la relación entre el Estado y los partidos (también tiene una gran influencia la experiencia democrática que cada país haya tenido y el modo en que algunos partidos hayan contribuido a ponerla en peligro): vid. *Los partidos*

derivarse la posibilidad de un régimen jurídico peculiar, que les permita gozar de ciertos "privilegios", siempre que reunan condiciones especiales, pero, como contrapartida, también les haga someterse a "determinadas limitaciones" no aplicables a las asociaciones en general.

Un segundo problema lo constituirían las dificultades para proceder a la regulación jurídica de los partidos, más allá de los problemas que tiene el Derecho en relación a cualquier otro campo, acentuados por ser realidades cambiantes en el tiempo y en función de la perspectiva que se adopte. Esas dificultades derivan de la resistencia genérica de la realidad política a someterse a una regulación<sup>95</sup>, de la tensión entre una manifestación del derecho de asociación y una entidad objetivamente necesaria para la vigencia del orden democrático, preservada por la protección del derecho fundamental y por la garantía institucional<sup>96</sup>, de que en algún momento histórico concreto se consideró que intervenir en la organización de los partidos políticos era un arma de la competición entre partidos demasiado delicada<sup>97</sup> y, sobre todo, de que la posibilidad de que un ordenamiento se dote de este tipo de normas jurídicas depende de los propios partidos, que son los que tienen que elaborar esas normas<sup>98</sup>. Por todo ello, suele estar compuesto de normas escasas, dispersas y

---

políticos: págs. 143 y 157.

<sup>95</sup> SOLOZÁBAL: "Sobre la constitucionalización...", págs. 155 y 156, y GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia...", pág. 32.

<sup>96</sup> GARCÍA-PELAYO, *op. cit.*, pág. 51.

<sup>97</sup> En ese sentido, SATRÚSTEGUI, para quien, acabada la *guerra fría* y superado el modelo de partido comunista, no hay razón para justificar una actitud condescendiente hacia los procesos de oligarquización y de burocratización de los partidos: vid. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: "Problemi del sistema elettorale spagnolo", in G. Rolla (a cura di): *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*. Milano, Giuffrè, 1991, págs. 229 y 230.

<sup>98</sup> Al respecto, es muy expresiva la cita de GUERRERO: "no resulta malévolo señalar que, una vez conseguida la legalidad, los partidos políticos no están muy interesados en una regulación a fondo de sus actividades, si exceptuamos aspectos concretos -indudablemente trascendentes, tanto para la vida de los partidos como para la democracia misma- como son los de limitar las competencias para la administración a la mera inscripción o recabar la financiación estatal de sus actividades": vid. Enrique GUERRERO SALOM: "Democracia de partidos. Partidos democráticos. Democracia en los partidos", en R. Morodo (y otros): *Los partidos políticos en España*. Barcelona, Labor, 1979, pág. 225. Más recientemente, también SANTAMARÍA OSSORIO se ha

parciales, a veces limitadas al campo electoral o parlamentario, en otras sólo dedicadas a establecer su creación o financiación, lo que da lugar a un fuerte protagonismo de las resoluciones jurisdiccionales, que suelen centrar la mayoría de los estudios sobre la materia<sup>99</sup>. Todo ello hace que este sector del ordenamiento esté todavía por perfilar definitivamente, puesto que, como dice GARCÍA COTARELO, "es difícil articular una norma que comprenda, desarrolle, consolide, encauce y controle a los partidos políticos"<sup>100</sup>.

## II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS

La CE no se limita a establecer las funciones que caracterizan a los partidos políticos, sino que incluye también alguna prescripción sobre su régimen jurídico en los dos últimos incisos del artículo 6 (además, en los artículos 127.1 y 159.4 CE es posible encontrar otras normas más específicas)<sup>101</sup>. El carácter indefinido propio de las normas constitucionales hace necesario que esas indicaciones mínimas pero de evidente repercusión («su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la CE y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»), sean desarrolladas por normas legales, lo que sólo se ha producido de manera un tanto coyuntural y desde luego nada completa.

---

planteado que el problema de la regulación de los partidos políticos está en que la energía de donde ha de salir una nueva ley sólo puede provenir de los propios partidos: vid. su intervención en el debate recogido en el volumen *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., pág. 79. Sobre esta cuestión puede verse también Fulco LANCHESTER: "Il problema del partito politico: regolare gli sregolati", *Quaderni Costituzionali*, n. 3 (1988).

<sup>99</sup> GONZÁLEZ ENCINAR: "Introducción", págs. 14 y 15.

<sup>100</sup> Vid. *Los partidos políticos*, pág. 157. Considerada como disciplina académica, lo cierto es que la abundante bibliografía sobre partidos políticos ha dedicado mayor atención a su lugar en el sistema político que a lo que aquí se ha entendido por Derecho de partidos: vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 205 y 206.

<sup>101</sup> Una muestra de los intentos de reducir el contenido de este artículo se encuentra en la enmienda 2, del Sr. Carro, que pretendía la supresión de toda referencia a su régimen jurídico, de tal modo que se limitara a la expresión de sus funciones, es decir, al primer inciso: *Trabajos CE*, pág. 122.

No deja de ser un desarrollo peculiar de los enunciados constitucionales que el Derecho de partidos esté contenido en dos leyes anteriores a la aprobación de la CE, la **Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociaciones políticas** (en adelante, citada como **LDAP**) y la **Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos** (en adelante, citada como **LPP**), puesto que esta última deja vigentes un buen número de los artículos de la anterior<sup>102</sup>. Sólo si se tiene en cuenta que trataban de atender a la resolución de una de las cuestiones clave del proceso de transición, la manera en que se iban a *legalizar* (o no) los partidos políticos, es posible entender algunas cuestiones fundamentales de su régimen jurídico, ya que sus normas atienden a principios diversos<sup>103</sup>. Si la primera fue aprobada por las Cortes orgánicas al comienzo de la transición, según el proyecto del Gobierno Arias, por lo que cabría situarla, de manera generosa, a mitad de camino entre un orden autoritario y un régimen democrático<sup>104</sup>, la segunda fue obra de las Cortes constituyentes, elegidas democráticamente, que procedieron a aprobarla con la redacción de la CE práctica-

---

<sup>102</sup> JIMÉNEZ CAMPO incluso duda de que puedan tenerse propiamente como tal desarrollo: vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: "La intervención estatal del pluralismo (notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1 (1981), págs. 167 y 168. Especial hincapié en este aspecto hace Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: "Notas sobre la aportación de la Justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de partidos en España", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12 (1987), págs. 59 y 60, así como PUENTE, *op. cit.*, pág. 271.

<sup>103</sup> Así lo señala BASTIDA: "La relevancia constitucional...", pág. 69.

<sup>104</sup> Rompió con el asociacionismo dentro del Movimiento Nacional, pero no con las **Leyes Fundamentales**: PORTERO: "La constitucionalización...", pág. 277. En líneas generales, puede decirse con LINDE que, al margen del procedimiento de inscripción, sus preceptos eran aceptables, lo que explica que la **LPP** no la derogara por entero: *op. cit.*, págs. 103 y 104; también LÓPEZ AGUILAR: "Notas...", pág. 87. Entre ambas, también hay que señalar que el Gobierno Suárez dictó, tras la **LRP**, el **Real decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre el derecho de asociación política**, que modificaba precisamente el procedimiento de inscripción previsto en la **LDAP** a fin de permitir que todos los partidos de oposición participaran en las inminentes elecciones: vid. LINDE, *op. cit.*, pág. 105. Derogado íntegramente por la **LPP**, RUBIO y ARAGÓN lo consideran propio de una fase de la transición frustrada, pero, con la perspectiva del tiempo, no parece un juicio correcto, puesto que permitió sortear con un coste mínimo uno de los asuntos más peliagudos de la transición: la inscripción del partido comunista: vid. Francisco RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGÓN REYES: "La legalización del P.C.E. y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos en España", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, págs. 228 y 229.

mente concluida<sup>105</sup>.

Aparentemente, no sería éste un buen ejemplo de la resistencia a establecer el régimen legal de los partidos, que se dio en la norma paradigmática en la materia: si el **artículo 21 LFRFA**, según su **apartado 3**, debía ser desarrollado por una ley, hasta que no transcurrieron casi veinte años no se dictó la **Ley de 24 de julio de 1967** (en adelante, citada como **PG**), tras una serie de resoluciones del Tribunal Constitucional Federal relativas a exenciones tributarias y subsidios públicos, que prácticamente obligaron a elaborarla<sup>106</sup>. Quizá sea así, pero ello va en detrimento del ajuste de estos preceptos a la **CE**, además de producir una cierta *escasez* normativa, factores ambos que contribuyen a dotar de mayor relevancia a la jurisprudencia constitucional sobre la materia. La **LPP** es un texto de suma brevedad, sólo tiene seis artículos y uno de ellos (**artículo 6**, relativo a la financiación pública) virtualmente derogado: dada la coyuntura política del momento, no es de extrañar que la atención se centrara en ciertas cuestiones obviando otras<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Así lo señalan tanto LINDE como DE OTTO: *op. cit.*, pág. 138, e Ignacio DE OTTO Y PARDO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pág. 8. Precisamente la incidencia más significativa de su tramitación tuvo que ver con esa cuestión: la ponencia constituida en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Senado consideró que no era el momento más oportuno para dictar una norma con rango de ley sobre los partidos, puesto que no había concluido el proceso constituyente (aunque el texto definitivo ya había sido aprobado por las Cortes, restaba su ratificación en referéndum); finalmente, la Comisión decidió retomar el texto aprobado por el Congreso de los Diputados y por el pleno del Senado sin ninguna modificación, pero solicitando a través de su portavoz, Sra. Pelayo, que el Gobierno enviara más adelante otro proyecto más adecuado (*B.O.C. S.*, núm. 74, de 2 de noviembre de 1978, págs. 3.842 y 3.843; *B.O.C. S.*, núm. 81, de 11 de noviembre de 1978, págs. 3.950 y 3.951, y *C. D.S.S. Pleno*, núm. 72, de 15 de noviembre de 1978, pág. 3.611).

<sup>106</sup> Vid. Ignacio María DE LOJENDIO URURE: "Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, págs. 360 y 361.

<sup>107</sup> En cualquier caso, si para GARCÍA COTARELO o LÓPEZ AGUILAR apenas es una ampliación del **artículo 6**, a LINDE no le merece un juicio tan negativo su brevedad (incluso resulta adecuada, en cuanto se trata de la regulación de un derecho fundamental) como que sea parcial, que omita muchos aspectos de importancia: vid. *Los partidos políticos*, pág. 157, "Notas...", págs. 70 y 71, y *op. cit.*, pág. 142. La comparación con la **PG** resulta obviamente desfavorable, en cuanto ésta contiene una disciplina minuciosa, materialmente rigurosa, de los diversos ámbitos de la formación y actividad de los partidos: posición jurídico-constitucional, definición jurídica, régimen interno, designación de candidatos, financiación y rendición de cuentas; en parte se explica, como dice BLANCO VALDÉS, porque la **LFRFA** no sólo les exige un ordenamiento interior conforme con los principios democráticos, sino que también prohíbe los partidos anticonstitucionales: vid. *Los partidos políticos*, págs. 112 y 113.

No es de extrañar que haya una práctica unanimidad en reclamar una nueva ley de partidos, más detallada y que corrija las normas vigentes en lo que tengan de desacertado o de dudosamente constitucional. Lo que no resulta tan evidente es que esa ley deba tener rango orgánico, al contrario de lo que señalan algunos autores (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, SANTAMARÍA PASTOR, DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO o RAMÍREZ JIMÉNEZ)<sup>108</sup>. Al margen de los antecedentes parlamentarios<sup>109</sup>, el argumento más contundente es la interpretación del artículo 81 CE que aparece en la STC 67/1985, de 24 de mayo, caso "ley del deporte", en relación con el derecho de asociación: la reserva de ley orgánica se refiere a la ley que desarrolle el derecho en cuanto tal, pero no excluye leyes ordinarias que regulen tipos específicos de asociaciones<sup>110</sup>.

Antes de comenzar un análisis de cada uno de los elementos que es posible distinguir en el tratamiento jurídico de los partidos (creación, organización, actividad y financiación, en una división cuatripartita semejante a la que utiliza PÉREZ ROYO, aunque alguno de los epígrafes no coincida exactamente<sup>111</sup>), conviene volver a

---

<sup>108</sup> Vid. Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos. Un comentario a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, Sala Primera, sobre el recurso de amparo núm. 98/80", *Revista de Política Comparada*, núm. 4 (1981), pág. 173, *op.cit.*, pág. 50, "Comentario al artículo 6", pág. 98, *op.cit.*, Tomo II, pág. 561, y "Partidos políticos en España...", pág. 25, respectivamente.

<sup>109</sup> Se dice expresamente, durante la elaboración de la LPP, que el rango de esta norma, una vez aprobada la CE, debía ser el ordinario, en el informe de la ponencia de la Comisión de Justicia e Interior del Senado (B.O.C. S., núm. 74, de 2 de noviembre de 1978, pág. 3.842). También en la justificación de la enmienda 655 al proyecto de constitución, presentada por la Agrupación Independiente del Senado, se hacía una referencia a que ésta habría de ser una ley que careciera de rango orgánico: *Trabajos CE*, pág. 2.944.

<sup>110</sup> Puede verse al respecto JIMÉNEZ CAMPO: "Sobre el régimen jurídico-constitucional...", pág. 1.639. A la hora de proponer una eventual reforma del artículo 6 CE, RODRÍGUEZ DÍAZ incluye entre ellas la remisión a una ley orgánica de la regulación de la estructura y funcionamiento democrático, lo que puede ser más o menos acertado, pero indica que en la actualidad no se requiere una norma con ese rango: vid. Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: "El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos", *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (1992), págs. 62 y 63.

<sup>111</sup> *Curso...*, pág. 355. GARCÍA-PELAYO expone su 'status' distinguiendo libertad externa (derechos y deberes del partido), libertad interna (derechos y deberes en el partido) y derecho a prestaciones del Estado: *op.cit.*, págs. 52 a 67.

destacar que los partidos políticos, a pesar de ese 'status' especial, son, principal y primeramente, asociaciones<sup>112</sup>. Ése ha de ser el punto de partida de las leyes sobre la materia, a la luz de la interpretación de la **STC 3/1981**, de la **STC 85/1986**, de **25 de junio**, caso "Partido Comunista de Aragón", y de la **STC 56/1995**, de **6 de marzo**, caso "Partido Nacionalista Vasco": están regidos por un principio de libertad, presupuesto de cualquier límite que se pueda imponer y semejante al contenido en el **artículo 22 CE** para las restantes asociaciones, que ha sido perfilado en la **STC 67/1985**. Que se haya recogido expresamente en el **artículo 6** sólo en relación a su creación y ejercicio de sus actividades no significa que no abarque también su organización y funcionamiento<sup>113</sup>, ni que el ejercicio de este derecho se vea privado de las garantías que consagra el **artículo 22 CE**, sino que éste contiene la disciplina general en materia de asociaciones, a la que se deben añadir los requisitos derivados de la norma especial que es el **artículo 6 CE**, que ni sustituyen a aquél ni configuran un régimen diferente y separado<sup>114</sup>; por último, tales especialidades (ventajas, garantías, límites o prohibiciones) tienen que estar previstas en la **CE** o derivarse directamente de las funciones que cumplen<sup>115</sup>.

## A. CREACIÓN

Si el contenido del derecho de asociación suele definirse aludiendo tanto a

---

<sup>112</sup> Por el contrario, para GONZÁLEZ ENCINAR no son asociaciones privadas, aunque tampoco formen parte del Estado-aparato: habría que distinguir un tercer campo, el de lo público, en el que habría que incluirlos como "entes públicos": vid. "Democracia...", págs. 29, 30 y 39. Mucho más radical es GARCÍA GUERRERO, para quien interpretar conjuntamente los **artículos 6 y 22** no deja de ser un "falso apuntalamiento", que no aporta nada, puesto que no hay conexión entre ellos, al ser los partidos órganos del Estado: *op.cit.*, pág. 156.

<sup>113</sup> JIMÉNEZ CAMPO: voz "Partidos políticos", pág. 4.791. En cambio, SANTAMARÍA PASTOR encuentra en el **artículo 6** hasta tres principios: el de libertad, el de constitucionalidad y el de democracia: "Comentario al artículo 6", pág. 89.

<sup>114</sup> La enmienda 328, del Grupo Socialista, proponía introducir una referencia expresa al artículo 22 respecto a su libre creación y actividades, en lugar de la mención al respeto a la **CE** y a la ley: *Trabajos CE*, págs. 272 y 273.

<sup>115</sup> Además de la jurisprudencia citada, vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "Consideraciones...", págs. 167 a 170, o JIMÉNEZ CAMPO: "La intervención estatal...", págs. 164 y 165.

libertades de carácter positivo como de carácter negativo<sup>116</sup>, entre las primeras estaría la de libre constitución de asociaciones, que supone, como dice la **STC 67/1985**, la superación del recelo con que el Estado liberal contempló este derecho. Referencias a la libertad de creación aparecen tanto en el **artículo 6 CE** como en el **artículo 1 LPP**, lo que supone una reiteración que muestra un interés especial por garantizar del modo más sólido esta concreta libertad respecto a los partidos<sup>117</sup>.

Tan sólo al objeto de adquirir personalidad jurídica el **artículo 2 LPP** establece la obligatoriedad de su inscripción en el registro de partidos políticos del Ministerio del Interior<sup>118</sup>. Siendo los partidos asociaciones específicas, de configuración legal, tienen que reunir unas ciertas características, cuya existencia tendrá que constatar el registro antes de proceder a su inscripción<sup>119</sup>. La cuestión está en si existe base legal suficiente para distinguir a los partidos políticos de las restantes asociaciones: nada dice la **LPP** de los rasgos que los definen, mientras que el vigente **artículo 1.2 LDAP** señala cuáles han de ser sus fines esenciales: «contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de

---

<sup>116</sup> Vid. en ese sentido, Luis AGUIAR DE LUQUE: Voz "Derecho de asociación", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, pág. 2.219.

<sup>117</sup> GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, pág. 154.

<sup>118</sup> Además de la jurisprudencia citada, véase también la **STC 21/1983, de 22 de marzo**, caso "Partido de Recuperación y Unificación de los Comunistas". A la luz del **artículo 22.3 CE**, la personalidad jurídica es básicamente publicidad y se establece sólo para no perjudicar a terceros: la asociación existe desde que está constituida, desde que se produce el acuerdo fundacional, pero no adquiere personalidad jurídica hasta que se inscribe; no es un control material que impida el ejercicio del derecho: la **STC 291/1993, de 18 de octubre**, caso "Unión de Guardias Civiles", obliga a la administración a resolver expresamente sobre la solicitud de inscripción, puesto que su inactividad supone un obstáculo enteramente inmotivado del ejercicio de un derecho que exige una determinada actuación administrativa para su plena efectividad. Sobre la inscripción, vid. Joaquín GARCÍA MORILLO: "Los derechos de reunión y asociación", en Luis LÓPEZ GUERRA, Eduardo ESPÍN TEMPLADO, Joaquín GARCÍA MORILLO, Pablo PÉREZ TREMPs y Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Derecho constitucional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1991, Volumen I, págs. 251 y 252, y JIMÉNEZ CAMPO: "Los partidos políticos en la jurisprudencia...", págs. 210 y 211.

<sup>119</sup> Vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: Voz "Registro de partidos políticos", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, pág. 5.719, y "Diez tesis...", págs. 37 y 38.

candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines», enumeración no muy pormenorizada que tampoco añade nada sustancial a lo que dice el primer inciso del **artículo 6 CE**, ni, sobre todo, tiene efectos prácticos a la hora de identificar a los partidos políticos. De ahí que el registro no sea fiel reflejo de la realidad, tanto porque no todos los partidos inscritos lo son realmente, ya que no hay modo de comprobar si tienen entidad real e intención de desempeñar sus funciones, como porque pueden existir partidos fuera del registro, como meras asociaciones, que pueden presentarse a las elecciones bajo la forma de agrupaciones electorales<sup>120</sup>.

Por lo demás, el alcance de la intervención del registro, para que sea conforme con la **CE**, debe limitarse a una actividad administrativa de "mero control formal externo, de naturaleza estrictamente reglada" (**STC 85/1986**), en el que debe comprobar que se trata de una asociación que tiene los rasgos definidores del partido político y que se organiza según el **artículo 6 CE**, cerciorándose de que los documentos presentados corresponden a materia objeto de registro y de que reúnen los requisitos formales exigidos por el **artículo 3.2 LDAP**<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> El problema tiene una raíz más honda: según DE OTTO, "en un Estado constitucional democrático no es jurídicamente posible configurar un control mediante la imposición de una determinada forma jurídica a los partidos, porque lo impide el polimorfismo que trae consigo el derecho de asociación"; de ahí que proponga que la constitución de partidos políticos se someta al régimen común y que una vez acreditada la existencia de sus actividades y de su entidad (presentación continuada a elecciones, cierto número de miembros, firmeza y extensión de la organización, presencia en la vida pública) se accediera a un registro electoral que acreditaría tal condición a la hora de acceder a las previsiones que para los partidos políticos contenga el ordenamiento: vid. *Defensa de la Constitución...*, págs. 118 a 124; puede verse también RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado de partidos...", pág. 101, y JIMÉNEZ CAMPO: "La jurisprudencia...", pág. 211.

<sup>121</sup> BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 184. En particular, no puede rechazar la inscripción por presentar el partido una denominación similar a otro ya inscrito: la función registral debe reducirse en este caso a los supuestos de plena identidad o coincidencia, pero no al uso de denominaciones que obedezcan a una misma corriente ideológica, que puede tener diversas expresiones partidarias, salvo que induzcan al error (**STC 85/1986**). En los procesos electorales suele suscitarse la cuestión del uso de ciertos términos (en particular, el de *Verdes* y *Ecologistas*) por diversas candidaturas, gozando de preferencia aquélla cuya denominación figura inscrita en el registro y quedando siempre abiertos los cauces jurisdiccionales ordinarios para dilucidar estas controversias, que no puede resolver la autoridad administrativa (en sentido crítico, FERNÁNDEZ FARRERES, para el que esta jurisprudencia priva al registro de su función y obliga a un tercero a instar la defensa de su propio interés: vid. Germán FERNÁNDEZ FARRERES: "El registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 1.758 y 1.759; también GARCÍA GUERRERO,

Más problemático resulta ser el control previsto en el **artículo 3 LPP**: si en la documentación presentada por los promotores se observan indicios racionales de ilicitud penal del partido, han de comunicarse al Ministerio Fiscal, que puede en su caso instar el oportuno procedimiento judicial para obtener una declaración de ilegalidad del partido con la consecuencia de que esta acción provoca la suspensión del trámite de inscripción. Aparte de que establece unos plazos contradictorios para la comunicación e interposición de la acción<sup>122</sup> y de que no señala ante qué jurisdicción hay que plantearla<sup>123</sup>, plantea serias dudas su constitucionalidad, por atribuir a la administración un control sobre los fines: aunque no le corresponde la decisión sobre el inicio del proceso judicial, ni la declaración de ilicitud, sí que decide dejar de inscribir, por lo que los efectos de su juicio se dejan notar de inmediato, lo que supone una limitación preliminar del derecho de asociación. La negativa a la inscripción sólo debería proceder cuando lo presentado ante el registro no responda, de modo patente, a la delimitación constitucional y legal de partido político (documentación exigida por el **artículo 2.1 LPP**, contenido mínimo de los estatutos previsto en el **artículo 3.2 LDAP** -en particular, una organización democrática acorde al **artículo 4 LPP**-, y un régimen patrimonial, una estructura territorial y un régimen de responsabilidad conformes a los **artículos 4, 5 y 6 LDAP**)<sup>124</sup>. De no ser así, se estará procediendo

---

*op. cit.*, págs. 160 y sigs.).

<sup>122</sup> La administración cuenta con quince días de plazo para comunicarlo al fiscal y éste con veinte para interponer la acción, pero la inscripción se produce por mandato legal si en los veinte posteriores a la solicitud no se ha interpuesto la acción (**artículo 2.1**). LINDE y DE OTTO han propuesto solucionarlo de manera diferente: para el primero, ha de extenderse el plazo del **artículo 2.1** a treinta y cinco días (*op. cit.*, pág. 143), mientras que para el segundo el fiscal debe interponer la acción antes de que transcurran esos veinte días (vid. *Defensa de la Constitución...*, pág. 114).

<sup>123</sup> Si DE LA OLIVA se pronuncia en favor del orden penal, DE OTTO entiende que no es materia delictiva la solicitud de inscripción en un registro. Hasta ahora, se ha acudido a la jurisdicción civil, en aplicación de la garantía prevista en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (en adelante, citada como LPJDFP): vid. Andrés DE LA OLIVA SANTOS: "El laberinto procesal de los partidos políticos", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núms. 3-4 (1979), págs. 562 a 564 y 572 a 576, y *Defensa de la Constitución...*, págs. 110 y 111.

<sup>124</sup> Vid. JIMÉNEZ CAMPO: voz "Registro de partidos políticos", pág. 5.720.

a una suspensión que sólo puede adoptar el Poder Judicial, según el **artículo 22.4 CE**. Por esta razón, JIMÉNEZ CAMPO sostiene que hay que considerar que este procedimiento es inconstitucional y habría sido derogado<sup>125</sup>.

Si en un plazo de veinte días no se observa ninguna de las circunstancias anteriores, el registro debe proceder a la inscripción, momento éste a partir del cual adquirirá el partido personalidad jurídica (**artículo 2.2**). Si transcurren veintiún días sin que haya pronunciamiento de esta oficina, se considera inscrito al partido a partir de ese día (**artículo 2.1**). En definitiva, cabe distinguir, con LINDE, hasta cuatro posibilidades legales de adquisición de la personalidad de los partidos políticos: por acción del Ministerio del Interior, por pasividad del Ministerio del Interior, por

---

<sup>125</sup> Vid. "La intervención estatal...", pág. 180, y voz "Registro de partidos...", pág. 5.719; también GARRORENA: *El Estado español...*, pág. 136, LÓPEZ AGUILAR: "Notas...", págs. 89 y 90, PUENTE, *op. cit.*, págs. 276 y 277, y GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, págs. 158 y sigs. Si el Tribunal Constitucional no ha llegado a declararlo es porque en la **STC 3/1981** lo que se juzgaba era una actividad administrativa irregular y posterior al control judicial, puesto que el partido ya había sido declarado lícito penalmente, mientras que en la **STC 85/1986** se trataba de dilucidar el alcance de la competencia del registro en un asunto relativo a denominaciones (vid. JIMÉNEZ CAMPO: "Los partidos políticos en la jurisprudencia...", pág. 215). En cambio, BLANCO VALDÉS considera que "se trata únicamente de filtrar las solicitudes, impidiendo, mediante la eventualidad de la inscripción en el registro, que puedan adquirir el 'status' partidista grupos que, según la ley penal, deben entrar en el ámbito de las asociaciones ilícitas", suponiendo la jurisprudencia constitucional citada la negación de que ese control previo se pueda ejercer a través del sistema de registro regulado en la **LPP** [*Los partidos políticos*, págs. 188 a 190; en la misma línea, Edorta COBREROS MENDAZONA: "El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1 (1981), págs. 219 y 220]. No se puede entender esta regulación sin tener en cuenta que la **LPP** es la tercera de las normas que durante la transición se ocuparon del registro de partidos: la primera, la **LDAP**, confería directamente al Ministerio de la Gobernación un control preventivo sobre la ilicitud de la asociación o la infracción de los restantes preceptos, pudiendo denegar la inscripción por razones sustantivas, lo que abría el camino a la jurisdicción contencioso-administrativa (**artículo 2.2, párrafo tercero**); posteriormente, según el **Real decreto-ley 12/1977**, en caso de que se presumiera la ilicitud penal, se debía remitir la documentación a una sala del Tribunal Supremo, que decidía sobre la procedencia o no de practicar la inscripción (curiosamente, cuando este procedimiento se suscitó, el Tribunal Supremo se negó a entrar en la materia, puesto que se le hacía dictar un acto administrativo, no revisarlo: vid. RUBIO y ARAGÓN, *op. cit.*, págs. 229 a 237). Respecto a ellas, la vigente **LPP** deja en manos del fiscal, a quien han de comunicarse esos indicios delictivos, la interposición de la acción judicial. Además de técnicamente imperfecto y jurídicamente inconstitucional, puede considerarse políticamente inútil, puesto que, como aclaró la STS de 31 de mayo de 1986, el órgano jurisdiccional sólo puede decidir acerca de la documentación que acompaña a la solicitud, es decir, el contenido de los estatutos, no sobre otros elementos (como la conducta de sus promotores): vid. LÓPEZ AGUILAR: "Notas...", págs. 76 a 78, y Luis María Díez-PICAZO GIMÉNEZ: "Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 1.744 y 1.745.

pasividad del fiscal o por pasividad de la autoridad judicial<sup>126</sup>.

## B. ORGANIZACIÓN

El principio de libertad, que también incluye la libertad positiva de dotarse de una estructura organizativa propia (STC 218/1988, de 22 de noviembre, caso "Círculo Mercantil"), habrá de conjugarse con una de las normas relativas al régimen jurídico de los partidos que contiene el **artículo 6 CE**: «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»<sup>127</sup>. Se trata de una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente tienen asignadas y garantizar el funcionamiento democrático del Estado (STC 10/1983 y STC 56/1995)<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> *Op. cit.*, págs. 142 a 145.

<sup>127</sup> Su introducción es una de las escasas innovaciones que tuvieron lugar durante los trabajos constituyentes: al texto del anteproyecto, que no decía nada sobre el particular, pretendía la enmienda 457, del Sr. Morodo, añadir estas exigencias, junto a otras modificaciones que se señalarán más adelante y que no gozaron de igual fortuna [había en ellas un intento de que la constitucionalización de los partidos hubiera incorporado una mayor modernización técnica, nuevas garantías y controles, necesarios para el asentamiento y funcionamiento eficaz del pluralismo político, ya que el **artículo 6** no es "un modelo de innovación política y jurídica" (si bien esa enmienda tan sólo suponía trasladar las técnicas ya incorporadas por la LFRFA): vid. Raúl MORODO LEONCIO: "Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española", en R. Morodo (y otros): *Los partidos políticos en España*. Barcelona, Labor, 1979, pág. 12]. Con ocasión de su defensa en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, el Sr. Tierno puso de manifiesto que se buscaba la coherencia con "la ideología general democrática que sostiene la CE", que no podía admitir, precisamente en los partidos, una estructura antagónica; se configuraba su constitucionalización como un "instrumento suficiente" (su control correspondía, según el resto de la enmienda, al Tribunal Constitucional), porque un eventual mandato meramente legal no garantizaría ese objetivo. Frente a estos argumentos, para el Sr. Solé Tura, portavoz del Grupo Comunista, esa cláusula no añadía nada, sino que complicaba las cosas, porque, al margen de ser redundante respecto a la sujeción a la ley y de que la CE no tenía por qué entrar en estas cuestiones internas, se podía utilizar como excusa para prohibir ciertos partidos políticos: *Trabajos CE*, págs. 31 y 910 a 912.

<sup>128</sup> No puede considerarse que su fundamento esté en tratar de evitar que su actuación pueda suponer peligros o inconvenientes para el funcionamiento de las instituciones, como indica LÓPEZ GUERRA, ya que a este fin parecen estar orientadas más bien las disposiciones sobre su actividad, que se estudian en el siguiente epígrafe (*Introducción...*, pág. 153). Al margen de que en el origen de esta garantía de participación de los asociados en la toma de decisiones de las asociaciones que son a su vez instrumento de participación [por eso se extiende también a sindicatos y organizaciones empresariales (**artículo 7**), aunque no se explica tanto en relación a colegios profesionales (**artículo 36**) o a organizaciones de defensa de intereses económicos (**artículo 52**)] esté una cierta sociología de los partidos que detecta una tendencia a la burocratización y a la oligarquización, al dominio del aparato del partido, resultan más convincentes las razones que expone BLANCO VALDÉS, para quien es la cuestión clave del Estado de partidos: si vertebran la opinión pública y de ellos

De esta cláusula se deriva un deber del legislador de perfilar unos criterios mínimos en orden a la satisfacción del principio de democracia interna, tarea en la que no sólo debe respetar el derecho a la autoorganización, manteniendo un ámbito ajeno a injerencias de los poderes públicos, sino también permitir un amplio margen a la diversidad de modelos, en el que habrá que incidir sobre todo en dos puntos, la participación de los afiliados en los procesos de decisión y las garantías con que cuentan estas reglas<sup>129</sup>:

a) El modo en que se eligen los cargos y la manera en que se garantiza a los afiliados su intervención y su contribución en las tareas del partido forma parte de un "derecho de participación democrática", en expresión de la **STC 56/1995**, de carácter fundamental y que integra el contenido del **artículo 6 CE**<sup>130</sup>. Se concreta en los

---

depende el funcionamiento del Estado democrático, no podrían contribuir a formar y expresar la voluntad popular si se conducen ellos mismos de acuerdo a normas autocráticas: vid. *Los partidos políticos*, pág. 69 [más extensamente, recogiendo la influencia del artículo 21.1 LFRFA y el debate acerca del artículo 49 CRI, Roberto L. BLANCO VALDÉS: "Democracia de partidos y democracia en los partidos", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 43 a 45 y 54 a 57]; también GARCÍA-PELAYO, *op. cit.*, págs. 62 y 63.

<sup>129</sup> Apenas si se presta atención a la afiliación, más allá la libertades positiva de adherirse, sin que los poderes públicos puedan poner trabas, y negativa de no ser compelido a formar parte de una asociación, que resultan garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales, que podría intentar mediante la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad (**STC 67/1985**). En el artículo 3.2.e) LDAP se establece como uno de los extremos que debe aparecer en los estatutos el procedimiento de admisión, que sólo puede plantear problemas en dos casos: en relación a la prohibición de afiliarse de las personas que ostenten ciertos cargos o funciones públicas [jueces, magistrados y fiscales (artículo 127.1 CE) -a los magistrados del Tribunal Constitucional sólo les impide el artículo 159.4 CE el ejercicio de funciones directivas de un partido político o el empleo a su servicio-, miembros de las Fuerzas Armadas (artículos 182 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales ordenanzas de las Fuerzas Armadas y 8.31 y 9.28 de la Ley orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas) y de la Guardia Civil (artículo 15.2 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de cuerpos y fuerzas de seguridad)]; según JIMÉNEZ CAMPO, su finalidad es, en el primer caso, garantizar la *distinción* de poderes, preservando la confianza de los ciudadanos en que determinados órganos de aplicación del Derecho no aparezcan comprometidos con medidas u opciones del poder político, mientras que en los restantes se adopta para preservar la disciplina, la jerarquía y la unidad interna: vid. "Diez tesis...", pág. 35] y en relación con los extranjeros, cuestión que no dejan clara ni la LDAP ni la LPP y que, al margen del régimen general de ejercicio de los derechos fundamentales por estos sujetos, no puede separarse del reconocimiento del derecho de sufragio en ciertos ámbitos, por lo que es difícil negarles, cuando menos, la posibilidad de afiliarse en esos casos: vid. LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, pág. 133, o JIMÉNEZ CAMPO: "Diez tesis...", pág. 42.

<sup>130</sup> En esa dualidad ha de consistir la «estructura interna y funcionamiento democrático» según GARCÍA COTARELO: procedimientos democráticos para la elección periódica de los órganos de dirección, responsables ante la militancia, y respeto de los derechos fundamentales cuando éstos entran en conflicto con la actividad

**artículos 4 LPP y 3 LDAP**, que establecen unas reglas muy parcas y unos derechos muy escuetos, que tienen como insuficientes la mayoría de los autores<sup>131</sup>. Exigen que en los estatutos aparezcan, respecto a los órganos directivos y su elección y respecto a los derechos de los afiliados, las siguientes reglas:

i) El órgano supremo ha de ser una asamblea formada por el conjunto de sus miembros, actuando directamente o bien mediante compromisarios (**artículo 4.2, párrafo primero LPP**), si bien no se indica ni cómo se eligen esos delegados, ni la periodicidad con que se tiene que reunir ni las reglas que van a regular sus debates.

ii) Los afiliados han de contar con el derecho de ser electores y elegibles para los cargos, de acceso a la información sobre las actividades y situación económica del partido, de impulsar el cumplimiento de los fines del partido mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria de su actividad personal y la aportación de contribuciones económicas, y de manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores [los dos primeros figuran en el **artículo 4.2, párrafo segundo LPP**, mientras que los restantes aparecen en el **artículo 3.2.f) LDAP**]; asimismo, son deberes fundamentales el de colaborar en la realización del programa y el de cumplir los acuerdos válidamente adoptados por sus órganos rectores [**artículo 3.2.f) LDAP**]. Serán meras declaraciones si los estatutos no establecen cauces

---

partidista (*Los partidos políticos*, págs. 158 y 159). SCHNEIDER resume el contenido de la PG en tres principios orientados a la formación de la voluntad de abajo arriba: voto igual, mayoría simple e iniciativa de la minoría: vid. Hans-Peter SCHNEIDER: "Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, pág. 435; vid. también GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, págs. 62 y 63, y BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 117.

<sup>131</sup> Por lo que se concede a los partidos un amplio margen para disponer sus estatutos, que deben regular los derechos y deberes de los afiliados de acuerdo a estas indicaciones mínimas, además de contener el procedimiento de admisión de los asociados y el régimen disciplinario y las causas por las que se pierda tal condición [**artículo 3.2.e) y g) LDAP**]. Para una crítica general al desarrollo legal, vid. DE OTTO: *Defensa de la Constitución...*, págs. 62 y 63, ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. I, pág. 344, SÁNCHEZ DE VEGA: "Constitución...", págs. 102 y 103, GARCÍA MORILLO: "Los derechos de reunión...", pág. 256, y DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIANO, *op.cit.*, Tomo II, pág. 562. Es quizá una manifestación de esa resistencia por parte de los partidos hacia el Derecho, puesto que no hay una regulación exhaustiva del régimen jurídico de los partidos, más allá de la inscripción en el registro y de genéricas disposiciones sobre organización, existiendo un número amplio de deficiencias u omisiones: vid. GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, pág. 157. En todo caso, son requisitos controlables por el registro con ocasión de solicitar la inscripción: vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 167, y JIMÉNEZ CAMPO: voz "Partidos políticos", pág. 4.793.

adecuados para que tengan la posibilidad de incidir en la acción del partido, lo que es difícil afirmar ocurra con la legislación vigente. Sin necesidad de que en ella apareciera la posibilidad de formar y realizar actividades en el seno de corrientes o fracciones disidentes de la mayoría<sup>132</sup>, no estaría de más que existiera alguna garantía de la participación de los afiliados en la adopción de algunas decisiones, incluso de manera obligatoria respecto a la elaboración de programas o de candidaturas electorales<sup>133</sup>.

*iii)* La elección de los órganos directivos ha de realizarse por votación libre y secreta, además de universal, en aplicación del derecho de sufragio reconocido a todos los militantes (**artículo 4.2, párrafo segundo LPP**), sin que se garantice un sistema de voto individual, ni su número, su carácter colegial o unipersonal, sus competencias, su responsabilidad, la estructura territorial, la duración del mandato o la periodicidad de sus reuniones<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Parece que ésa debe ser una decisión exclusivamente estatutaria, que no suelen admitir los partidos: a pesar de expresar el pluralismo político, no son muy propicios a permitir que la unidad interna se ponga en cuestión (GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, págs. 162 y 163). Por lo demás, JIMÉNEZ CAMPO ha visto en la doctrina jurisprudencial según la cual la expulsión del partido o el abandono voluntario no pueden determinar la remoción en el cargo una garantía de la democracia interna: la posición del representante a la hora de plantear e intervenir en un debate se debilitaría ante esa amenaza, que, si callaran por temor a perder el cargo, desnaturalizaría el funcionamiento de las instituciones, porque de ellas seguirían formando parte, como miembros de un grupo, personas que ya no comparten los criterios de éste: "Diez tesis...", págs. 46 y 47.

<sup>133</sup> En realidad, la designación de candidatos ya se realiza mediante elecciones primarias, pero que se desarrollan en el seno de los partidos, con una limitada participación y de modo nada transparente: vid. TORRES DEL MORAL: "Representación y sistemas...", pág. 72. En todo caso, esta intervención de afiliados (e incluso de ajenos a la militancia) podría plantearse como una posible alternativa a la disyuntiva listas abiertas-listas cerradas, que parece acaparar todo el debate sobre la reforma electoral: en esa línea, DE CABO DE LA VEGA, *op. cit.*, pág. 144. Téngase en cuenta, en todo caso, que la condición de militante es voluntaria, lo que impide, como señala DE OTTO, equiparar la relación entre el ciudadano y el Estado con la del afiliado y el partido en cuanto a democracia y pluralismo: *Defensa de la Constitución...*, pág. 63.

<sup>134</sup> Mas que elección, suele haber cooptación y cierta tendencia al presidencialismo; aun respetando reglas formalmente democráticas (lo que no es poca cosa), los procesos de selección de los dirigentes están de hecho fuertemente controlados por la *clase* dirigente del partido (incluida una poderosa burocracia propia): vid. GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, págs. 158 y 159. Lo que no tiene mucho sentido es reclamar, como hace LINDE, una elección de acuerdo a los criterios establecidos en la CE para diputados y senadores, entre otros motivos, porque esos criterios son en buena medida divergentes, salvo que lo que se quiera es que el voto sea universal, igual, libre, directo y secreto, lo que no cambia demasiado la actual regulación: *op. cit.*, pág. 148. Con una perspectiva general sobre la cuestión, vid. Giorgio LOMBARDI: "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27 (1982), Cesare PINELLI: *Discipline e controlli*

b) Las garantías de que se controla el cumplimiento de estas reglas por los órganos públicos, es decir, la posibilidad de modificar realmente aspectos defectuosos o desviados del funcionamiento de los partidos, para evitar que se queden en una adecuación meramente formal, sin que esa oligarquización desaparezca. Habrá que distinguir un control material, sobre el funcionamiento, del control formal, sobre la estructura<sup>135</sup>:

i) Si se trata del control de alguna acción concreta contraria a lo dispuesto en la ley o en los estatutos, pueden acudir sin duda los afiliados afectados a los tribunales, en aplicación del régimen general de las asociaciones (**STC 218/1988**), con una particularidad: en los casos en que se alegue la vulneración de alguno de los derechos o reglas de organización establecidos directamente en la **LDAP** o en la **LPP**, se trata en realidad de la vulneración del derecho de participación democrática, de rango fundamental, que integra el contenido del derecho de asociación, por lo que se puede utilizar el cauce de la **LPJDFP** y, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>136</sup>; por el contrario, si sólo afecta a derechos o reglas de rango estatutario, su control no se diferencia en nada del aplicable al resto de las asociaciones. Especial importancia hay que dar en este aspecto a la posibilidad de sufrir sanciones y, sobre todo, de ser expulsado del partido<sup>137</sup>: los estatutos deben contener el régimen disciplinario y las causas por las que se pierde la condición de

---

*sulla 'democrazia interna' dei partiti*. Padova, CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1984, y Jaime F. CÁRDENAS GRACIA: *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>135</sup> Se trata, en el primer caso, de que el partido cumpla sus estatutos; en el segundo, de que sus estatutos se adecúen al ordenamiento. Para esta diferencia, vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 171.

<sup>136</sup> Ya habían señalado SOLOZÁBAL y DE OTTO que los actos que infringieran el mandato de democracia interna violaban el derecho de asociación: vid. "Sobre la constitucionalización...", pág. 164, y *Defensa de la Constitución...*, pág. 83. Según la **STC 56/1995**, se trata de una cuarta dimensión del derecho de asociación en partidos políticos, a añadir a la libertad positiva de creación, a la libertad negativa de no afiliarse y a la libertad de autoorganización.

<sup>137</sup> Según la **STC 56/1995**, el "derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y por los estatutos" es presupuesto de los demás derechos de participación democrática.

afiliado, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la asamblea general y la renuncia escrita [artículo 3.2.g)]. La jurisdicción puede entrar a revisar las decisiones partidistas con este contenido, control jurisdiccional de diferente intensidad: pleno en cuanto a la revisión de los vicios procedimentales fijados estatutariamente, es menos intenso respecto a las causas por las que se adoptan los acuerdos sancionatorios: no pueden ser una decisión discrecional, pero este control no puede menoscabar la autodeterminación del partido, debe limitarse a comprobar la existencia de una base razonable para que los órganos directores tomen la decisión, no valorar o calificar la conducta del afiliado ni entrar en un control ideológico, por lo que habrá que realizar una ponderación de intereses.

ii) Sólo en el caso de que el partido se haya dotado de una organización que no se pueda considerar democrática, infringiendo los postulados legales, será de aplicación la sanción de disolución que establece el **artículo 5.2.b) LPP**, que se refiere al supuesto de una organización «contraria a los principios democráticos» (su aplicación debería reducirse a una eventual modificación de los estatutos posterior a la inscripción del partido, puesto que en este trámite no sólo se puede, sino que resulta obligatorio constatar la adecuación de las normas internas a las disposiciones legales)<sup>138</sup>.

Pese a que son muchas las deficiencias y, por tanto, existan también numerosas posibilidades para introducir reformas, no cabe sino coincidir con DE OTTO acerca de los límites del Derecho, que no puede hacer frente con entera eficacia a la tendencia oligárquica: las normas actuales y aun otras que se establecieran en el futuro alcanzan como máximo un ajuste formal, que respeta los procedimientos, lo que no debe llevar, por supuesto, a renunciar a ciertas exigencias mínimas, que cuando menos obstaculi-

---

<sup>138</sup> Vid. JIMÉNEZ CAMPO: "La intervención estatal...", pág. 178. También en sentido crítico, SÁNCHEZ DE VEGA: "Constitución...", págs. 112 a 114, y GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, pág. 164.

cen esa tendencia<sup>139</sup>.

### C. ACTIVIDAD

Una última manifestación de la libertad positiva como contenido del derecho de asociación es la libre determinación de sus fines y desarrollo de sus actividades, que para los partidos políticos supone, en la enumeración de JIMÉNEZ CAMPO, el acceso a la realización de los cometidos que le son propios, el ejercicio de las libertades auxiliares de la acción política (expresión, reunión...) y la irrestricta difusión, en relación a todo ello, de su ideario y programas<sup>140</sup>. Sin embargo, una de las notas más características del Derecho de partidos radica en los intentos de imponer una serie de exigencias para garantizar que su programa y su actuación sean conformes al sistema constitucional<sup>141</sup>. De ahí que algunas constituciones establezcan un control político-ideológico sobre los fines o actividades de los partidos, de las cuales la más característica es la LFRFA, cuyo artículo 21.2 declara inconstitucionales «los partidos que por sus fines o por la actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el orden básico democrático liberal o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania». Forma parte de un sistema de *defensa de la constitución*, que DE OTTO ha definido como la persecución de actividades que no son

---

<sup>139</sup> Vid. *Defensa de la Constitución...*, pág. 62. Del mismo parecer son DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, para quienes todo mandato de democracia interna se convierte en una ficción constitucional, en un enunciado de buena voluntad (*op.cit.*, págs. 561 y 562); en parecido sentido, GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia...", pág. 33 y José Luis CASCAJO CASTRO: "Controles sobre los partidos políticos", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, págs. 176 a 183. BLANCO VALDÉS hace notar que los estatutos de los partidos alemanes se ajustan a los preceptos de la PG, pero su funcionamiento real no difiere demasiado del de los restantes partidos europeos, ya que su control por la autoridad judicial ha evitado, para mantener el equilibrio entre control y libertad, pronunciarse sobre el fondo de las cuestiones, limitándose a las cuestiones procedimentales: vid. *Los partidos políticos*, págs. 117 a 119.

<sup>140</sup> A la que se dota de especial protección, como revela que, en caso de declaración del estado de excepción, no se pueden prohibir, disolver o someter a autorización las reuniones organizadas por los partidos, según el artículo 22 de la Ley orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio: vid. voz "Partidos políticos", pág. 4.792.

<sup>141</sup> LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, pág. 153. DE VEGA habla de dos procesos paralelos: el de constitucionalización y el de constitucionalidad: vid. "Presentación", pág. 25.

infracciones de normas constitucionales ni ilícitos penales, pero que tienen por finalidad atacar el orden constitucional, procedan tanto de los poderes públicos [de ahí que se constitucionalice el derecho de resistencia (**artículo 20.4**) o que se prohíba modificar el orden constitucional (**artículo 79.2**)] como de los ciudadanos, que no pueden ejercer los derechos fundamentales de modo contrario al orden constitucional (**artículo 18**)<sup>142</sup>.

En el ordenamiento español no es posible deducir de la sujeción ni del respeto a la **CE** que se establecen, respectivamente, en el **artículo 9.1** para ciudadanos y poderes públicos y en el **artículo 6** para el ejercicio de las actividades de los partidos políticos más que un deber general de obediencia al Derecho, del que forma parte la **CE**. Aunque acoge una serie de valores, que impiden que la democracia se vea reducida al mero procedimiento, al simple establecimiento de unas reglas de juego, la dificultad de definir el contenido de tales valores y que uno de ellos sea precisamente el pluralismo impiden la prohibición de ninguna ideología, configurando un orden abierto en el que se pueden defender diversos puntos de vista, como garantía de la posibilidad de todos los proyectos<sup>143</sup>. El argumento clave está en la inexistencia de

---

<sup>142</sup> Vid. *Defensa de la Constitución...*, págs. 15 a 17. Su uso en Alemania ha sido polémico, porque el concepto de orden democrático es muy difícilmente determinable y puede dar lugar a interpretaciones extremistas para excluir grupos incómodos y radicales, a la vez que inútil, puesto que no impide que las formaciones prohibidas puedan volver a ser creadas bajo otras formas. La **STCF de 23 de octubre de 1952** y la **STCF de 17 de agosto de 1956**, en las que se prohibieron, respectivamente, el Partido Socialista Nacional (SRP) y el Partido Comunista (KPD), establecieron que el orden democrático estaba constituido por los derechos fundamentales, la soberanía popular, la separación de poderes, la responsabilidad gubernamental, el principio de legalidad de la administración, la independencia de los tribunales, el pluralismo y la igualdad de oportunidades para los partidos; ciertamente, el contexto político en el que se dictaron tuvo una notable influencia y no evitaron que posteriormente surgieran de nuevo. Puede verse, además, DE LOJENDIO, *op. cit.*, pág. 366, y LÓPEZ GUERRA: *Introducción...*, pág. 153.

<sup>143</sup> Vid. GARRORENA: voz "Estado democrático", pág. 2.922. En este sentido, la exigencia de acatamiento a la **CE** de los cargos electos no impide que aquéllos que lo presten discrepen de su contenido ni implica adhesión ideológica, sino sólo que se comprometen a respetar sus reglas, a realizar sus funciones, en la medida en que forman parte de un poder público, de acuerdo con la **CE**, sin renunciar a la crítica o incluso a proponer su reforma, mientras que para los ciudadanos sólo existe un deber de abstenerse de actuaciones contrarias a la **CE** (**STC 101/1983, de 18 de noviembre**, caso "acatamiento de diputados al Congreso I", y **STC 122/1983, de 16 de diciembre**, caso "acatamiento de diputados al Parlamento de Galicia"). Así entendida para los que ocupan ciertos cargos públicos, difícilmente puede hablarse de la prohibición de partidos anticonstitucionales. Menos aún se puede admitir la existencia de una *democracia militante*, concepto que ha construido la jurisprudencia alemana, que viene a ser un principio general autónomo, no una serie de mecanismos concretos,

límites materiales a la reforma de la CE: ¿sería posible considerar ilícita la persecución de un fin cuya consecución fuera sin embargo lícita? ¿Cabe prohibir a un partido perseguir lo que las Cortes Generales, y el cuerpo electoral en su caso, pueden llevar a cabo? La respuesta ha de ser negativa, por lo que no habilitan estas cláusulas para declarar inconstitucional a un partido que cuente con un ideario distinto o incluso contrario a la CE<sup>144</sup>.

Al no haber más *mínimos constitucionales* que los penalmente protegidos, como dice JIMÉNEZ CAMPO<sup>145</sup>, no hay, en principio, diferencias respecto al control al que se someten sus actividades y fines respecto a las restantes asociaciones, con las siguientes características:

a) Responde al principio de control judicial, genérico para el derecho de asociaciones, tal como reconoce el **artículo 22.4 CE** y señala específicamente el

---

por lo que prácticamente resulta ilimitado: no se concretan los derechos afectados, ni quién puede imponerlo, ni se ofrece ninguna garantía [al contrario que los instrumentos de defensa de la constitución, que la propia LFRFA delimita y ordena, encomendando al Tribunal Constitucional, por ejemplo, resolver sobre la constitucionalidad de los partidos, lo que se ha conocido como *privilegio jurisdiccional* (**artículo 21.2**): vid. DE OTTO: *Defensa de la Constitución...*, págs. 37 a 42.

<sup>144</sup> Conforme a la STS de 23 de mayo de 1984, no cabe exigir a los promotores declaración de acatamiento expreso de la CE, algo que sí disponía el **artículo 2.2.c) LDAP** («declaración de acatamiento al ordenamiento constitucional y compromiso de ajustar su actuación y organización interna a las formas y procedimientos democráticos»). A esas conclusiones llegan JIMÉNEZ CAMPO ("La intervención estatal...", págs. 173 a 175), SOLOZÁBAL ("Sobre la constitucionalización...", pág. 163) y SÁNCHEZ DE VEGA ("Constitución...", págs. 94 y 95). DE OTTO, a quien se debe gran parte de la argumentación anterior, advierte que es posible encontrar un límite, de orden lógico (no se puede suprimir la democracia por métodos democráticos, las normas sobre la reforma no se pueden aplicar a su propia reforma), aunque sin consecuencias jurídicas, puesto que no se puede identificar el núcleo del orden constitucional, ni se pueden someter a control material las reformas de la CE: vid. *Defensa de la Constitución...*, págs. 27 a 36; también JIMÉNEZ CAMPO considera que el contenido material de la CE no limita el ideario de cada partido ni condiciona la libre expresión del pluralismo político, salvo en un aspecto: el respeto de la condición de ciudadano, su igualdad civil y política, en el sentido que luego se explicará: vid. "Diez tesis...", pág. 40. Sosténían la exigencia de un cierto grado de adhesión a los principios constitucionales básicos, fuera de los cuales estaría prohibida la existencia de los partidos, LINDE (sin mencionar ningún precepto constitucional, deduce una vinculación positiva en su ideología y fines al sistema democrático: *op.cit.*, págs. 115, 131 y 132), LUCAS MURILLO DE LA CUEVA o SANTAMARÍA PASTOR (que coinciden en radicarlo en el **artículo 6** y en la dificultad de la cuestión, incluso para identificar cuál sería la extensión de esa vinculación: "Consideraciones...", págs. 176 a 179, y "Comentario al artículo 6", pág. 95). En la **STC 85/1986** hay apelaciones al respeto al orden constitucional en relación al cumplimiento de ciertas pautas también en sus fines, pero sin llegar a aclarar su alcance.

<sup>145</sup> "La intervención estatal...", pág. 173.

**artículo 5.1 LPP**, que atribuye en exclusiva la disolución de los partidos políticos a la «autoridad judicial competente», por lo que no puede corresponder al Tribunal Constitucional (**STC 3/1981**)<sup>146</sup>. Se trata además de un control 'a posteriori' o represivo, y no preventivo: se produce cuando hay ejercicio de este derecho, debe ser ocasionado por alguna actuación del partido, una vez inscrito y activo (**STC 85/1986**)<sup>147</sup>.

b) Las causas por las que se puede acordar la disolución judicial de los partidos políticos son:

i) Cuando incurran en los supuestos de asociación ilícita penalmente [**artículo 5.2.a) LPP**]. Son por tanto solamente esos tipos previstos en el **artículo 515 CP** los que pueden dar lugar al control judicial (su concurrencia también puede apreciarse, de admitirse la constitucionalidad del **artículo 3 LPP**, por el registro, con comunicación al fiscal de esta circunstancia y suspensión de la inscripción). Sin embargo, el objeto de este control, como señala BLANCO VALDÉS, no está muy claro, por la

---

<sup>146</sup> BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, págs. 160 y 161, y GARCÍA MORILLO: "Los derechos de reunión...", pág. 254. Las enmiendas 457, del Sr. Morodo, y 655, de la Agrupación Independiente del Senado, pretendían que este control recayera en el Tribunal Constitucional, si bien con ciertas diferencias: la primera pretendía que versara sobre lo que dispusiera el **artículo 6**, que incluiría, según el resto de la enmienda, la democracia interna y la financiación pública; en cambio, la segunda aludía directamente a la constitucionalidad de los partidos: en su defensa, el Sr. Ollero, en su intervención ante la Comisión Constitucional, aludía a una posición intermedia entre la LFRFA y otras constituciones no identificadas [aclaración que, como dice BLANCO VALDÉS, no precisaba en qué podía consistir ese control intermedio (*Los partidos políticos*, pág. 129)]; para el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Sainz de Varanda, se trataba de una muy grave limitación del derecho de asociación política, que podía llevar a la desaparición de muchos partidos cuyo ideario no coincidiera con los preceptos de la CE: *Trabajos CE*, págs. 316, 2.943 y 2.944 y 3.274 a 3.276. A pesar de que estos antecedentes parlamentarios aclaran por completo que no se pretendió entonces someter a los partidos a ningún control de constitucionalidad (en ese sentido, DE OTTO: *Defensa de la Constitución...*, pág. 50), RAMÍREZ JIMÉNEZ ha postulado recientemente atribuir esa función al Tribunal Constitucional: vid. "Partidos políticos en España...", pág. 25.

<sup>147</sup> Lo que reafirma la inconstitucionalidad del **artículo 3 LPP**, en cuanto el control se suscita de manera previa por la administración, por muy rebajado que haya quedado su papel respecto a las normas precedentes, que se lo otorgaban de forma plena: el registro sólo puede ser presupuesto para un eventual control del partido, pero no ocasión para llevarlo a cabo: además de lo dicho en relación a su creación, vid. JIMÉNEZ CAMPO: "La intervención estatal...", pág. 181.

desconexión existente entre la CE (artículos 6 y 22), la LPP (artículo 5) y el CP<sup>148</sup>.

α) En el apartado 2 del artículo 22 se declaran ilegales las asociaciones que persigan fines o empleen medios delictivos (lo que no obliga, por lo demás, a su penalización), mientras que el apartado 1 del artículo 515 CP se refiere a aquellas asociaciones que tienen por objeto cometer algún delito y el apartado 3 a las que empleen medios violentos (o de alteración o control de la personalidad) para conseguir sus fines, aunque éstos últimos sean lícitos, con lo que se origina el problema de las asociaciones que empleen medios delictivos, pero no violentos, ilegales según la CE pero no ilícitas penalmente<sup>149</sup>.

β) En el apartado 5 del artículo 22 se prohíben las asociaciones secretas y paramilitares, mientras que el artículo 515.4 CP se refiere sólo a las paramilitares. Respecto a las primeras, no tiene mayor trascendencia, puesto que no existen partidos políticos mientras no están inscritos en el registro, lo que evita el secreto o la clandestinidad; por lo que se refiere a las paramilitares, supone una anticipación de la barrera defensiva, ante el temor de que una organización similar a la militar o que use uniformes o signos externos de la milicia pueda devenir organización violenta<sup>150</sup>.

γ) Por último, sin correspondencia en el artículo 22 CE, el apartado 5 del artículo 515 CP incluye las que promuevan la discriminación racial, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, por la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, por su sexo u orientación sexual, situación familiar, enfermedad o

---

<sup>148</sup> Vid. *Los partidos políticos*, pág. 162. Sobre la particularidad del artículo 22, norma constitucional que declara ilegales ciertas asociaciones, vid. JIMÉNEZ CAMPO: "Sobre el régimen jurídico-constitucional...", pág. 1.641.

<sup>149</sup> Tales divergencias llevaban a DE OTTO a calificar el antiguo artículo 173 CP de superfluo y problemático, puesto que no dejaba claro qué debía entenderse por ilegalidad, ni qué jurisdicción era competente para declararla cuando no incurriera en delito: vid. *Defensa de la Constitución...*, págs. 67 y 68. La crítica sigue siendo válida, ya que la única novedad de la Ley orgánica 10/1995 es la inclusión expresa entre las asociaciones ilícitas de las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas (apartado 2 del artículo 515).

<sup>150</sup> DE OTTO: *Defensa de la Constitución...*, págs. 75 y 76.

minusvalía. Aspecto polémico para muchos autores, que encuentran dudosa su corrección constitucional, al suponer una ampliación de los límites a la libre fijación de los fines<sup>151</sup>, JIMÉNEZ CAMPO señala que es un límite de carácter sustancial de los fines de los partidos políticos, el único que tienen, cuyo fundamento está en el reconocimiento de la dignidad de la persona, que obliga a respetar la condición de ciudadanos, su igualdad civil y política, por ser el presupuesto de la existencia y los cometidos de los partidos políticos<sup>152</sup>.

ii) También pueden ser disueltos cuando sus actividades sean contrarias a los principios democráticos [artículo 5.2.b) LPP]. La interpretación de este apartado también es problemática, puesto que, junto a la posibilidad de disolver el partido por contar con una organización contraria a los principios democráticos (lo que tiene su lógica, dado el mandato consitucional sobre su estructura y funcionamiento), recoge otra causa que no puede referirse a los fines del partido, que sólo pueden dar lugar a sanción en el caso de ser delictivos o tratarse de la discriminación racial, ideológica, sexual... No constituye objeto de este control, por tanto, la persecución de fines opuestos o contrarios al orden constitucional. En lo que se refiere a otros aspectos, no está claro cuál es el parámetro que habría de utilizarse, ya que la exigencia de una actividad democrática parece ir más allá de los preceptos constitucionales, que se refieren más que a la acción externa de los partidos, a la interna, ni se da tampoco criterio alguno en el texto legal sobre lo que sea o no una actividad democrática<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Así lo recoge AGUIAR: voz "Derecho de asociación", pág. 2.219.

<sup>152</sup> Vid. "Diez tesis...", págs. 41 y 42.

<sup>153</sup> De ahí que JIMÉNEZ CAMPO proponga que se haga una interpretación restrictiva del artículo 5.2.b) LPP e incluso que se considere derogado, por tratarse de un control ideológico, carente de fundamento constitucional: vid. "La intervención estatal...", pág. 171, 176 y 177, "Diez tesis...", pág. 40, y voz "Partidos políticos", pág. 4.792. DE OTTO, aparte de entender que puede abarcar el funcionamiento, como cosa distinta de la organización, ambos incluidos en el mandato de democracia interna, le da un cierto ámbito propio, porque considera que también se refiere a la naturaleza misma de las actividades, aunque las reduce a aquéllas que consisten en la utilización de medios tipificados como delitos, no violentos y contrarios al juego democrático, que hacen ilícito penalmente al partido: el propio autor considera que así interpretado, no dejaría de ser "vago y deficiente", aunque serviría para disolver partidos que hicieran apología del terrorismo o cometieran delitos no violentos, como ultrajes a la bandera, aunque sus miembros no serían autores de un delito de asociación

c) Por último, este control judicial tiene como posible consecuencia la disolución del partido, ya que la suspensión sólo es considerada por la LPP como una medida provisional mientras se resuelve sobre la disolución (**artículo 5.3**). Esta última es por tanto la única sanción prevista (lo que parece excesivo para casos en los que bastaría quizá con la reconversión en mera asociación, si cumple con los requisitos para constituirse como tal, es decir, cuando la sanción se adoptara a consecuencia de su estructura o funcionamiento antidemocrático, que es una carga, no una obligación<sup>154</sup>). A estos efectos cabe distinguir cuando la sanción se adopte por aplicación del **artículo 515 CP**, que claramente compete a la jurisdicción penal y que podría dar lugar a perseguir a sus miembros como autores de un delito de asociación ilícita y a imponer a sus dirigentes las penas previstas en los **artículos 516 y 517**, de los dos supuestos del **artículo 5.2.b**), en los que, al margen de recordar los problemas que plantea su interpretación, cabe preguntarse a qué jurisdicción compete<sup>155</sup>.

#### **D. FINANCIACIÓN**

Esta última nota del régimen jurídico de los partidos es probablemente la que más se aparte del régimen general de las asociaciones, en la medida en que su equiparación con ellas debería llevar a buscar en primer lugar la suficiencia de los recursos propios (cuotas, patrimonio) o ajenos (herencias, donaciones, créditos...), como en principio hacen las restantes asociaciones, lo cual haría que este problema tuviera poco interés para el Derecho y ninguno para el Derecho constitucional. Tampoco el hecho de que reciban aportaciones públicas merecería mayor comentario,

---

ilícita: vid. *Defensa de la Constitución...*, págs. 62, 71 y 72.

<sup>154</sup> En ese mismo sentido, JIMÉNEZ CAMPO: "La intervención estatal...", pág. 179, SOLOZÁBAL: "Sobre la constitucionalización...", págs. 160 y 164, y DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *op. cit.*, Tomo II, pág. 560.

<sup>155</sup> Sobre estos aspectos, vid. DE LA OLIVA, *op. cit.*, págs. 566 a 571, y DÍEZ-PICAZO: "Problemas constitucionales...", pág. 1.745. Un análisis general puede verse en Félix HERNÁNDEZ GIL: "Algunos aspectos penales y procesales de la disolución de partidos políticos", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988.

teniendo en cuenta que el Estado destina numerosos recursos públicos a subvencionar las actividades de múltiples asociaciones, cuyas finalidades se considera tienen una utilidad pública, al margen de estar directamente relacionado con la problemática condición del Estado social y democrático de Derecho: grupos culturales, artísticos, deportivos, medios de comunicación, asociaciones de diversa índole, entidades benéficas de atención a la salud y a grupos marginados, asistencia a poblaciones subdesarrolladas o víctimas de catástrofes... Pero no resulta complicado descartar la equiparación entre esta intervención estatal y la relacionada con los partidos políticos: las restantes asociaciones (incluidos los sindicatos) son meras asociaciones de utilidad pública, su existencia y sus funciones son eventuales, frente a unos partidos cuyas funciones son necesarias y de mayor relevancia para el sistema político<sup>156</sup>. De ahí que numerosos países hayan adoptado normas para conceder a los partidos políticos una serie de ventajas en el aspecto financiero, en ocasiones acompañadas de reglas limitadoras y de verificación de esta actividad a cargo de los poderes públicos. Aunque sólo sea por la razón apuntada por PÉREZ ROYO, se trata del asunto más polémico de su régimen jurídico, en cuanto incide, mucho más que los restantes, sobre las condiciones en que se accede al poder<sup>157</sup>.

Por constituir, junto con el Derecho electoral, el marco general en el que hay que situar el objeto de este trabajo, se dedica este epígrafe a realizar un tratamiento general de la materia, dejando para el capítulo siguiente el análisis de la financiación de los partidos en España.

---

<sup>156</sup> Al contrario de lo que dice GARCÍA COTARELO, no es "una actividad más de un Estado asistencial y democrático que administra los bienes de la colectividad no en beneficio propio o de una clase dominante determinada, sino del conjunto de la población": vid. *Los partidos políticos*, pág. 218. Parece partir, en otro contexto, de esta misma perspectiva MARTÍN-RETORTILLO cuando incluye las subvenciones a los partidos entre las medidas de "apoyo directo del sector público para el ejercicio de determinados derechos fundamentales": vid. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: "Eficacia y garantía de los derechos fundamentales", en S. Martín-Retortillo (coord.): *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid, Cívitas, 1991, págs. 595 y 596.

<sup>157</sup> *Curso...*, pág. 357.

La prueba de que ésta no es una cuestión pacífica es la variedad de argumentos que se han manejado en el debate, de carácter jurídico y político, mantenido en ámbitos académicos, en la opinión pública y por los propios actores políticos, sobre la intervención del Estado en la financiación, para regularla y, sobre todo, para establecer alguna forma de financiación pública, que permiten elaborar un auténtico catálogo de las razones, motivos y consecuencias que hay que considerar para analizar estas disposiciones. A favor de las diversas medidas se pueden alegar:

*a)* La integración de los partidos en el sistema político y el reconocimiento jurídico de las funciones que desarrollan en los regímenes democráticos hacen necesario garantizar su estabilidad y la continuidad de su trabajo, por lo que de la constitucionalización (y si no existe, de la institucionalización que provoca la práctica política) se podría derivar la necesidad de una acción del Estado, a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

*i)* Evitar que los partidos dependan de una cambiante financiación privada, que por lo demás puede hacerles someterse no sólo a la influencia sino al directo dominio de poderes económicos o sociales, de grupos de presión, e incluso de redes ilegales de financiación, respecto a los cuales debe buscarse la independencia, si no se quiere correr el riesgo de que tales relaciones les impidan cumplir con sus funciones de acuerdo a los mandatos constitucionales.

*ii)* También de esta relevancia y de la necesidad de limitar la influencia del dinero y asegurar la igualdad de la competencia política se derivaría la posibilidad de establecer un sistema de control público, que no se limitaría por tanto sólo a su organización y actividad, sino que abarcaría también los aspectos económicos, relacionados o no con la financiación pública.

*iii)* En ese mismo orden de ideas, también cabría derivar de su constitucionalización un mandato para procurar la igualdad de oportunidades entre formaciones políticas, que se plasma asimismo en técnicas muy diversas, pero particularmente en la financiación pública de sus actividades.

*b)* Paralelamente a esas razones jurídicas, aparecen con fuerza cuestiones de

hecho, que tienen al menos tanta importancia como las anteriores. La insuficiencia de los recursos propios para llevar a cabo estas funciones provoca dos fenómenos bien conocidos: por una parte, la cuantía de los gastos de las campañas electorales, cada vez más largas y más frecuentes, que no sólo deben alcanzar a todos los ciudadanos, sino que cada vez van recurriendo a un despliegue mayor de nuevos medios, en una competencia desarrollada en el contexto de la sociedad de la comunicación; por otra, la necesidad de mantener una organización permanente, de *profesionales de la política* -ya que, con los cambios que se producen en la representación, esta actividad deja de ser una vocación-, de técnicos -especializados en los más diversos asuntos sobre los que los partidos deben pronunciarse- y de una numerosa burocracia que es preciso poner al servicio de los anteriores.

Si se dijo al principio de este punto que el Derecho de partidos se caracteriza porque en alguna ocasión la pretendida solución normativa a una disfunción que se trata de corregir crea inconvenientes mayores, a juzgar por el número y variedad de argumentos contrarios que se pueden reunir sobre la regulación de la financiación, sobre todo en relación con la recepción de subvenciones, éste debe de ser el aspecto en que con mayor fuerza se hayan dado esos efectos<sup>158</sup>:

a) Origina una tendencia conservadora, en el sentido de que favorece no sólo el mantenimiento del sistema, sino también de los partidos que están en el sistema, que son los que establecen las condiciones de esa financiación, consolidando sus posiciones, debilitando la oposición, cerrando el paso a la aparición de nuevas opciones o impidiendo modificar la situación de los que consiguen entrar. Es un freno por tanto para la renovación de los gobernantes.

b) En su proyección interna, esa tendencia se manifiesta en una protección de la estructura partidista, que se centraliza y burocratiza, puesto que son los dirigentes los que controlan los fondos públicos. Con ello se cierra la consolidación de la clase

---

<sup>158</sup> Sin que resulte posible reducirlo a un mero debate ideológico, en el que las posturas conservadoras, liberales o progresistas se inclinen por uno u otro modelo de forma generalizada, ya que eso depende más de la posición que se ocupe y de las circunstancias concretas en que se adoptan las diversas medidas.

política, ya que tampoco en la cúpula de los partidos se renuevan las élites.

c) También incide la manera en que se regule la financiación en la organización e incluso en el tipo de partido: en la medida en que no necesiten recurrir a las aportaciones de los ciudadanos, se acentúa una tendencia al aislamiento de los partidos, que no han de buscar apoyo social sino en la época electoral. De ahí que la afiliación se reduzca, puesto que no son necesarias las cuotas (cuyo pago tampoco se exige de manera apremiante); a su vez, esto provoca la insuficiencia de los recursos internos y genera mayor dependencia de las subvenciones, lo que distingue claramente los partidos actuales de los partidos de masas, que contaban con un elevado número de miembros, que cotizaban regularmente y eran su única fuente de financiación. Las consecuencias son claras: se ahonda en el distanciamiento entre representantes y representados, se somete a los partidos no a un control, sino a la directa dependencia del Estado, lo que permite hablar de una extrema publicación de los partidos políticos, que quedan desnaturalizados, en ellos pierde importancia el sustrato personal propio de las asociaciones y se afianza una visión institucional de ellos, llevando hasta sus últimos extremos la pretensión de estabilidad a que obedece su constitucionalización. Junto a ello, es fácilmente detectable un estado de opinión más o menos difuso que oscila entre la desconfianza y el franco rechazo a todo lo que suponga actividad partidista y entrega de dinero público a los políticos.

d) Tampoco se garantiza la ausencia de búsqueda de vías de financiación ilícitas u ocultas, puesto que el control sólo es efectivo en relación al uso de los fondos públicos; incluso estos últimos provocan, al ser por lo general su cuantía muy elevada, que se acometan actividades costosísimas, a las que finalmente no puede hacerse frente con los recursos lícitamente obtenidos.

e) También es posible encontrar repercusiones institucionales, que afectan tanto a los órganos especializados a los que se encarga el control de la financiación, que no cuentan con medios suficientes para asegurar el cumplimiento de estas normas, como al parlamento, que interviene decidiendo la cuantía de las subvenciones y en muchos casos, acordando las sanciones derivadas de su incumplimiento, lo que induce a

introducir un inequívoco matiz político en la aplicación de estas normas, relativizándose su papel<sup>159</sup>.

A la vista de este panorama, más allá de concluir que éste probablemente sea el aspecto de la actividad de los partidos más dudosamente sometible al Derecho, lo que puede llevar a la inaplicación o al desuso de las normas sobre la materia, no resulta empeño fácil formular, ni siquiera en el análisis general que se está llevando a cabo, unas características propias de la regulación de la financiación partidista, sobre la que sólo cabe señalar:

a) Que se trata de normas muy apegadas a la realidad, que han surgido en la mayoría de los países como respuesta concreta a una situación de crisis o necesidad, en las que, como señala GARCÍA GUERRERO, "destaca el decisionismo político sobre la problemática jurídica"<sup>160</sup>. No es corriente que la constitucionalización de los partidos se vea acompañada de reglas sobre este particular, con la destacada excepción

---

<sup>159</sup> Muchas de las cuestiones apuntadas, de una forma necesariamente sumaria, fueron sugeridas por los profesores Manuel ARAGÓN REYES, Enrique ARNALDO ALCUBILLA, Pilar DEL CASTILLO VERA, Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA y Pedro DE VEGA GARCÍA, que las formularon con ocasión de su intervención en el coloquio sobre la cuestión, que bajo el título "Tema para debate: la financiación de los partidos políticos" apareció publicado en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5 (1993), págs. 132 a 190. Entre otras muchas, pueden verse reflexiones generales sobre la financiación en DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 181 a 198; GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, págs. 190 a 221; Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, págs. 253 a 276; Herbert E. ALEXANDER: "Money and politics: rethinking a conceptual framework", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Ramón GARCÍA COTARELO: "Partidos políticos y democracia", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Manuel CONTRERAS: "A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación", *Sistema*, núms. 118-119 (1994), BLANCO VALDÉS: "La problemática...", págs. 163 a 180, y Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: "La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11-12 (1995). Para una discusión teórica sobre un caso concreto, como la anterior a la aprobación de la ley italiana de 1974, vid. Paolo ARMAROLI: "Postilla ad una proposta di legge sul finanziamento pubblico dei partiti", *Rassegna parlamentare*, n. 5-6 (1972); Enzo CHELI: "Il finanziamento pubblico dei partiti", *Rassegna parlamentare*, n. 7-8 (1972); Gian Franco CIAURRO e Salvatore VALITUTTI: *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*. Roma, Bulzoni, 1975; Roberto CRESPI: *Lo Stato deve pagare i partiti? Il problema del finanziamento dei partiti politici in Italia*. Firenze, Sansoni-Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi; 1971, Gianfranco PASQUINO: "Contro il finanziamento di questi partiti", *Il Mulino* (1974), y Alessandro PIZZORUSSO: "Il finanziamento statale dei partiti", *Rassegna parlamentare*, n. 5-6 (1972).

<sup>160</sup> *Op. cit.*, pág. 178.

del artículo 21.1 LFRFA, que obliga a los partidos a rendir cuentas públicamente del origen y utilización de sus recursos y de su patrimonio<sup>161</sup>. En otros, por el contrario, las únicas normas sobre los partidos consisten precisamente en la regulación de ciertos aspectos de su financiación, preferentemente electoral. En general, suelen ser normas de rango legal (y, con menos frecuencia, de naturaleza parlamentaria), que se han visto en ocasiones suplidas, orientadas o censuradas por la jurisprudencia constitucional, que desempeña también en esta materia una función integradora de gran importancia, al delimitar los ámbitos y la intensidad de esta actuación estatal. En cualquier caso, su origen explica una cierta habitualidad de los cambios, que permite afirmar que se pliega muy fácilmente a las circunstancias; si las modificaciones en ocasiones se limitan a cuestiones de mero detalle, en otras son muy radicales<sup>162</sup>. Paradójicamente, también es cierto que una vez establecido un sistema de financiación pública, resulta muy difícil suprimirlo e incluso poner unos topes, por la sencilla razón de que correspondería a los propios partidos restringir o prescindir de estas fuentes de financiación<sup>163</sup>.

b) Tampoco resulta una tarea sencilla señalar, a efectos de clasificar los diversos ordenamientos, la existencia de grandes modelos, ni respecto a su evolución

---

<sup>161</sup> GARCÍA-PELAYO, *op.cit.*, pág. 66. En Francia se discutió un texto muy semejante con ocasión de la elaboración de la CRF (vid. Yves-Marie DOUBLET: *Le financement de la vie politique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1990, pág. 8); durante la tramitación de alguna reciente reforma se ha propuesto introducir en su artículo 4 una referencia a las reglas de financiación de campañas electorales y actividades de los partidos, también sin éxito [vid. Jean-Claude MASCLÉ: "Les partis politiques", *Revue française de Droit constitutionnel*, 14 (1993)]. Era también una de las sugerencias recogidas en el informe de la Comisión Bozzi respecto a la CRI [vid. Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: "Un comentario al informe de la Commissione Bozzi (La relación conclusiva de la Comisión bicameral del Parlamento italiano para la reforma institucional, de 29 de enero de 1985)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (1987)].

<sup>162</sup> GONZÁLEZ-VARAS considera que el legislador tiene que adoptar en cada momento las medidas concretas más adecuadas para lograr que los partidos dispongan de los suficientes recursos, que es un "tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que atiendan al estado y concreta evolución y necesidades en un momento dado": vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 77 y 203.

<sup>163</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA señala como una excepción a esta última regla la abrogación de la ley italiana por referéndum en 1993: vid. "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 108. En realidad, tal como se precisará más adelante, habría que considerar más bien que se ha producido un cambio, ciertamente notable, en el modo y en los límites de esta financiación,

ni a las medidas que se registran. En cuanto al primero de estos aspectos, más allá de descartar cualquier tipo de intervención durante la vigencia del sufragio censitario, periodo en el que la actividad política se mantenía con la fortuna personal del elegido<sup>164</sup>, tan sólo cabe hacer algunos apuntes que la pongan en relación al tipo de Estado propio de cada época histórica, conclusiones que sólo son válidas si se cae en una extrema generalización<sup>165</sup>. Tampoco es posible perfilar un modelo común, ni siquiera grandes sistemas, más allá de someras distinciones en las cuestiones claves (existencia o no de financiación pública, de limitación de gastos, de control por un organismo público...)<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> GARCÍA COTARELO mantiene que la evolución que ha sufrido la remuneración de los cargos representativos, que no se daba en esta época, puesto que a la política se dedicaban personas con vocación (de servicio, de notoriedad o de conveniencia) y sin ánimo de lucro ni de convertirlo en medio de vida, respecto a la vigencia del sufragio universal, que permite acceder a los cargos públicos a personas de clase inferior, que no podían abandonar sus tareas, es paralela a la financiación de los partidos, en cuanto obedece a las mismas razones: procurar un igual trato ante la ley y evitar formas de actuación ilícitas (*Los partidos políticos*, págs. 191 a 193). Hay que recordar, con VON BEYME, que las retribuciones de los cargos públicos no dejan de ser, en tanto pueden (y en muchas ocasiones deben, en virtud de normas estatutarias) revertir en el partido, una forma de subvención estatal indirecta: vid. *La clase política...*, pág. 174.

<sup>165</sup> Sólo a título de ejemplo puede señalarse alguno de esos intentos: así, LÓPEZ GUERRA, que distingue un modelo liberal clásico (sin límites legales o, en todo caso, reducidos y sin aplicación, con absoluta libertad para utilizar todos los medios), un modelo liberal reformista (que introduce restricciones legales de los gastos y puesta a disposición de medios de propaganda) y un modelo social democrático (en el que el Estado asume los costes en que incurren los partidos): "Algunas notas...", págs. 196 a 200; también GONZÁLEZ-VARAS considera que existen tres etapas, la del Estado liberal (de ignorancia, a la que corresponde una financiación exclusivamente privada, en un marco de separación entre el Estado y la sociedad), la del Estado social (que se ocupa de establecer una financiación esencialmente pública, como corresponde a la colusión entre Estado y sociedad) y la actual (que caracteriza básicamente por la pretensión de controlar sus fuentes de financiación): vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 197 y 198. Eso no quiere decir que no sea localizable históricamente la aparición de las diversas medidas (la limitación de gastos, a finales del siglo XIX; las subvenciones, tras la II Guerra Mundial...), sino que no es posible partir de un esquema aplicable a la evolución de todos los países, en parte porque no es fácil formularlo, como demuestran los dos ejemplos citados, en parte porque obedece más a sus propias necesidades que a unas pautas ideales que se puedan derivar de una determinada estructura del Estado.

<sup>166</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 109. Si DEL CASTILLO habla de un *modelo americano* y de un *modelo europeo*, lo hace en relación al sujeto que recibe la financiación pública (el candidato o el partido), por lo que tiene un alcance reducido: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 77 y 88. GONZÁLEZ-VARAS en cambio parte en su estudio de un modelo 'standard', caracterizado por la financiación estatal, la limitación de gastos de partidos y de candidatos y el fomento de la financiación privada, pero la propia exposición de este modelo, plagada de excepciones y particularidades, parece desmentir su existencia: vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 77 a 109. Cuando VON BEYME ha definido el modelo anglosajón y el europeo, lo ha hecho de diferente manera en *Los partidos políticos...* (págs. 265 a 269) y en *La clase política...* (págs. 169 y 170). Parece más adecuada la visión

c) La consecuencia lógica de esta diversidad no puede ser otra que la existencia de una lista plural y extensa de modalidades o tipos de medidas que se puedan adoptar: en relación a la financiación pública, pueden financiarse por la administración o por el parlamento todas las actividades de los partidos o sólo la electoral (en función de que los partidos se conciban como meras máquinas electorales, aunque existen países en que se dan ambas), puede considerarse como sujeto receptor el partido, los candidatos, el grupo parlamentario o fundaciones, prensa u organizaciones (juveniles, por ejemplo) ligadas con ellos; puede consistir en la recepción directa de una subvención o en prestaciones materiales que se facilitan por los poderes públicos; puede concebirse con carácter aditivo o sustitutivo de cualquier otro ingreso, limitada a una cantidad máxima o no, en relación con la prohibición, limitación o fomento (mediante desgravaciones) de la financiación privada; por último, pueden darse también sistemas de control de su actividad económica, sea obligando a publicar sus cuentas, sea encargando a un organismo específicamente creado para que cumpla esta función, al parlamento o a algún otro organismo público de carácter electoral o contable su fiscalización.

Por todas estas razones, parece oportuno concluir este apartado con una breve exposición de la legislación adoptada por algunos países, único método que permite un adecuado conocimiento de esta materia, dada la ausencia de soluciones de universal predicamento y el complejo estado de la cuestión. La selección de los ordenamientos tratados se ha llevado a cabo de acuerdo a criterios de proximidad, de existencia de bibliografía suficiente para su conocimiento y de importancia, que no ofrecen mayor seguridad que la de no excluir ninguno de los casos que es imprescindible analizar.

---

de TRNKA, que parte de los principios que inspiran la acción de los partidos más que de la manera en que se plasman en las normas de financiación, ya que encuentra numerosos puntos comunes entre países que se pueden encuadrar en el modelo liberal (Estados Unidos, Gran Bretaña...) o en el modelo institucional (aquéllos cuyas constituciones han recogido a los partidos): vid. Hervé TRNKA: "Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques", en VV.AA.: *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*. Paris, Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Economica, 1989, págs. 11 y sigs.

No hay obviamente pretensión alguna de agotar la materia, puesto que la mayor parte de las cuestiones que a continuación se enuncien no van a quedar sino esbozadas, por lo que serán tratadas con cierto detalle posteriormente<sup>167</sup>.

a) Por lo que se refiere a Alemania, es posible encontrar una inicial divergencia entre lo dispuesto en el **artículo 21.1 LFRFA** y las primeras normas relativas a la financiación de los partidos, que no desarrollaban este mandato constitucional. Se trató, en primer lugar, ante las diferentes cantidades que recibían los partidos por razón de cuotas y donaciones, de establecer un sistema de desgravación de las donaciones, recogido por primera vez en la **Ley de 16 de diciembre de 1954**; sin embargo, al considerar que sólo incitaba a los individuos de mayor renta, la **STCF de 24 de junio de 1958** concluía que el modo en que se habían establecido esas desgravaciones infringía el principio de igualdad y abría la puerta a las subvenciones públicas, lo que dio pie a que en los presupuestos federales de 1959 se incluyeran partidas destinadas a la formación de la opinión pública y a tareas educativas de los partidos, con criterios de distribución que fueron variando. Una nueva sentencia provoca un cambio de mayor trascendencia, puesto que la **STCF de 19 de julio de 1966** consideraba incompatible con la función de los partidos políticos que éstos recibieran otra financiación estatal que no fuera la de los gastos electorales y bajo el

---

<sup>167</sup> Al margen de las obras que se citan al final de cada uno de los resúmenes de los cinco países escogidos, en los que se ha tendido a seleccionar preferentemente las más recientes, se pueden encontrar exposiciones de conjunto en LÓPEZ GUERRA: "Algunas notas...", y *Las campañas...*, Francisco SANTAOLALLA GADEA: "Regulación de campañas electorales y financiación de partidos políticos", *Documentación Administrativa*, núm. 173 (1977) y, sobre todo, DEL CASTILLO: *La financiación de candidatos y partidos...* Más recientemente, Karl-Heinz NASSMACHER: "Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; TRNKA, *op.cit.*; DOUBLET: *Le financement de la vie politique*; Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación de los partidos políticos en Europa", *Política exterior*, núm. 16 (1990); John BAILEY: "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Karl-Heinz NASSMACHER: "Comparing party and campaign finance in western democracies", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993, o GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*. Para otros países no considerados en las páginas siguientes, pero también con notable interés (Canadá, Suecia, México, Austria) se pueden consultar algunas obras citadas en la bibliografía final.

principio de igualdad. Poco tiempo después era aprobada la **PG**, en la que no sólo se fijan las cuestiones relativas a la financiación, sino todo el régimen jurídico de los partidos políticos. Buena parte de su contenido venía dedicado a un sistema bastante completo de financiación de la actividad electoral, puesto que abarcaba la compensación de aquellos gastos de acuerdo a criterios proporcionales a los votos obtenidos por cada partido (aunque se permitía que parte de estas cantidades fueran recibidas en los años anteriores a la celebración de las elecciones), un detallado y minucioso desarrollo de la obligación constitucional de la rendición de cuentas, estableciendo la información que han de presentar ante el 'Bundestag', al que corresponde controlar y dar publicidad a tales informes, así como la obligación de llevar libros de cuentas con los datos sobre sus ingresos que deben hacerse constar en ellos, que han de ser sometidos a la revisión de un censor de cuentas; por último, además de mantener la desgravación de donaciones, incluye un principio de igualdad de trato para las prestaciones que los poderes públicos decidan poner al servicio de los partidos. Revisiones posteriores, de alcance incluso constitucional (el 21 de diciembre de 1983 se reformó el **artículo 21.1**, para que la exigencia de rendir cuentas alcanzara tanto a sus recursos como a su patrimonio y no sólo a su origen, sino también a su uso), incidieron nuevamente sobre las desgravaciones -también dieron lugar a pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal acerca del límite de estas deducciones-, además de establecer otras vías para la recepción de recursos públicos, como la compensación de oportunidades (por **Ley de 22 de diciembre de 1983**, dictada tras elaborarse un informe de expertos encargado por el presidente de la República al conocerse el caso 'Flick' dos años antes, si bien no fue seguido estrictamente; se buscaba favorecer, a través de un complicadísimo sistema de cálculo, a los partidos menos beneficiados por las donaciones y las cuotas) o la financiación básica (introducida por **Ley de 22 de diciembre de 1988**, preveía una cantidad adicional para los partidos que superaran un porcentaje más elevado que el utilizado para determinar el acceso a las subvenciones electorales). Es de nuevo una sentencia la que viene a dar otro radical giro a la legislación alemana, al rechazar la **STCF de 9 de abril de 1992** la constitucionalidad

de estas últimas innovaciones, por considerarlas desligadas de la relevancia de cada partido y contrarias a la igualdad de trato, fallo que afectaba asimismo a otras normas relativas a los límites de desgravaciones y publicidad de donaciones, si bien su efecto principal estuvo en poner fin a la prohibición de financiación anual, dada la dificultad de distinguirla de la estrictamente electoral (de hecho, se había venido produciendo a través de los mecanismos introducidos en 1983 y 1988). Partiendo de que era posible mantener la independencia y libertad de los partidos políticos respecto al Estado aunque disfrutaran de subvenciones anuales, establece los límites que han de tener éstas: no pueden sobrepasar, en términos absolutos, cierta cantidad (la media de los periodos anteriores) y, en términos relativos, el dinero recibido en concepto de cuotas o donaciones. De acuerdo a las nuevas reglas, la **Ley de 28 de enero de 1994** establece mecanismos de subvención ligados tanto a los votos recibidos como a estas aportaciones privadas, a fin de estimular los lazos entre los partidos y la sociedad<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Klaus VON BEYME: "Sviluppo costituzionale e finanziamento dei partiti", *Quaderni Costituzionali*, n. 2 (1982); Hans Herbert VON ARNIM: "I partiti politici nella Repubblica federale tedesca", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico* (1986); Hans-Peter SCHNEIDER: "The new German system of party funding: the Presidential Committee report of 1983 and its realizations", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Frédéric WEILL: "Structures de la démocratie et financement de la vie politique en France et en République fédérale d'Allemagne", *Revue Internationale du Droit Comparée*, 4, 1989; Yves-Marie DOUBLET: *Le financement des partis politiques en République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Economica, 1991; Serena MANZIN MAESTRELLI: *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale tedesco*. Milano, Giuffrè, 1991; Hans-Peter SCHNEIDER: *Democracia y Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 273 a 291; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: "La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36 (1992); Hans Herbert VON ARNIM: "Campaign and party finance in Germany", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; Hans-Rudolf HORN: "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Peter LÖSCHE: "Problems of party and campaign financing in Germany and the United States--Some comparative reflections", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; Hans Herbert VON ARNIM: "Un nuovo modello di finanziamento pubblico dei partiti politici per la Repubblica federale tedesca", *Politica del Diritto*, n. 4 (1993); Yves-Marie DOUBLET: "L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992 sur le financement des partis politiques", *Revue française du Droit constitutionnel*, 15 (1993); Alessandro SOMMA: "Circolazione di modelli superati: il legislatore italiano e il sistema tedesco di finanziamento della politica", *Politica del Diritto*, n. 4 (1993); Christine LANDFRIEND: "Political finance in West Germany", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; VON BEYME: *La clase política...*, págs. 169 a 184.

b) Aunque se parte de supuestos teóricos y prácticos muy diferentes en Estados Unidos, en donde los candidatos (que no los partidos, que cuentan con una organización escasa y no tienen un perfil ideológico definido) son los que hacen frente a las campañas electorales, por tanto los que deben procurarse los recursos necesarios, comparten estos dos países una característica común: la importancia determinante que ha tenido la jurisprudencia en el contenido de sus normas sobre financiación política. Lo cierto es que los intentos de regular esta materia se remontan a principios de este siglo, ya que en 1907, en 1911, en 1925 o en 1936 se dictaron leyes para prohibir que las corporaciones realizaran contribuciones monetarias en elecciones políticas, para hacer públicas las aportaciones que recibieran o para limitar los gastos de los candidatos, normas de las que cabe extraer como consecuencia más importante la dificultad de que estos requisitos se cumplan (con una extensa práctica de respeto a la letra e incumplimiento del espíritu). En cuanto a las normas vigentes, cabe remontarse a la **Ley del fondo para la campaña de las elecciones presidenciales de 1966 (13 de noviembre)**, que introdujo, al hilo de una reforma fiscal, la posibilidad de que los contribuyentes hicieran constar su voluntad de que una parte de los impuestos se asignara a la financiación de esas campañas; una ley de 13 de junio de 1967 dejó en suspenso su aplicación, a la espera de que el Congreso dictara las reglas para su distribución, que se incluyeron en una ley de 10 de diciembre de 1971: sólo afectaba a los candidatos a la Presidencia de la Unión, pero no a los candidatos al Congreso, bajo diferentes requisitos relacionados con el número de votos obtenidos por sus partidos en las anteriores elecciones. Casi de manera simultánea se elaboró la **Ley sobre campaña de elecciones federales de 1971 (7 de febrero de 1972)** (en adelante, citada como **FECA**), que limitaba los gastos que los candidatos a cargos federales podían destinar a propaganda en medios de comunicación, así como los recursos propios que podían utilizar en la campaña, prohibía a ciertas corporaciones entregar donaciones y estipulaba la publicidad de donaciones y gastos a partir de una cantidad no muy elevada. Su eficacia alcanzó niveles ínfimos, de modo que al salir a la luz de manera incidental al caso 'Watergate' ciertas prácticas irregulares, se

modificó por ley de 15 de octubre de 1974 [en adelante, esta reforma se cita como **FECAA (1974)**] para ampliar la financiación pública de los candidatos presidenciales a las elecciones primarias y a las convenciones partidistas, limitar las contribuciones de empresas, ciudadanos o comités a candidatos, partidos y comités, así como los gastos máximos en todas las campañas electorales y los que pueden realizar los comités en apoyo de un candidato, y crear un órgano de control, la 'Federal Election Commission', a la que deberían rendir cuentas los candidatos y comités. Cuestionada desde muy diversos puntos de vista, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1976**, caso "Buckley vs. Valeo", se pronunció acerca de la constitucionalidad de varias de sus disposiciones, que no afectaron a la posibilidad de financiar con fondos públicos a los candidatos o a los requisitos de publicidad de sus donaciones, aunque sí, en algunos casos, a la limitación de contribuciones y gastos, que suponían una restricción de la libertad de expresión y del derecho de asociación no justificada por el interés de evitar la corrupción -salvo en el caso de las elecciones presidenciales, por contar con financiación pública-, para juzgar finalmente que la composición de la comisión no se atenía al sistema constitucional de separación de poderes. A fin de adecuarse a los postulados de esta sentencia se aprobaron por ley de 11 de mayo de 1976 una nueva serie de enmiendas [en adelante se cita esta reforma como **FECAA (1976)**]. Teniendo en cuenta que cada uno de los Estados puede contar con su propia legislación sobre contribuciones, subvenciones o límites, que la legislación federal sólo es detallada y completa respecto a las elecciones presidenciales, puesto que las disposiciones sobre contribuciones de particulares se enfrentan con la actividad de múltiples comités políticos, creados no sólo por los candidatos y los partidos, sino sobre todo por grupos de presión y asociaciones muy diversas, que son los que canalizan las aportaciones hacia los candidatos o incluso realizan por sí mismos la campaña, por lo que puede decirse que en la mayoría de las elecciones no son

efectivas las limitaciones en ellas contenidas<sup>169</sup>.

c) Hasta fecha muy reciente, Francia no tenía en esta materia sino una legislación mínima, relativa sólo a las elecciones, puesto que, dentro de las normas de propaganda electoral que regulaban la colocación de carteles y el envío a los electores de papeletas de voto y circulares, una **Ley de 6 de octubre de 1946** introdujo el reembolso de parte de estos gastos a los candidatos a la Asamblea Nacional que superaran determinado porcentaje de votos en sus circunscripciones; también el **Decreto núm. 64-234, de 14 de marzo de 1964** estipuló para los candidatos a la Presidencia de la República que hubieran superado ese mismo porcentaje una modestísima contribución. Junto a las normas que regulan el acceso a radio y televisión que se van dictando a partir de los años sesenta, constituyen un conjunto de medidas tradicionales que, a pesar de los numerosos intentos de incorporar

---

<sup>169</sup> José Ramón MONTERO GIBERT: "La financiación de los partidos políticos y de las elecciones en los Estados Unidos", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977; José Ramón MONTERO GIBERT: "El marco legal de la financiación pública de las elecciones en los Estados Unidos", *Revista Española de Opinión Pública*, núm. 48 (1977); Herbert E. ALEXANDER: "American presidential elections since public funding, 1976-84", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Pierre AVRIL: "La législation fédérale sur le financement des campagnes électorales et la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis", en VV.AA.: *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*. Paris, Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Economica, 1989; Herbert E. ALEXANDER: *Reform and reality. The financing of state and local campaigns*. New York, The Twentieth Century Fund Press, 1991; Herbert E. ALEXANDER: "El financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos, en perspectiva comparada", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Paul S. HERRNSON: "The high finance of american politics: campaign spending and reform in federal elections", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; Ruth S. JONES: "Campaign and party finance in the american states", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; LÖSCHE, *op. cit.*; Clyde WILCOX: "La experiencia de los Estados Unidos en la regulación financiera de las campañas políticas", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993; Herbert E. ALEXANDER: "American presidential elections, 1976-1992", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; Ruth S. JONES: "U.S. State-level campaign finance reform", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; Karl-Heinz NASSMACHER: "Citizens' cash in Canada and the United States", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; número monográfico de la *Columbia Law Review*, No. 4 (1994); A.T. BARBROOK: "Atlantic crossing: campaign finance in Britain and the USA", *Parliamentary Affairs*, No. 3 (1994); Gary F. MONCRIEF: "Le financement électoral au Canada et aux États-Unis", *Revue parlementaire canadienne*, n. 1 (1994); Joseph Michael PACE: "Public funding of presidential campaigns and elections: is there a viable future?", *Presidential Studies Quarterly*, No. 1 (1994).

un sistema de financiación pública o de control sobre gastos e ingresos, sólo se ve superado a finales de los años ochenta. La aparición de numerosos casos de corrupción y tráfico de influencias obliga a adoptar una serie de medidas sobre transparencia y moralización de la vida política, entre las que se encuentran la regulación de la financiación de partidos y candidatos electorales, así como la obligación para los cargos electos y miembros del Gobierno de entregar una declaración de su situación patrimonial y la modificación de su régimen de incompatibilidades, dentro de un conjunto de normas destinadas a evitar, detectar y sancionar prácticas corruptas. Se trata de la **Ley orgánica núm. 88-226, de 11 de marzo de 1988, relativa a la transparencia financiera de la vida política** y de la **Ley núm. 88-227, de 11 de marzo de 1988, relativa a la transparencia financiera de la vida política**, que modifican el CEF y las leyes relativas a la elección presidencial y del Parlamento Europeo y establecen un sistema de financiación pública y de límite de gastos para las elecciones presidenciales y parlamentarias, así como la obligación de presentar las cuentas de campaña de los candidatos, la posibilidad de prever en los presupuestos créditos destinados a los partidos (acompañada, por cierto, de un estatuto jurídico de los partidos, por primera vez en la historia de Francia) y límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas, que pueden desgravar de sus impuestos tales cantidades. Hay que advertir que desde esa fecha se han producido numerosas novedades, unas destinadas a perfeccionar y profundizar los mecanismos apenas esbozados en estas dos primeras leyes, otras que rectifican algunas medidas. Muy poco tiempo después se dictan la **Ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990, relativa a la limitación de los gastos electorales y a la clarificación de la financiación de las actividades políticas**, y la **Ley orgánica núm. 90-383, de 10 de mayo de 1990, relativa a la financiación de la campaña para la elección del presidente de la República y de los diputados**, que son una prolongación de las anteriores, puesto que modifican las leyes electorales y la **Ley núm. 88-227**, para reducir los límites de gastos, que se extienden a casi todas las elecciones que se celebran por sufragio universal, regular más detalladamente la cuenta de campaña de los candidatos,

obligando a recurrir a un representante específicamente encargado de administrar sus fondos, aumentar las subvenciones electorales, determinar los criterios que han de regir el reparto de las subvenciones entre los partidos (en función del número de candidatos presentados y de los votos obtenidos, por una parte, y de los escaños con los que cuenten, por otra) y crear la 'Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques', encargada de revisar y publicar las cuentas de los candidatos y de los partidos. La **Ley núm. 93-122, de 29 de enero de 1993, relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos** vuelve a reducir los gastos y a aumentar las subvenciones para los candidatos a la Asamblea Nacional, impone la publicación de una lista con todas las donaciones realizadas por personas jurídicas y modifica los requisitos para acceder a la financiación de los partidos. En lo que es hasta el momento la última intervención legislativa en la materia, la **Ley orgánica núm. 95-62, de 19 de enero de 1995, que modifica diversas disposiciones relativas a la elección del presidente de la República y de los diputados a la Asamblea nacional**, la **Ley núm. 95-65, de 19 de enero de 1995, relativa a la financiación de la vida política** y la **Ley núm. 95-72, de 20 de enero de 1995, relativa a la financiación de la campaña para la elección del presidente de la República**, además de precisar algunas reglas relativas a los mandatarios, de extender las normas sobre reducción de gastos previstas en la ley de 1993 a otras elecciones y de aumentar las subvenciones (que alcanzan ahora a todas las elecciones cuyos candidatos tengan limitados los gastos), tienen como novedades más importantes la prohibición para las personas jurídicas de realizar donaciones a candidatos, partidos y grupos políticos, así como la extensión de la financiación pública de los partidos, bajo ciertos requisitos de representación y obtención de financiación privada, a aquéllos que no reúnan los requisitos de presentación en un determinado número de circunscripciones o de representación par-

lamentaria<sup>170</sup>.

d) Fue Gran Bretaña el primer país que se decidió a regular aspectos económicos de las campañas electorales, con el fin principal de evitar la compra de las elecciones. Ya en normas de 1854 y 1863 se obligaba a designar un agente

---

<sup>170</sup> Michel FROMONT: "La regolamentazione dei partiti politici in Francia", *Quaderni Costituzionali*, n. 2 (1988); Didier MAUS: "La nouvelle législation française sur le transparence financière de la vie politique", en VV.AA.: *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*. Paris, Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Economica, 1989; WEILL, *op.cit.*; Hughes PORTELLI: "Les partis et les institutions", *Pouvoirs*, 49 (1989); Gilles AÏDAN et Frédérique BILLAUT-FAILLANT: "Le financement de la vie politique: commentaires des lois de 1990", *Revue française du Droit Constitutionnel*, 3 (1990); Emmanuel DERIEUX: "Financement et plafonnement des dépenses électorales. Analyse des dispositions de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 4 (1990); Yves-Marie DOUBLET: "La législation française sur le financement de la vie politique", *Pouvoirs*, 56 (1991); Bruno GENEVOIS: "Le juge de l'élection et le contrôle des comptes de campagne. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 1991, *Assemblée nationale, Paris, 13<sup>e</sup> circonscription*", *Revue française du Droit administratif*, 6 (1991); Jean-Claude MASCLÉ: "Financement des campagnes", en O. Duhamel et Y. Mény (dirs): *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992; Jean-Claude MASCLÉ: "Financement des partis", en O. Duhamel et Y. Mény (dirs): *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992; Danièle DAUVIGNAC et Yves-Marie DOUBLET: "Droit constitutionnel électoral. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques: premier bilan", *Revue française de Droit constitutionnel*, 11 (1992); Yves-Marie DOUBLET: "Financement: quelle part du droit?", *Pouvoirs*, 63 (1992); Fred ARTZ et Pierre VARAINE: *Financement, plafonnement des dépenses et contrôle des comptes des campagnes électorales*. Paris, Berger-Levrault, 1993; François COLINET et Bertrand DEVYS: *Le financement des campagnes électorales et des partis politiques. Guide pratique à l'usage des candidats aux élections, mandataires financiers, gestionnaires des comptes de campagne, associations de financement électorales, experts-comptables*. Lyon, Juris-Service, 1993; Thomas DRYSCH: "The new french system of political finance", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; número monográfico de la *Revue française du Droit administrative*, 3 (1993); Pierre BON: "Aspects récentes du contrôle des campagnes électorales en France", *Revue française de Droit constitutionnel*, 13 (1993); Bernard MALIGNER: "Financement des campagnes électorales et des partis politiques", *Revue française du Droit administrative*, 9 (1993); Danièle DAUVIGNAC et Yves-Marie DOUBLET: "Droit constitutionnel électoral. Le financement de la vie politique: dernières évolutions législatives et jurisprudentielles", *Revue française de Droit constitutionnel*, 13 (1993); número monográfico de *Pouvoirs*, 70 (1994); Pierre AVRIL: "Regulation of political finance en France", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; Véronique MARMORAT et Yves-Marie DOUBLET: "Droit constitutionnel électoral. Le contentieux du financement des élections législatives", *Revue française de Droit constitutionnel*, 18 (1994); Jean-Pierre CAMBY: *Le financement de la vie politique en France*. Paris, Montchrestien, 1995; Luc VILAR, Bernard FAU et Michel LÉVY: *Le financement des campagnes électorales*. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1995; Bernard MALIGNER: "Le contrôle du financement des campagnes électorales. Étude des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire", *Revue française du Droit administrative*, 2 (1995); número monográfico de la *Revue française du Droit administrative*, 3 (1995); Domenico AMIRANTE: "Legislazione anti-corruzione e finanziamento della politica: la terapia francese", *Quaderni Costituzionali*, n. 1 (1995); François CULLANDRE: "A propos de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le financement des campagnes électorales", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1 (1995); Yves-Marie DOUBLET: "Droit constitutionnel institutionnel. La législation de 1995 sur le financement de la vie politique", *Revue française de Droit constitutionnel*, 22 (1995).

electoral, encargado de autorizar todos sus gastos, pero fue la **Ley de prácticas ilegales y corruptas de 1883** la que limitó los gastos del candidato en su circunscripción y obligó al agente a entregar a la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones una justificación de estas actividades, duramente reprimidas (inelegibilidad, privación de libertad). En la **Ley electoral de 1918**, se establece, además de que el Estado se haga cargo de los gastos relativos a la organización de las elecciones, que los candidatos puedan realizar un envío postal a todos los electores de su circunscripción, así como el pago del coste de reuniones. De manera prácticamente invariable, estas normas, muy limitadas y con una vetusta concepción de la campaña, siguen constituyendo el núcleo básico de la legislación sobre financiación, que ignora a los partidos salvo en dos aspectos: las contribuciones que, desde 1975, reciben los partidos de la oposición presentes en la Cámara de los Comunes para compensar las ventajas que obtiene la mayoría gubernamental por disponer del aparato administrativo (conocidas como "Short money", por el nombre de quien ocupaba ese cargo en aquel momento, se regulan por una resolución del 'speaker' de la Cámara y se conceden en virtud del número de votos y escaños con que cuentan) y las previsiones sobre emisiones radiotelevisivas con ocasión de las campañas electorales. Por tanto, al margen del contenido de leyes electorales posteriores (que, como la **Ley electoral de 8 de febrero de 1983**, reiteran las normas citadas anteriormente), sólo cabe registrar los intentos de limitar o dar publicidad (que es otra manera de limitar) a las contribuciones que reciben el partido conservador y el partido laborista de sus dos fuentes más importantes de financiación, las empresas y los sindicatos, respectivamente, disposiciones que han conocido un éxito diverso y discreto<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Michael PINTO-DUSCHINSKY: *British political finance, 1830-1980*. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981; Keith D. EWING: *The funding of political parties in Britain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987; Michael PINTO-DUSCHINSKY: "Trends in British political funding, 1979-1984", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Michael PINTO-DUSCHINSKY: "Trends in British party funding, 1983-1987", *Parliamentary Affairs*, No. 2 (1989); Justin FISHER: "Trade union political funds and the Labour Party", in P. Norris, I. Crewe, D. Denver and D. Broughton (eds.): *British elections & parties yearbook*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992; R.J. JOHNSTON and C.J. PATTIE: "Great Britain: twentieth century parties operating under nineteenth century regulations", in A.B. Gunlicks (ed.): *Campaign and party finance in North*

e) No es ajena tampoco la aparición de la financiación pública en Italia a la revelación de algún caso de corrupción (escándalo 'Lockheed'), que se sumó a una situación económica difícil y a la presunción más o menos extendida de que era generalizada la colusión entre los bienes públicos y los privados, mediante el uso de fondos y de empresas públicas. En todo caso, se dicta, con gran polémica doctrinal y política, la **Ley de 2 de mayo de 1974, núm. 195, de contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos**, que distinguía dos tipos de subvenciones, de las que fijaba su cuantía global, las anuales, destinadas a cubrir las misiones propias y la actividad funcional de los partidos, y las electorales. Las primeras se repartían entre los grupos parlamentarios en proporción al número de miembros con el que contaran y las segundas, una vez acreditado que se presentaban en un elevado número de circunscripciones y habían obtenido un determinado porcentaje de votos o un escaño y cierto número de votos, de acuerdo al número de votos. Existía un control presupuestario anual a cargo de los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, auxiliados de censores de cuentas, exigiéndose que se diera publicidad del balance anual del partido en un diario, se prohibía la financiación por parte de la administración pública o de sociedades con participación pública y sólo se admitía la de sociedades cuando hubiera sido acordada por el órgano social competente, precepto cuya infracción se consideraba un acto delictivo. La oposición, principalmente del partido liberal, llevó a someter a referéndum la derogación de la ley el 11 de junio de 1978, en el que esta postura recibió un respaldo del 43,6% de los votos. Modificaciones posteriores (**Ley de 16 de enero de 1978, núm. 11, Ley de 18 de noviembre de 1981, núm. 659, Ley de 27 de enero de 1982, núm. 22, Ley de 5 de julio de 1982, núm. 441 o Ley de 8 de agosto de 1985, núm. 413**) trataron de precisar las

---

*America and Western Europe*. Boulder, Westview Press, 1993; John G. BRETTING and Neil J. MITCHELL: "Business and political finance in the United Kingdom", *Comparative Political Studies*, No. 2 (1993); Michael PINTO-DUSCHINSKY: "British party funding 1983-1988", in H.E. Alexander and R. Shiratori (ed.): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994; BARBROOK, *op. cit.*; Justin FISHER: "Political donations to the Conservative Party", *Parliamentary Affairs*, No. 1 (1994); Justin FISHER: "Why do companies make donations to political parties?", *Political Studies*, No. 4 (1994).

prohibiciones y controles previstos -particularmente, en relación con las tareas de auditoría previa y declaración de gastos electorales-, aunque no fueron suficientes para evitar la situación de crisis que el país transalpino empezó a atravesar desde principios de esta década, con tendencias degenerativas del sistema de partidos y patrimonialización del Estado por la clase política. Una de sus manifestaciones principales sería un sistema de financiación de los partidos conocido como 'tangentopoli', que viene en realidad a poner al descubierto, según algunas interpretaciones, la existencia de un Estado paralelo. Dado el elevado número de representantes, dirigentes y empresarios que se encuentran encausados, no es de extrañar que en el referéndum celebrado el 18 de abril de 1993, el 90,3% de los votos resultaron favorables a la derogación de los preceptos de la ley de 1974 relativos a la aportación de fondos públicos a los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus tareas y para la actividad funcional de sus partidos. Al hilo de una reforma electoral que se pensaba iba a transformar no sólo el sistema de representación y de gobierno, sino incluso la esencia de la misma República italiana, la **Ley de 10 de diciembre de 1993, núm. 515, de disciplina de las campañas electorales para la elección de la Cámara de los Diputados y del Senado** establece un sistema de financiación exclusivamente electoral, en el que se limitan los gastos de candidatos y partidos, se mantienen las subvenciones en función de criterios proporcionales, se ponen límites a las contribuciones de los particulares y, como normas sobre control, se exige la actuación de un mandatario y la presentación de las cuentas ante un Colegio de garantías electorales, que puede imponer multas de elevada cuantía e incluso la pérdida del escaño, aunque su objeto principal, regulado confusamente y sin lograr satisfacer enteramente esta pretensión, era regular la presencia de los candidatos y la actividad general de los medios de comunicación, por lo que fue modificada en este aspecto por el **Decreto-ley de 18 de noviembre de 1995, n. 488, de disposiciones urgentes para la paridad de acceso a los medios de**

**información durante las campañas electorales y referendarias<sup>172</sup>.**

---

<sup>172</sup> Además de las obras citadas en nota 159, vid. Ernesto BETTINELLI: "La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti", *Il Politico* (1974); Giustino D'ORAZIO: "Il finanziamento pubblico dei partiti (alcuni interrogativi)", *Diritto e Società* (1974); Giuseppe Ugo RESCIGNO: "Sul finanziamento dei partiti", *Critica del diritto. Stato e conflitto de clase*, n. 2 (1974); Silvio GAMBINO: *Partiti politici e forma di governo. Finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*. Napoli, Lignori, 1977; Carlo D'ORTA: "Finanziamento e bilanci dei partiti", *Vita italiana* (1984); Massimo Severo GIANINI: "Finanziamento pubblico ai partiti politici e destinazioni dei fondi", *Giurisprudenza italiana* (1984); Enzo CHELI: "Spunti per una nuova disciplina in tema de finanze dei partiti", in VV.AA.: *Scritti sulle fonte normative e altri temi di vario Diritto in onore di Vezio Crisafulli*. Padova, CEDAM, 1985; Luigi RINALDI: *Il bilancio del partito politico (nel quadro della legge sul finanziamento pubblico)*. Milano, Giuffrè, 1988; Gian Franco CIAURRO: "Public financing of parties in Italy", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Giuseppe SPAGNOLO: *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*. Padova, CEDAM, 1990; Giuseppe TROCCOLI: "Il finanziamento delle campagne elettorali", *Quaderni Costituzionali*, n. 2 (1992); Miguel BELTRÁN DE FELIPE: "La nueva ley electoral italiana (Ley de 25 de marzo de 1993 núm. 81 de elección directa de los Alcaldes y Presidentes provinciales)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259 (1993); Iolanda CARDARELLI: "La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere", *Diritto e Società*, n. 4 (1993); Giacomo SANI: "¿Hacia la II República? Las elecciones legislativas italianas de marzo de 1994", en P. Del Castillo (ed.): *Comportamiento político y electoral*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994; Miguel Ángel PRESNO LINERA: "La reforma institucional italiana", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18 (1994).

# CAPÍTULO III

# EL RÉGIMEN JURÍDICO

# DE LA FINANCIACIÓN DE

# LAS ELECCIONES

## SUMARIO

---

8. LA FINANCIACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA EN ESPAÑA
    - I. De la Ley de asociaciones políticas a la Ley orgánica de financiación de los partidos políticos
    - II. La financiación como materia del régimen electoral general
  
  9. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL
    - I. Unas disposiciones con un ámbito de aplicación limitado
    - II. Unas disposiciones moderadamente continuistas
    - III. Unas disposiciones con un contenido heterogéneo y completo
    - IV. Unas disposiciones de estructura compleja
      - A. Las elecciones generales
      - B. La competencia legislativa de las Comunidades Autónomas sobre financiación electoral
      - C. La financiación no electoral
    - V. Unas disposiciones sujetas a constantes revisiones.
-



"Desde los días de la plaza San Martín había surgido el asunto del dinero. Organizar mítines, montar una infraestructura nacional y mantener una campaña de tres años cuesta mucho dinero. Tradicionalmente, en el Perú, las campañas electorales sirven también para que, a su sombra, parte del dinero obtenido termine en los bolsillos de los pícaros, que abundan en todos los partidos, y, en muchos casos, los frecuentan con ese fin. No hay leyes que regulen la financiación de los partidos ni de las campañas y, cuando las hay, son letra muerta. En el Perú esas leyes no existen. Individuos y empresas dan dinero, discretamente, a los candidatos -no es raro que a varios a la vez, según su cota en las encuestas- como una inversión a futuro, para asegurarse las prebendas del mercantilismo: permisos de importación, exoneraciones, concesiones, monopolios, comisiones, todo ese entramado discriminatorio con que funciona una economía intervenida. El empresario o industrial que no colabora sabe que el día de mañana estará en desventaja con sus competidores"

Mario Vargas Llosa, *El pez en el agua*



## **8. LA FINANCIACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA EN ESPAÑA**

Una vez sentadas las premisas sobre la participación política a través de elecciones y mediante los partidos políticos, éste es el lugar apropiado para introducir el marco que permita analizar las disposiciones legales vigentes sobre financiación de las elecciones. Con este objeto, se pretende en un primer apartado exponer someramente la evolución de las normas que se han dictado en España hasta la fecha sobre financiación de la vida política<sup>1</sup>, para a continuación examinar un problema de índole normativa o formal, es decir, cómo se ha determinado cuál es la norma (por plantearlo en términos simples, ley electoral o ley de partidos) a la que corresponde regular límites de gastos, modalidades de financiación pública o privada y procedimientos de control. En el segundo apartado se señalarán las que pueden considerarse características generales de estas normas, a fin de contar con una visión de conjunto previa a su estudio pormenorizado y por separado.

### **I. DE LA LEY DE ASOCIACIONES POLÍTICAS A LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En el capítulo anterior ha habido ocasión de señalar el lugar central que las

---

<sup>1</sup> Esta expresión es muy habitual entre los autores franceses y con ella se quiere reforzar la perspectiva global y diversa que necesariamente hay que adoptar en esta primera aproximación, si bien en el vecino país se tiende a incluir en ella el estudio de todo tipo de medidas contra la corrupción, con cierta tendencia a convertirse en un análisis de las relaciones entre el dinero y la política. Sólo tangencialmente se abordarán estas últimas en las páginas que siguen, que pretenden centrarse en la manera en que se utiliza el dinero, sobre todo el público, para hacer política, no en el modo en que, sirviéndose de la política, se haga dinero ilícitamente, materia que desde el punto de vista jurídico hay que reservar al Derecho penal.

normas sobre las elecciones y los partidos políticos ocuparon en el proceso de transición a la democracia, que no podía culminar si no se incorporaba el pluralismo presente en la sociedad política de la época a las instituciones. En dichas normas, como aprecia PÉREZ ROYO, ya se hace presente la cuestión de la financiación de los partidos políticos<sup>2</sup>; incluso cabe remontarse a la misma **LDAP**, que contenía una regulación bastante completa acerca de su patrimonio y régimen económico, al que se dedicaba el **artículo 4**. En éste, además de normas que no varían demasiado respecto al régimen común de las asociaciones (en relación a adquisiciones, recursos...), se establecían obligaciones respecto a los libros de cuentas y a la publicidad de algunos ingresos, la prohibición de recibir fondos del extranjero, un sistema de control de su contabilidad por el Tribunal de Cuentas, así como la posibilidad de que se establecieran subvenciones públicas, distribuidas conforme a criterios regulados por ley. Lo cierto es que tan detallada regulación no se correspondió sino con una escasa eficacia, por no decir nula, lo que tiene fácil explicación dadas las circunstancias políticas: ciertamente, los problemas a los que se intentaba hacer frente con la **LDAP** (de manera no satisfactoria) no eran los de la financiación de los partidos, sino los de las condiciones que iban a permitir (o no) su propia existencia<sup>3</sup>.

En un momento más avanzado, dentro de una norma más realista, el **RDLNE** va a regular un primer modelo de financiación electoral, que incluye medidas de financiación indirecta durante la campaña electoral, subvenciones posteriores a las elecciones, limitación de las aportaciones de particulares y el control por las juntas electorales. Sobre este modelo no introdujo muchas variaciones la **LEL**, que se remitía al **RDLNE** en todos estos aspectos, salvo en la determinación de las subvenciones

---

<sup>2</sup> *Curso...*, pág. 358.

<sup>3</sup> Ocurre con este punto, con la diferencia que más adelante se indicará, como con el resto de los artículos de esta ley: el control gubernamental sobre la inscripción de los partidos viciaba todo el contenido de la **LDAP**, aunque el resto de su regulación fuera más completa y no tan divergente de la que, sólo parcialmente, vino a sustituirla. Del mismo modo, la mayoría de los autores ignoran lo que disponía esta ley sobre la financiación de los partidos, lo que está más justificado, dado que la **LPP** incluiría entre los preceptos derogados el **artículo 4**, que no se puso nunca en práctica.

(artículos 20, 41 y 45).

Una vez celebradas las elecciones, en los reglamentos provisionales de las cámaras recién elegidas se incluyen disposiciones que otorgan a los grupos parlamentarios la posibilidad de utilizar locales, medios materiales y salas cedidas por las cámaras e incluso, en el caso del Congreso de los Diputados, de disfrutar de subvenciones, en función de la importancia de cada grupo (**artículos 21 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, de 13 de octubre de 1977 y 12.3 del Reglamento provisional del Senado, de 18 de octubre de 1977**)<sup>4</sup>.

Con estas incipientes vías de financiación pública, que habían surgido de modo un tanto coyuntural, se aborda el debate constituyente, del que no surge un criterio expreso sobre la materia. En efecto, durante la elaboración de la CE, a pesar de que desde ámbitos académicos se había elevado la sugerencia de constitucionalizar, no sólo los partidos políticos, sino también unos principios fundamentales sobre su financiación<sup>5</sup>, la cuestión apenas fue tratada. Tan sólo cabe registrar parte del contenido de la enmienda 457, del Sr. Morodo, que pretendía que se añadiera al texto del **artículo 6** que "los partidos políticos, en cuanto medios de participación política de los ciudadanos, serán financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado"<sup>6</sup>; la ponencia, por el contrario, consideró que ésta era una materia propia de la ley, sin que el asunto volviera a planterse durante este proceso<sup>7</sup>.

Aun sin ninguna indicación expresa acerca de la financiación de los partidos

---

<sup>4</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI advierte que aunque no se estableció en el Senado, posteriormente se incluyeron partidas presupuestarias con ese fin: *op.cit.*, págs. 179, 180, 184 y 188.

<sup>5</sup> En ese sentido, por ejemplo, AJA: "Propuesta..." pág. 281.

<sup>6</sup> *Trabajos CE*, pág. 316. MORODO ha explicado con más detalle las razones de esta enmienda, que sólo fue defendida en posteriores trámites en lo que se refería a la democracia interna: si se buscaba garantizar constitucionalmente esa financiación por la administración era como compensación al "derecho" a fiscalizar la democracia interna, pero también por su contribución a asentar el funcionamiento del sistema democrático y para evitar injerencias extranjeras o de grupos de presión internos: vid. "Partidos y democracia...", págs. 13 y 14.

<sup>7</sup> *Trabajos CE*, pág. 507.

políticos, el **artículo 6 CE**, al situarlos en esa especial posición, ha permitido a la mayoría de los autores sostener que puede derivarse de su configuración constitucional la necesidad de que el Estado intervenga en esta materia, directa o indirectamente: por citar tan sólo dos opiniones en ese sentido, para DE ESTEBAN, al haberlos convertido en "instituciones constitucionales", el Estado debe proveer los medios materiales mínimamente imprescindibles para su correcto funcionamiento, sin que ello se pueda tener como un privilegio, sino como beneficio para la entera sociedad; para BLANCO VALDÉS, si el principio de igualdad es garantía básica del pluralismo político, una de sus manifestaciones fundamentales, quizá incluso el aspecto en el es que posible comprobar si se despliega con verdadera eficacia, viene a ser el de la financiación pública de los partidos<sup>8</sup>.

Así lo entendieron además las mismas Cortes constituyentes que rechazaron hacer mención en la **CE** a la manera en que se debían financiar los partidos, al aprobar la **LPP**, cuyo **artículo 6** preveía de nuevo la existencia de subvenciones que habrían de ser entregadas anualmente con cargo a los presupuestos del Estado en función de los votos y escaños obtenidos en las elecciones a Cortes Generales. La eficacia de esta ley fue inmediata, puesto que a partir de su publicación se empezaron a recoger en los presupuestos generales del Estado créditos con este fin<sup>9</sup>. Por lo

---

<sup>8</sup> Vid. Jorge DE ESTEBAN ALONSO: "Un Estado democrático", en Jorge DE ESTEBAN ALONSO, Luis LÓPEZ GUERRA, Eduardo ESPÍN TEMPLADO, Joaquín GARCÍA MORILLO y Pablo PÉREZ TREMP: *El régimen constitucional español*. Barcelona, Labor, 1980-1982, pág. 80, y *Los partidos políticos*, págs. 190 y 191. En sentido semejante, DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, pág. 54, GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, pág. 171, y CONTRERAS, *op. cit.*, págs. 83 y 84.

<sup>9</sup> Hasta tal punto que hace decir a PÉREZ ROYO que la aprobación urgente de la **LPP** tuvo también como causa garantizar una financiación a los partidos (*Curso...*, págs. 354 y 355). Lo cierto es que se aprobó en un clima de unanimidad entre los grupos políticos [así lo señala Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación pública de los partidos en España", *Revista de Derecho Político*, núm. 22 (1986), págs. 166 a 168], como otra manifestación del consenso que propició la **CE**, tal como se reflejó en el *Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política*, firmado el 27 de octubre de 1977, que preveía la creación de un sistema de financiación estatal por subvenciones (vid. *Los Pactos de la Moncloa*. Madrid, Presidencia del Gobierno, 1977, pág. 82; en relación a las previsiones relativas al derecho de asociación, son analizadas por RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política...*, págs. 138 y sigs.). La única posición crítica fue mantenida por el portavoz del Grupo de Senadores Progresistas y Socialistas Independientes, Sr. Villar, que se oponía al proyecto por diversas razones: alegó que se excluía de esa subvención a los partidos extraparlamentarios y a las agrupaciones electorales, que daba lugar a la existencia de una triple subvención o que se tenían en cuenta los escaños de cada

demás, se limitaba a regular esta financiación anual a cargo de la administración, ya que derogaba expresamente el resto de los preceptos de la **LDAP** relativos a su régimen económico, excepto precisamente el **apartado 5 del artículo 4**, es decir, aquél en el que se establecía la posibilidad de recibir subvenciones, por lo que sería posible hablar de una continuidad en un mismo principio de financiación pública, con la única diferencia de que sólo a partir de la segunda se puso en práctica<sup>10</sup>.

Poco después, el Tribunal Constitucional dicta el que hasta el momento es el único pronunciamiento directo sobre esta cuestión (aunque el asunto de fondo que lo ocupaba no versara sobre la financiación<sup>11</sup>). En la **STC 3/1981**, en esa visión del régimen jurídico de los partidos políticos como un conjunto de privilegios y limitaciones, señala que entre los primeros se encuentra la posibilidad de obtener ayuda financiera del Estado y de utilizar gratuitamente con fines electorales los medios de comunicación social de titularidad pública. Aunque el Tribunal no lo mencionara, entre estas dos modalidades puede apreciarse una notable diferencia: la primera sólo

---

partido y no solamente sus votos: *C. D.S.S. Pleno*, núm. 36, de 6 de julio de 1978, págs. 1.457 y 1.458.

Más interesante es recordar que pudo haberse convertido en un texto dedicado tan sólo a la contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, ya que la ponencia que se constituyó en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Senado para informarlo, al considerar más adecuado esperar a la definitiva aprobación en referéndum del texto constitucional para después regular el régimen jurídico de los partidos políticos, aprobó un informe limitado a ese único contenido (*B.O.C. S.*, núm. 74, de 2 de noviembre de 1978, págs. 3.842 y 3.843). Como esto abocaba a la reunión de la Comisión mixta Congreso de los Diputados-Senado y ante la proximidad de las elecciones locales y la eventualidad de una disolución anticipada de las Cortes, la Comisión aprobó finalmente el mismo texto que remitió el Congreso, sin ninguna modificación, si bien algún desacuerdo más profundo que estas discrepancias formales debía subyacer, puesto que el resultado de la votación por el Pleno de este artículo registró 83 votos a favor, 72 en contra y 5 abstenciones (vid. tales resultados, junto con la intervención de la senadora Sra. Pelayo, portavoz de la Comisión, en *C. D.S.S. Pleno*, núm. 72, de 15 de noviembre de 1978, pág. 3.611).

Los primeros créditos se aprobaron en la **Ley 12/1979, de 2 de octubre** (por un importe de 1.651.585.520 de pesetas) y en la **Ley 20/1980, de 24 de abril**, que no eran leyes de presupuestos, en las que se establecían las subvenciones correspondientes al año anterior. A partir de la **Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 1980**, y hasta la fecha, es posible encontrar todos los años una partida presupuestaria destinada a este fin: puede verse una relación completa de estas normas y de su importe en GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, pág. 209.

<sup>10</sup> La ausencia en la **LPP** de la regulación de otras facetas la criticaba RAMÍREZ JIMÉNEZ: *La participación...*, págs. 112 y 113.

<sup>11</sup> Como erróneamente parece sostener GARRORENA: el recurrente no había solicitado disfrutar de financiación por el mero hecho de existir como partido, sino meramente la posibilidad de acceder a su inscripción en el registro (vid. *El Estado español...*, pág. 135).

se produce por efecto de la ley, aunque esté respaldada por la constitucionalización de los partidos políticos; en cambio, la segunda sí que ha alcanzado reconocimiento constitucional: según el **artículo 20.3 CE**, los grupos políticos significativos tienen garantizado constitucionalmente el acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública. Se asume así que sin una presencia continuada en estos medios los partidos no pueden desempeñar ese papel intermediador entre el Estado y la sociedad<sup>12</sup>.

Volviendo a la **STC 3/1981**, en ella se mantiene además, a pesar del carácter incidental con que se aborda la cuestión, que dicho privilegio no puede anudarse a la simple existencia de los partidos, sino a su concurrencia a la manifestación de la voluntad popular, por lo que, primero, para acceder a esas modalidades de financiación es necesario que tomen parte en las elecciones -de ahí que también puedan disfrutar de ellas las coaliciones y agrupaciones electorales en cuanto cumplen esa misma función- y, segundo, que para determinar cómo ha de producirse ese acceso ha de tenerse en cuenta el número de votos y escaños. De estas consideraciones se puede deducir, como principio que ha de regir la puesta en práctica de todas estas medidas, la necesidad de que haya una correlación entre el cumplimiento efectivo de las funciones de los partidos y el derecho a percibir beneficios y privilegios, criterio que permitirá juzgar la adecuación de estas medidas al ordenamiento constitucional, en la misma línea que caracterizaba al Derecho de partidos como un conjunto de especialidades de estas asociaciones respecto al régimen común, previstas en la **CE** o derivadas directamente de las funciones que cumplen.

En definitiva, el ordenamiento jurídico se dotó, de forma muy temprana, de

---

<sup>12</sup> Y que es el único modo de conseguir influir sobre la opinión pública; al respecto, GARCÍA COTARELO señala que los medios de movilización propios son insuficientes, puesto que los partidos apenas cuentan con prensa y sus centros de estudios tienden a adoptar una perspectiva neutra, casi científica, con el objeto de ganar en prestigio respecto a la divulgación de la historia e ideología del partido lo que pierde en eficacia la acción propagandística: *Los partidos políticos*, págs. 95 a 99. Según VON BEYME, son un brazo extendido de la sociedad, que desempeña sus tareas de forma más discreta que el Estado, en relación no tanto a la formación de líderes como a trabajos científicos o ayudas a otros países: *La clase política...*, págs. 178 y 179.

instituciones de financiación de la vida política, buena parte de ellas de origen preconstitucional, aunque se pudieran considerar desarrollo de disposiciones constitucionales, avaladas de forma genérica por la jurisprudencia constitucional. Con ellas se perseguía, básicamente, un objetivo de claro calado político: tras la fase de instauración de la democracia, era necesario consolidar unos partidos recién nacidos, algunos de precaria existencia, lo que explica la escasa discusión que rodeó su aprobación<sup>13</sup>. Por lo demás, respondían a unos criterios básicos que, pese a la aprobación de otras normas posteriormente, como en seguida habrá ocasión de detallar, no se han modificado de manera sustancial: en la descripción de DEL CASTILLO, se da lugar a un sistema mixto, en el que se admiten dos tipos de ingresos, de origen público -a través de subvenciones- y de origen privado -con ciertas limitaciones-, que crea una cierta dependencia de los recursos aportados por el Estado, no propicia la transparencia de sus fuentes privadas y trata de manera muy desequilibrada a los partidos menores (por no hablar de los extraparlamentarios, absolutamente excluidos del sistema de subvenciones)<sup>14</sup>.

Como se acaba de indicar, todas estas normas infraconstitucionales, aprobadas con anterioridad o de manera simultánea a la CE, han venido a ser sustituidas por disposiciones aprobadas en fecha más reciente. Respetando el criterio cronológico seguido hasta ahora, hay que señalar en primer lugar que la aprobación de unos nuevos reglamentos parlamentarios supuso, además de unas normas más detalladas respecto a las funciones de la Mesa del Congreso de los Diputados para llevar a cabo el reparto de subvenciones y para revisar la contabilidad que se obliga a llevar a los grupos parlamentarios (**artículo 28 RCD**), la introducción de tales subvenciones para

---

<sup>13</sup> Ambas circunstancias las señalan GARCÍA COTARELO (*Los partidos políticos*, págs. 230 y 231) y BLANCO VALDÉS ("La problemática...", págs. 180 y 181).

<sup>14</sup> Vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: Voz "Financiación de los partidos políticos", en J.J. González Encinar (dir.): *Diccionario del sistema político español*. Madrid, Akal, 1984, págs. 338 a 342, así como, de la misma autora, "La financiación pública de los partidos en España", págs. 170 a 174.

los grupos parlamentarios del Senado (**artículo 34 RS**)<sup>15</sup>. Por lo demás, los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se han ido dotando de normas similares (**artículos 21.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983, 22 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 24 de julio de 1980, 27 RPGal, 25 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 3 de noviembre de 1982, 15 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 24 de abril de 1985, 16 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, de 20 de noviembre de 1983, 19 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, de 27 de febrero de 1987, 26 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988, 25 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 4 de marzo de 1983, 26 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 28 de marzo de 1984, 26 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 7 de febrero de 1985, 25 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 14 de abril de 1983, 34 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 12 de junio de 1985, 24 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7 de septiembre de 1983, 27 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986, 27.1 y 2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 18 de enero de 1984, y 25 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 16 de marzo de 1984**)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *op. cit.*, págs. 202 y 216. En la medida en que se pueda considerar que forman parte de este régimen de financiación de la vida política, hay que tener en cuenta que el **artículo 71.4 CE** establece que «los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras». Ya en los reglamentos provisionales de 1977 se establecía la existencia de estas asignaciones y otros beneficios de los parlamentarios (dietas, pase de libre circulación, pago de viajes, Seguridad Social), así como la obligación de presentar una declaración de bienes (**artículos 19 y 38**), que tienen un desarrollo más amplio en los vigentes **artículos 8, 9 y 18 RCD y 23, 24 y 26 RS**. Para un tratamiento general de estas cuestiones, vid. Emilio JIMÉNEZ APARICIO: *Régimen jurídico de las retribuciones de diputados y senadores*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, 1994. Otra cosa es la práctica por la que los grupos retienen parte de la asignación de diputados y senadores, en contra de la cual puede verse PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *op. cit.*, pág. 216.

<sup>16</sup> Vid. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *op. cit.*, págs. 231 y 232. Han dado lugar a pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la posible discriminación en la recepción de subvenciones respecto a los miembros del grupo mixto de alguna de ellas: en concreto, en las **STC 214/1990, de 20 de diciembre**, caso "Grupo parlamentario mixto de la Asamblea de Madrid", y **STC 44/1995, de 13 de febrero**, caso "diputado no adscrito del Parlamento de Cataluña", en las que se planteaba el diferente trato en todos los aspectos de la vida parlamentaria -no sólo en cuanto a la subvención- que recibían parlamentarios que se habían incorporado

En segundo lugar, ya se ha indicado en el capítulo I la evolución de las normas electorales, sin que sea todavía el momento de analizar el contenido de la LOREG en lo tocante a financiación, que se inicia propiamente en el epígrafe siguiente.

Por último, también va a ser objeto de numerosas referencias la **Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos** (en adelante citada como LOFPP), que se dictó a raíz de los trabajos de la Comisión especial de investigación sobre la financiación de los partidos políticos y otros extremos, que se constituyó durante la II Legislatura, en un contexto de elevadas deudas de los partidos, escasos recursos y aparición de algunos *escándalos* relacionados con vías de financiación más o menos irregulares<sup>17</sup>. Con carácter general, puede decirse de esta ley, en primer lugar, que abrigaba una pretensión de superar las deficiencias de la legislación existente, que sólo incluía «aspectos aislados y fragmentarios», según su exposición de motivos; incluso GONZÁLEZ-VARAS la caracteriza como una norma con vocación integradora o sistemática<sup>18</sup>. A esa voluntad responde el establecimiento de un sistema de control de la contabilidad de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas, así como de las reglas que han de orientar la ordenación de su vida económica (**artículos 9, 10 y 11**). Pero donde más se hace presente es en su **artículo 2**, que menciona las que han de ser sus únicas fuentes de financiación admisibles, tanto las de carácter

---

al grupo mixto durante la legislatura respecto a los que habían sido elegidos en listas presentadas por formaciones que no reunían los requisitos para constituir un grupo propio.

<sup>17</sup> Ésa es la descripción de TORRES BOURSAULT, a la sazón presidente de esa comisión (el origen inmediato estuvo en el caso 'Flick', provocado por unas informaciones periodísticas relativas a la posible recepción por parte del PSOE de donaciones realizadas por un grupo empresarial alemán, a pesar de que fuera del periodo electoral no existía entonces una prohibición en ese sentido). Hace este autor especial hincapié en que esta comisión, junto a la investigación que llevó a cabo sobre este asunto, dio lugar a la redacción, en su seno, de diversos documentos de trabajo acerca del contenido que debía tener esa nueva ley, como se recogió en sus conclusiones (vid. Leopoldo TORRES BOURSAULT: "La financiación de los partidos políticos", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 1.944 a 1.947). Éste es el origen de la proposición que en la siguiente legislatura presentaron todos los grupos y agrupaciones parlamentarias, salvo Minoría Catalana y Grupo Vasco (PNV): vid. su texto en B. O. C. G. C. D., III Legislatura. Serie B, núm. 39-1, de 16 de diciembre de 1986, págs. 1 a 4. En su aprobación se registró también un elevado consenso, puesto que obtuvo 244 votos a favor, 16 en contra y 2 abstenciones (C. G. D. S. C. D. III Legislatura, Pleno, núm. 48, de 7 de mayo de 1987, pág. 2.866).

<sup>18</sup> Vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 128 y 129.

público -subvenciones electorales, parlamentarias y anuales-, como las de origen privado. Estas últimas quedan delimitadas con bastante precisión, respecto a las que se podrían considerar *propias* (cuotas, patrimonio...) y respecto a las aportaciones de particulares, que se someten a límites cuantitativos (incluso se prohíben a determinados sujetos) y a requisitos formales de publicidad a partir de cierta cantidad (**artículos 2.2 y 4 a 8**). En cambio, sólo aparece regulado en su articulado uno de los tipos de subvenciones en ella previsto (las de carácter anual a cargo de los presupuestos generales del Estado). Esto no ha evitado que diversos entes públicos procedan a otorgar directa o indirectamente una serie de contribuciones que hay que considerar, evidentemente, como una fuente de financiación pública<sup>19</sup>. En cualquier caso, puede

---

<sup>19</sup> En concreto, alguna Comunidad Autónoma ha procedido a otorgar subvenciones a los partidos con representación en su parlamento, distintas de las que reciben los grupos parlamentarios de sus Asambleas o de las electorales (así, el País Vasco, que incluye desde 1990 en la ley de presupuestos de la Comunidad una partida con este fin; su cuantía para el año 1994 puede verse en GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, pág. 212). Este asunto fue planteado durante el debate parlamentario de la LOFPP, a través de las enmiendas 1, del Sr. Oliveri, y 4, del Grupo Vasco (PNV), que pretendían incluir la posibilidad de que las otorgaran también las Comunidades Autónomas [*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, págs. 2 y 8; también la enmienda 4, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos: *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 9]. También diversos Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales conceden ayudas a los grupos políticos con presencia en ellas, lo que pretendían acoger las aún más amplias enmiendas 10, de la Minoría Catalana, y 11, del Grupo CiU, que se referían a "cualesquiera entidades integrantes del sector público" [*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, pág. 11, y *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 11]. Frente a todas ellas, el Sr. Izquierdo, portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional, opuso que provocarían un efecto de "dispersión" de la regulación que introducía la nueva ley, al diversificar las fuentes, y que romperían un tratamiento de "profunda raigambre constitucional", según el cual son las Cortes Generales las que llevan a cabo esa regulación, dirigiendo y supervisando esta financiación (*C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Comisiones, núm. 121, de 28 de abril de 1987, pág. 4.632).

Por último, el Ministerio de Cultura concede subvenciones a las fundaciones dependientes orgánicamente de partidos políticos para que realicen actividades (programas de formación, seminarios, publicaciones y encuentros) con las que se difunda el conocimiento del sistema democrático mediante el estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural. Se regulan en la **Orden (Ministerio de Cultura) de 28 de marzo de 1994**, que prevé en su apartado 6 que se sometan al control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado y del Tribunal de Cuentas; a título de ejemplo, en la Resolución de 28 de abril de 1994 se establece la adjudicación, en función de la representación alcanzada por el partido con el que están vinculadas, de 158.127.370 pesetas a la Fundación Pablo Iglesias, de 140.226.159 pesetas a la Fundación de Análisis y Estudios Sociales, de 17.901.212 pesetas a la Fundación de Investigaciones Marxistas, de 16.906.700 pesetas a la Fundación Ramón Trías Fargas, y de 4.972.559 a la Fundación Sabino Arana. Es posible que éstas u otras fundaciones puedan recibir de este mismo departamento o de otro alguna subvención más, ligada a alguna actividad concreta que esté o no en relación con el partido (en todo caso, cabe recordar que la **STCF de 14 de julio de 1986**, reiterada en este punto por la **STCF de 9 de abril de 1992**, no consideró que las subvenciones a las fundaciones ligadas con partidos políticos formaran parte de la financiación pública de éstos, en buena medida atendiendo a las razones expuestas en nota 12; un análisis del papel de las fundaciones en la

decirse que el efecto principal que se buscaba con esta nueva legislación no se contenía ni se deducía directamente de sus preceptos (como ocurrió también con la aprobación de la **LPP**): si por tal ha de tenerse el notabilísimo aumento que, de manera simultánea a su aprobación, sufrieron estas subvenciones anuales, lo cierto es que en la **LOFPP** se establecen los criterios para distribuir las, pero no el procedimiento para calcular su cuantía, por lo que ésta es una cuestión a determinar libremente por las Cortes Generales en la ley de presupuestos de cada año<sup>20</sup>.

Por el objeto de este trabajo, no es posible ahondar más en la financiación de los partidos, cuya regulación sigue en España las líneas generales apuntadas en el capítulo II: se trata de normas que se han dictado en función de las circunstancias, para dar respuesta a problemas concretos, como ocurrió con la **LOFPP**; también están afectadas por frecuentes modificaciones, que se han producido sobre todo en la legislación electoral. Los juicios sobre su aplicación coinciden también en señalar que, sin llegar a resolver de modo enteramente satisfactorio los problemas en ellas abordados (suficiencia de los recursos, transparencia de la financiación privada, creación de las condiciones que compensen situaciones desiguales), dan lugar a la mayor parte de los efectos indeseados anteriormente reseñados (dependencia del Estado, protección del 'statu quo', opacidad de las fuentes privadas, fomento de la

---

financiación de los partidos alemanes, en SOMMA, *op. cit.*, págs. 634 a 640).

<sup>20</sup> Así lo señala LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 26. Este aumento se produjo en realidad con anterioridad a la aprobación de la **LOFPP**, y es fácilmente apreciable, vista la diferencia entre la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, que otorgaba subvenciones por un valor de alrededor de 3.000.000.000 de pesetas, y la Ley 33/1986, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1987, que elevó esta cantidad hasta 7.500.000.000 de pesetas. Después de un aumento paulatino en los años sucesivos, parecen haberse estabilizado en los últimos ejercicios en torno a los 9.000.000.000 de pesetas. Según GONZÁLEZ-VARAS, se trata de una libertad que conduce al parasitismo, por lo que sería constitucionalmente exigible limitar esta acción subvencionadora del Estado: vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 144.

irresponsabilidad ante los compromisos adquiridos, incumplimiento de las reglas)<sup>21</sup>. En fin, como en otros ordenamientos, continúa siendo una cuestión abierta a la discusión no sólo teórica sino también por los propios actores políticos, como demuestra que se haya constituido de nuevo en el Congreso de los Diputados otra comisión con el fin de estudiar determinados escándalos recientemente conocidos por la opinión pública y de proponer modificaciones en la legislación vigente, si bien es de destacar en este campo la ausencia de propuestas que, como señala DEL CASTILLO, sean producto de la "reflexión sobre la financiación de los partidos en el marco de su función en un sistema democrático"<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Vid. un análisis general en Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas", en Á. Garrorena (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos-Asamblea Regional de Murcia, 1990, págs. 82 a 92, o LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 49 y sigs. Más recientemente, VV.AA.: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

<sup>22</sup> Pilar DEL CASTILLO VERA: "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", en J.J. González Encinar (coord.): *Derecho de partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 152. La situación, como pone de manifiesto GONZÁLEZ-VARAS, es clara: aunque no se sabe exactamente cuánto supone realmente la subvención pública en el total de los ingresos, resulta obviamente desmesurada no tanto por efecto legal como por la dinámica que provoca, al llevar la LOFPP a un grado casi extremo la *publicación* de los partidos, por sumar a una elevada financiación pública grandes recelos para con la privada (vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 130 a 132; en el mismo sentido, Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA: "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", en VV.AA.: *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, págs. 1.790 y 1.791; PUENTE, *op.cit.*, págs. 290, 291 y 295; BASTIDA: "La relevancia constitucional...", págs. 68 y 69; GONZÁLEZ ENCINAR: "Democracia de partidos...", pág. 39, y BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 190). A ello hay que añadir que los partidos españoles ya nacieron como partidos de electores, sin haber podido conservar ninguno de los rasgos de los partidos de masas, con la consiguiente desmovilización y poca afiliación [si bien los datos que ofrecen los propios partidos vendrían a matizar esta última afirmación, con cifras de alrededor de 500.000 militantes en algún caso, además de que puede existir cierta base para recabar de los ciudadanos una mayor colaboración en el sostenimiento de sus actividades, electorales o no, según acreditan algunos estudios de opinión: vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública", *Revista de Derecho Político*, núm. 31 (1990)]. Sin duda, los problemas más acuciantes están en la aclaración de los casos de corrupción relacionada con la financiación de los partidos que en los últimos años se han conocido [con todo lo que ello conlleva; sobre el deslizamiento de este problema al terreno de los escándalos, vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: "Problems in Spanish party financing", H.E Alexander and R. Shiratori (ed): *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, Westview Press, 1994] y en el pago de la desproporcionada deuda que algún partido mantiene todavía (a resultados de los trabajos de esta comisión, se ha conocido que se elevan, en conjunto, a más de 20.000.000.000 de pesetas, según la información remitida por el Banco de España: véase el diario *El País* de 27 de abril de 1995 y el diario *Abc* de 15 de junio de 1995).

## II. LA FINANCIACIÓN COMO MATERIA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

Esta sumaria descripción de las normas dictadas hasta la fecha también permite avanzar una primera conclusión que afecta de manera directa al enfoque con que se ha de abordar este trabajo, puesto que se ha preferido dividir su regulación en tres tipos de normas diferentes, dando solución así a la cuestión que, en términos generales, se planteaba MARÍN acerca de que "el control de los ingresos y gastos provocados por un fenómeno electoral puede contemplarse como hecho aislado sujeto a una normativa específica o dentro del concepto general del control de los ingresos y gastos de los partidos políticos", esto es, la alternativa ya anunciada entre la ley electoral o la legislación de partidos<sup>23</sup>. Es ésta una cuestión que no se puede resolver, al menos de ese postulado se parte aquí, con criterios de mera oportunidad, lo que limitaría a términos un tanto superficiales los juicios que se pudieran emitir, según se prefiriera primar las razones sistemáticas (lo que llevaría a optar por una sola norma que incluyera todas las reglas de financiación, con independencia del momento en que hubieran de ser aplicadas o del fin que tuvieran las actividades económicas de las formaciones políticas) o las materiales (que aconsejarían distinguir entre normas electorales, parlamentarias...). Aunque pudiera considerarse un tema menor, no pueden desdeñarse, desde una perspectiva estrictamente jurídica, las evidentes repercusiones que tiene en orden a su regulación, que habrán de establecerse también mediante el análisis de la naturaleza de las respectivas normas y, señaladamente, de la necesaria regulación por una ley orgánica del «régimen electoral general»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Vid. Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 122", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 1.038 y 1.039.

<sup>24</sup> Evidentemente, no se trata de justificar aquí si es posible llevar a cabo un tratamiento individualizado de esta materia, que es presupuesto básico de este trabajo y sobre el que no cabe sino repetir lo que ya dijera LÓPEZ GUERRA: esta cuestión no es un mero apéndice del estudio de los partidos políticos, tanto porque tiene una naturaleza esporádica, no equiparable a la regulación de los gastos de organización de los partidos, como porque va encaminada a influir en un proceso que trasciende la vida de los partidos como asociaciones y que afecta a toda la vida política: vid. "Algunas notas...", pág. 172; una opinión algo diferente, aunque no tan

Vigentes la **LPP** y el **RDLNE**, el problema apenas llegó a plantearse, puesto que su contenido, por reducido (subvenciones anuales la primera, subvenciones posteriores a las elecciones, límites a las aportaciones y control por las juntas electorales la segunda), no daba lugar a que se plantearan ámbitos de concurrencia y, por tanto, de conflicto entre ambas.

En cambio, con ocasión del debate parlamentario de la **LOREG** no sólo se pusieron en discusión las disposiciones sobre la materia, sino que también se manifestaron algunas opiniones respecto a este problema, entre las que destaca particularmente la del portavoz del Grupo Popular, Sr. Alzaga, en su intervención en el debate de totalidad del proyecto ante el Pleno, que por su interés se recoge casi íntegramente a continuación. Para mostrarse favorable a que toda la financiación de los partidos estuviera contenida en un único texto legislativo alegaba "la superioridad de la unidad metodológica de tratamiento de esta cuestión y de (...) una ley que abarque cuanto guarda relación con la financiación de los partidos políticos", añadiendo que éste era "el criterio más extendido en Derecho comparado, aunque es verdad que hay algunas excepciones". Manifestaba, por tanto, que la postura de su grupo era la de redactar "un proyecto de ley completo y coherente sobre las actividades de los partidos y sobre las campañas electorales, que son una parte de las actividades de los partidos", para lo que se remitía a la conclusión de los trabajos de la comisión de investigación anteriormente citada. El problema se planteaba, utilizando términos probablemente poco ajustados técnicamente, partiendo de "que es muy difícil distinguir el duro que tiene en caja un partido político para unas cosas y lo que tiene para hacer actividades de campaña electoral", de modo que una deficiente regulación

---

alejada de la que aquí se ha adoptado, es la que sostiene DE CABO DE LA VEGA, para quien no son cuestiones independientes, sino que requieren un análisis conjunto: *op.cit.*, pág. 152. Tampoco se pretende responder a la pregunta que hiciera DEL CASTILLO cuando se planteaba los problemas básicos de la financiación pública, acerca de cuáles eran las actividades de los partidos que se debían financiar (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 68), puesto que la opción de la legislación española está clara y no parte, desde luego, de considerar que su papel se limita al proceso electoral.

no ofreciera "las garantías plenas que hoy nos demanda nuestro pueblo al respecto"<sup>25</sup>. Lo cierto es que las palabras anteriores no se limitaban a ser la expresión de una preferencia más o menos accidental, sino que constituían el fundamento de una enmienda que pretendía la supresión íntegra de todo el capítulo que el proyecto dedicaba a regular los gastos y subvenciones electorales, debido a que "el problema de la financiación de los partidos políticos no es materia que deba ser objeto de una ley electoral, sino, o bien de una regulación específica, o de una general de los partidos políticos, pero en ningún caso debe contemplarse aquí"<sup>26</sup>. Esta pretensión provocó dos reacciones aparentemente opuestas: por una parte, en el turno final del debate de las enmiendas a la totalidad, el vicepresidente del Gobierno, Sr. Guerra, consideraba que "parece mayoritariamente de acuerdo todo el mundo en la necesidad de que se controlen los gastos electorales y de que se reduzcan y se limiten en lo posible. Hay naturalmente quien cree más conveniente que eso no vaya en la ley electoral, sino en la ley de financiación de partidos políticos, que se debe hacer urgentemente en la Cámara, y el Gobierno está en esta tesis", por lo que parecía de alguna manera de acuerdo con esa posición, si bien por la necesidad de que en "las próximas elecciones se limiten y controlen los gastos por el Tribunal Constitucional [debe de referirse, obviamente, al Tribunal de Cuentas], no debemos dejar pasar esta ocasión, aunque posteriormente se puedan recoger las mismas cuestiones que aquí se debatan, incluso literalmente, en esa próxima ley de financiación de los partidos políticos"<sup>27</sup>; por otra, el mismo parecer de la ponencia del Congreso de los Diputados era que la financiación electoral debía tener "un tratamiento específico en su propia legislación, independientemente de la regulación general de la financiación de los partidos políticos"<sup>28</sup>; finalmente, con ocasión del debate en la Comisión Constitucio-

---

<sup>25</sup> Vid. *Trabajos LOREG*, págs. 119 y 129.

<sup>26</sup> La enmienda 613, del Grupo Popular, en *Trabajos LOREG*, pág. 350.

<sup>27</sup> *Trabajos LOREG*, pág. 134.

<sup>28</sup> *Trabajos LOREG*, pág. 350.

nal, la enmienda fue retirada<sup>29</sup>.

Más allá de estas razones, no respondían en algún caso a planteamientos meramente coyunturales, parecía quedar como una cuestión no resuelta, por lo que se podía haber planteado incluso el carácter provisional de la regulación de la **LOREG**. Si ésa hubiera sido la decisión adoptada, la posibilidad de superar esa división debería haber encontrado su ocasión cuando, apenas dos años más tarde, se aprobó la **LOFPP**; sin embargo, se renunció a modificar la **LOREG** o a integrar su contenido en esta nueva ley<sup>30</sup>. Su intención sistematizadora quiebra por tanto en lo que se refiere a la regulación de las fuentes de financiación privada, sujetas a criterios diversos según se produzcan o no en periodo electoral, y se reduce en cuanto a la financiación pública a que el **artículo 2.1.a)** enumere entre esos recursos económicos procedentes de la financiación pública «las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la **LOREG**», junto con las que reciban los grupos parlamentarios (de acuerdo a las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) y las que regula la propia **LOFPP**, subvención estatal anual a la que parece dársele un carácter genérico, no tanto porque fueran a suponer unas cantidades mucho más importantes (de hecho, como se indicó, no fija su volumen) sino porque las otras dos se consideraban propias de «normativas específicas», según su **preámbulo**<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Trabajos LOREG*, pág. 459.

<sup>30</sup> Intención que quedó patente desde los momentos iniciales de su elaboración: en las conclusiones de la comisión de investigación no se mencionaba ni la **LOREG** ni las subvenciones electorales; sólo se aludía, como única fuente de ingresos de origen público admisible, al margen de las subvenciones anuales, a las que recibirían los grupos parlamentarios (vid. TORRES BOURSAULT, *op.cit.*, págs. 1.944 a 1.947). Debe considerarse esa omisión un mero 'lapsus', ya que en documentos presentados por diversos grupos sí aparecen referencias a ellas (*op.cit.*, págs. 1.951 a 1.973). Ratifica esa impresión el hecho de que, cuando en la III Legislatura se presenta la proposición de ley que daría lugar a la **LOFPP**, que es un texto más extenso y articulado, sí que aparecen mencionadas una y otras, lo que revela que, en este momento, parecía haber consenso en torno al criterio de no alterar esa división.

<sup>31</sup> El único motivo de discrepancia en relación con este problema que se suscitó durante su elaboración resultó ser la ausencia de mención alguna a las leyes electorales autonómicas y a las subvenciones que éstas pudieran otorgar, tal como planteó la enmienda 3, del Grupo Vasco (PNV); para el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional, Sr. Izquierdo, no existía ninguna omisión, siendo suficiente la

En el ámbito doctrinal no han faltado autores que han terciado acerca de esta disyuntiva, bien de una manera previa, bien desde una perspectiva más o menos teórica, bien enjuiciando los resultados de esta división normativa, en relación a su articulación o auspiciando algún tipo de reforma, por lo que es posible recoger muy diversas opiniones. Dentro de los que se pronunciaron con anterioridad a la aprobación de la **LOREG**, **DE ESTEBAN** y **LÓPEZ GUERRA** eran partidarios de regular la financiación dentro de las disposiciones dedicadas a la campaña electoral<sup>32</sup>, mientras que **DEL CASTILLO** se pronunciaba a favor de unificar en un texto único las normas entonces dispersas, lo que proporcionaría "mayor coherencia y equilibrio"<sup>33</sup>. En un plano más teórico, si **VALLÈS** afirmaba abiertamente que forma parte del régimen electoral general "la ordenación de las campañas electorales y su financiación, en la que habría de determinarse los principios y reglas operativas para el control de las finanzas electorales, de su procedencia y de su magnitud"<sup>34</sup>, son más críticos **AGUADO**, que plantea, en una relación de lo que debe entenderse comprendido en una consideración sistemática de la materia electoral, los gastos y subvenciones electorales "en su caso"<sup>35</sup>, o **CHOFRE**, que para rechazar que el régimen electoral general deba restringirse a unas normas básicas, se formula la pregunta: "¿comprendería la ley

---

referencia a la **LOREG** (en lo que no le faltaba razón, ya que esas subvenciones existirán conforme a los términos que la **LOREG** fije para su regulación en las leyes autonómicas, como luego se verá) y la constatación de una práctica en ese sentido; sin embargo, a pesar de alegar estas razones, propuso como enmienda transaccional que en esa **letra a)** se sustituyera el término «estatales» por «públicas», con lo que estarían, a su juicio, perfectamente abarcadas, razonamiento que no debió de resultar muy satisfactorio, a la luz de la reiteración de la enmienda en el Senado: *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, pág. 10; *C.G. D.S.C.D.* Comisiones, III Legislatura, núm. 121, de 28 de abril de 1987, págs. 4.631 y 4.632; la enmienda 2 del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, en *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 7.

<sup>32</sup> Eso suponía mantener los criterios del **RDLNE**, como se comprobará a continuación: vid. **DE ESTEBAN**: "Un Anteproyecto...", págs. 792 a 800.

<sup>33</sup> Vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 277, así como "La financiación pública de los partidos en España", pág. 172.

<sup>34</sup> Vid. "Derecho electoral y ley orgánica...", pág. 127.

<sup>35</sup> Lo que no queda muy claro es cuál sería ese caso: *op.cit.*, pág. 70.

electoral la financiación electoral? ¿Y el régimen de propaganda de los distintos partidos?"<sup>36</sup>. Recién aprobada la **LOREG**, **ÁLVAREZ CONDE** y **GONZÁLEZ HERNÁNDEZ** manifestaban que eran "cuestiones difícilmente juridizables que, en todo caso, revelan la necesidad de una ley de financiación de los partidos políticos"<sup>37</sup>; posteriormente, **SATRÚSTEGUI**, abundando en la impresión de que contenía un tratamiento excesivamente extenso, señala para demostrarlo que los gastos electorales o el control de la contabilidad "sólo indirectamente se relacionan con el derecho de sufragio"<sup>38</sup>. Por último, en una visión del conjunto de normas sobre la financiación de los partidos políticos, para **BLANCO VALDÉS** la regulación de la materia por la **LOREG** es "precisa y exhaustiva", abarcando "todos los aspectos relativos a la financiación electoral de las organizaciones partidistas", por lo que forma, junto con las leyes que regulan la publicidad electoral en determinados medios de comunicación y la **LOFPP**, un "conjunto armónico"<sup>39</sup>; criterios parecidos mantiene **LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**, para quien existe una regulación paralela, sin que entren en ningún momento en colisión, si bien se trata de aspectos que no se pueden separar, por ser el protagonista del proceso electoral el partido político, por lo que cabría hablar de un "régimen general de financiación de los partidos políticos", constituido por la regulación de la **LOFPP**, en el que no indica el lugar que ocuparía la ley electoral<sup>40</sup>. En un sentido diferente, **ÁLVAREZ CONDE** defiende un "tratamiento unitario", ya que "desde el punto de vista formal, se hace necesario regular en una sola norma, la futura ley de partidos políticos, todas aquellas regulaciones normativas dispersas [sobre su financiación], procediendo a la derogación o modificación de

---

<sup>36</sup> *Significado y función...*, pág. 171.

<sup>37</sup> *Op. cit.*, pág. 46.

<sup>38</sup> "La elección...", pág. 41.

<sup>39</sup> Vid. Roberto L. **BLANCO VALDÉS**: "Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos", en VV.AA.: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 43, y "La problemática...", pág. 181.

<sup>40</sup> Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs 29 y 31.

otras", aunque entre las que cita no se encuentra la **LOREG**<sup>41</sup>.

Este variopinto conjunto de opiniones, en el que hay discrepancias no sólo en cuanto a las conclusiones sino también respecto al enfoque del que se parte, sólo permite concluir que quizá se trate de una de las que **ASTARLOA**, al recordar que al contenido típico de "lo electoral" se le han ido incorporando cuestiones que anteriormente no lo integraban necesariamente, denomina "zonas grises o de acumulación normativa, que suelen ser objeto de regulación insuficiente o no debidamente ensambladas, inevitables para cualquier conjunto normativo que convencionalmente se quiera establecer"<sup>42</sup>.

Para evitar caer en una cierta indiferencia, una decantación circunstancial por una opinión u otra, nada recomendable cuando se trata de regular un asunto de esta importancia, debe ahondarse en la naturaleza y en el alcance del proceso electoral, reflexionando sobre los principios generales que han de guiar el Derecho electoral. Esta tarea no resulta sencilla, puesto que no aparecen directamente plasmados en los textos constitucionales; en realidad, eso mismo ocurre, salvo que se empleen cláusulas definitorias, con la mayoría de las instituciones que en ellos se establecen o regulan, como recuerda **SOLOZÁBAL**. De ahí que haya que deducirlos de la caracterización que en la **CE** se hace de ese proceso o de los rasgos propios de la institución: para este autor, la competitividad aparece como un principio esencial directamente basado en la constitución democrática, aun sin reconocimiento expreso en ella, que debe desplegar sus efectos en la formación y actuación del Derecho electoral, que ha de garantizarla en condiciones de igualdad que permitan la alternancia, es decir, que la minoría pueda ganar las elecciones. Se trata por tanto de que los procesos de conformación de la voluntad del Estado y, en concreto, las elecciones, estén presididos

---

<sup>41</sup> Vid. Enrique **ÁLVAREZ CONDE**: "Algunas propuestas sobre la financiación de partidos políticos", en **VV.AA.**: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 28.

<sup>42</sup> Vid. voz "Derecho electoral", pág. 2.286. En este sentido, y teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de su objeto que ya se señalaron, cabe recordar que la **STC 72/1984** no hacía alusión alguna a las cuestiones de financiación, aunque sí a "criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial".

por los rasgos de libertad, transparencia e igualdad de oportunidades<sup>43</sup>. Aunque sólo sea por un problema de perspectiva (e incluso meramente nominal), es más convincente acudir, para intentar radicar la justificación de normas como las que se estudian en este trabajo, a los postulados que mantienen esta visión abierta, no consolidada, competitiva, del sistema democrático y no tanto a otras visiones que relacionan la financiación electoral con la pretensión de que el voto se emita realmente sin ningún tipo de presiones, o en el ámbito genérico de las garantías electorales<sup>44</sup>.

Una proyección particular de estos principios de libre concurrencia se produce en la campaña electoral, fase del procedimiento electoral que, en expresión de DE CABO DE LA VEGA, es "el signo más palpable de que las elecciones son competitivas", por realizarse "hacia el electorado"<sup>45</sup>. Por tal hay que tener, en definición de

---

<sup>43</sup> Vid. "Una visión institucional...", págs. 65 y 67. Entre las abundantísimas referencias en ese sentido, baste citar a DE CARRERAS y VALLÈS, que tienen como principios que han de inspirar las elecciones los de libertad, neutralidad de los entes públicos e igualdad de los candidatos (*op. cit.*, pág. 61), a SCHNEIDER, para quien una de las consecuencias del principio democrático es la libre participación y discusión, con igualdad de oportunidades y transparencia de todo el desarrollo social (vid. *Democracia y Constitución*, pág. 140) o, finalmente, a DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, que inciden particularmente en que las elecciones libres exigen la garantía de unas ciertas condiciones de igualdad para todas las fuerzas políticas que aseguren una mínima relación de paridad (*op. cit.*, Tomo II, pág. 522).

<sup>44</sup> Muy probablemente se están refiriendo a la misma cuestión MACKENZIE cuando establece unas "reglas de moralidad" entre las que están la persecución de la compra de votos, la limitación de gastos y un genérico propósito de limitar la influencia del dinero en las elecciones (*op. cit.*, págs. 169, 176 y 177), COTTERET y EMERI, que entienden como falseamiento de la libre elección no sólo las presiones físicas o morales, sino también las financieras, que pueden producirse porque la disposición de muchos medios llegue a situar a algún candidato en una situación de monopolio (*op. cit.*, págs. 54 y 55; en parecidos términos, Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA: "La financiación de los partidos", en VV.AA.: *Ley electoral y consecuencias políticas*. Madrid, CITEP, 1977, pág. 147, o del mismo autor, *La ilusión política...*, pág. 57), LÓPEZ GUERRA, para quien la autenticidad de la democracia representativa y su aceptación indiferenciada pasa por la eliminación de privilegios electorales, que no se reducen sólo a ventajas en cuanto al voto, sino también en cuanto a la difusión de ideas y opiniones; por ello, la simple pureza del sufragio no basta para legitimar un sistema representativo, sino que es necesaria la creciente intervención del Estado, directa e igualatoria, para reforzar los principios democráticos, en la medida en que proporciona un punto de partida común a las diversas opciones ("Algunas notas...", pág. 200), el ya citado SOLOZÁBAL cuando liga las anteriores consideraciones a la proporcionalidad en el reparto de oportunidades para el uso de medios de comunicación y la imposición de límites para los gastos electorales ("Una visión institucional...", pág. 68) o, por último, BASTIDA, para quien, con fórmulas de reparto gratuito de propaganda o sistemas de financiación electoral pública que no ofrezcan un trato igual a todos los candidatos se produce una verdadera limitación o restricción del principio democrático, por más que se aluda a la necesidad de racionalizar o estabilizar el funcionamiento del sistema o reducir la complejidad del medio ("Elecciones y Estado...", pág. 133).

<sup>45</sup> *Op. cit.*, pág. 155.

ARNALDO, el periodo de formación de la opinión pública, jurídicamente delimitado, "que tiene por objeto posibilitar, en términos de auténtica concurrencia, la presentación y discusión de las distintas opciones o alternativas que demandan su apoyo del cuerpo electoral y, en fin, permitir que éste decida de modo responsable sobre el destinatario de su mandato supremo"<sup>46</sup>. ¿Es necesario realmente establecer los límites de ese periodo, y regular las formas en que se ha de producir, en un breve espacio de tiempo anterior a la votación, la expresión de esas opciones políticas? Ciertamente, en la actualidad la información necesaria para tomar las decisiones electorales se recibe por múltiples cauces, de modo permanente y casi involuntario, por lo que habría que plantearse si no es inútil, por no influir (o hacerlo en muy escasa medida) en el sentido del voto<sup>47</sup>. En cualquier caso, de las campañas electorales cabe predicar no sólo una función propagandística, sino también de legitimación (o mantenimiento) del sistema político, ligada, evidentemente, a la celebración misma de las elecciones, pero susceptible de ser considerada separadamente: siguiendo a LÓPEZ GUERRA, serían las de permitir fijar los temas de interés público, difundir símbolos políticos, contribuir a la educación política y seleccionar y reclutar al personal político<sup>48</sup>. Hay

---

<sup>46</sup> Vid. Enrique ARNALDO ALCUBILLA: "Procesos electorales y opinión pública", en F. Pau (coord.): *Parlamento y opinión pública*. Madrid, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995, pág. 58.

<sup>47</sup> Al margen de lo que se diga a continuación, en este punto es más adecuada una postura como la que adopta ARNALDO, para quien "las actividades que integran la campaña electoral tienen un efecto persuasivo, reconocido o no, sobre el sentido del voto, aunque sea difícilmente cuantificable, pero también sobre la movilización del electorado, sobre la presencia en las urnas, con una premisa condicionante: a mayor competitividad electoral y mayor indecisión en cuanto al resultado, mayor movilización; cuanto más abiertas son unas elecciones, mayor porcentaje de indecisión se manifiesta durante la campaña, pero al mismo tiempo mayor grado de participación se logra finalmente": vid. "Procesos electorales...", pág. 62. No dejan de respaldar esta impresión los frecuentes errores de las encuestas, al pronosticar unos resultados diversos a los que ofrece el escrutinio, y que no son tales (en ocasiones sí, por falta de pericia o por intencionalidad política de la empresa que realiza el sondeo), sino simplemente un reflejo de que la opinión de los electores varía a lo largo de la campaña: JAFFRÉ ha estudiado el estado de opinión tres meses y un mes antes de la votación en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos en periodos de veinte o cuarenta años, según los casos, para medir los efectos de las campañas, incluido el cambio en la intención de voto: vid. Jérôme JAFFRÉ: "Effets de campagne, changements de l'électorat", *Pouvoirs*, 63 (1992).

<sup>48</sup> Este mismo autor advierte tanto de la existencia de intensas campañas electorales incluso en elecciones que no son libres (en la desaparecida Unión Soviética, por ejemplo) como sobre la insuficiencia de la virtud cívica, la identificación ideológica o la socialización como factores que proporcionen la información necesaria

que afirmar por todo ello su carácter imprescindible, no accidental, la necesidad de que se exponga la situación general y las expectativas del país, sometiéndola al juicio de los ciudadanos: como dice DE CABO DE LA VEGA, "la política se hace para que el ciudadano la vea, la perciba, lo que provoca, simétricamente, en él la ilusión de que se trata de un verdadero ente con posibilidades de actuación política"<sup>49</sup>.

En todo caso, se trata de una actividad que consiste básicamente en la masiva difusión y recepción de mensajes, de información, con un coste nulo para el elector en tiempo y dinero, cuya realización requiere la puesta en práctica de numerosos recursos durante un periodo de tiempo más o menos eficazmente delimitado, en la que resultan afectados múltiples sectores (comunicación, transportes, diseño, hostelería, intelectuales, empresas especializadas en estas tareas)<sup>50</sup>. Es obvio que su relevancia económica es enorme, que obliga a formaciones políticas y candidatos a realizar un gran desembolso si quieren elaborar una campaña nacional... Ya se indicó en el capítulo anterior como en varios países se ha decidido establecer normas de diverso tipo acerca de la financiación, hasta el punto que DE CABO DE LA VEGA, como se dijo, las incluye entre las normas típicas del Derecho electoral<sup>51</sup>. Al hilo de la experiencia francesa (y por tanto en alguna medida sólo predicables de este ordenamiento), son interesantísimas las reflexiones de DOUBLET: mientras los gastos

---

para la determinación del voto, lo que justificaría la realización de esas actividades de campaña: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 25 a 37.

<sup>49</sup> *Op. cit.*, págs. 153 a 157.

<sup>50</sup> Vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 16 y sigs. No sin cierto humorismo, ASTARLOA la tiene como la "parte más colorista" del proceso electoral: vid. voz "Procedimiento electoral", pág. 5.179.

<sup>51</sup> A estos efectos, distingue como objeto de estas normas la fijación de un monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas, la financiación propia de los partidos, los fondos de las campañas institucionales y la fiscalización por órganos especializados: *op. cit.*, pág. 105. Como recuerda GARCÍA COTARELO, cuando se articulan sistemas de financiación pública de los partidos es en gran parte en función de los elevados costos de las campañas, problema al que el legislador, ciertamente, es muy sensible, además de que proporcionan criterios cómodos y objetivos para establecer la manera en que haya que proceder a su distribución; incluso manteniendo posiciones contrarias a la financiación pública, se hace evidente la necesidad de regular la campaña electoral, lo que significa incidir en esta actividad económica: vid. *Los partidos políticos*, págs. 214 y 217.

son razonables y la ventaja en el uso de los medios de propaganda reducida, parece arrojar un velo sobre la financiación de la campaña electoral, ausente de las reglas de Derecho; la diversidad de las formas de propaganda, el recurso a técnicas audiovisuales, incluso el declive de las ideologías y la práctica de la descentralización hacen inevitable fijar reglas destinadas a impedir que los procedimientos de conquista del poder no estén falseados por un exceso de medios financieros. Advierte este mismo autor que ello entraña algunos inconvenientes, como es la existencia de prácticas impermeables a toda reglamentación, los obstáculos que encuentra la aplicación de estas normas y las lógicas lagunas que puede crear, para concluir afirmando que a los candidatos se les puede exigir una disciplina mayor que a los partidos, en relación sobre todo a la imposición de sanciones que se mantengan en el ámbito electoral<sup>52</sup>. Pero, más allá de constatar este hecho, hay que indagar en torno a la existencia de algún criterio al que deba atender la regulación de la campaña electoral en relación con este aspecto económico, en el que resulta muy adecuada la apreciación de SOLOZÁBAL en relación a la configuración de una campaña en la que se dé una concurrencia cualitativa o material, un contraste entre las diversas opciones producto de la discusión y el debate, no la mera sucesión de discursos propagandísticos<sup>53</sup>.

Sin duda, estos argumentos han tenido acogida en la **LOREG**, como la tuvieron en el **RDLNE**, marcado por esas circunstancias de asegurar la consolidación de los partidos y con una innegable influencia de legislaciones extranjeras<sup>54</sup>. En la

---

<sup>52</sup> Vid. "Financement: quelle part...", págs. 39 a 50. Sobre la cuestión, vid. Guy CARCASSONNE: "Du non-droit au droit", *POUVOIRS*, 70 (1994).

<sup>53</sup> "Una visión institucional...", pág. 75. En esa misma línea, MASCLET tiene como orientaciones básicas conseguir que la competición política sea igual (que las posibilidades de éxito no estén determinadas por los medios financieros que cada candidatura sea capaz de movilizar), libre (que no se descarten opciones por el excesivo coste de la campaña) y sincera (que no se susciten dudas acerca de que la razón de la victoria está en que se ha puesto más dinero que los adversarios): vid. *Droit électoral*, pág. 247, y "Financement des campagnes", págs. 440 y 441.

<sup>54</sup> Vid. RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política...*, pág. 129.

actualidad se dedica, dentro del **título I**, todo un capítulo a regular problemas directamente relacionados con la financiación, además de obligar a interpretar en esta clave otras disposiciones ubicadas de manera dispersa, pero que atienden a esos mismos objetivos. Una primera consideración meramente sistemática daría cuenta de la importancia y relevancia que a esta materia se le da en la organización del proceso electoral, en pie de igualdad, aparentemente, respecto a la administración electoral, el censo o los delitos electorales. Pero antes de continuar con su análisis, es necesario advertir que, aunque la construcción anterior se tuviera como inobjetable, no puede servir para formular una conclusión de validez universal, según la cual todas las leyes electorales deben incluir mecanismos similares a los que se analizarán a continuación. No debe olvidarse que la aplicación de las normas electorales depende de un determinado contexto político, por lo que exigencias que muy bien pueden entenderse directamente derivadas de estos principios resulten ser ignoradas, por la ausencia de normas o porque éstas se mantengan en una línea más tradicional, en la legislación o la práctica de un país concreto, sin que ello permita concluir que se ha producido un falseamiento del proceso electoral; de ahí la variedad de soluciones que cada ordenamiento adopta en muchas de estas materias<sup>55</sup>. Asimismo, ignorar que, en buena medida, la garantía de esas condiciones de igualdad y libertad durante el proceso electoral está condicionada por su propia existencia fuera de este periodo, sin la cual es inútil la más perfecta y acabada legislación sobre campaña electoral, sería lo mismo que desconocer los mismos fundamentos de la democracia, tal como fueron expuestos en el capítulo I.

En todo caso, una vez adoptada la decisión de incorporarlas al ordenamiento electoral español, entra en juego un argumento de peso, de orden normativo, que fuerza a reservar parte del contenido de la ley electoral a esta materia. Si bien una regulación unitaria reporta ventajas evidentes en orden a evitar serias divergencias,

---

<sup>55</sup> Vid. DE CABO DE LA VEGA, *op. cit.*, págs. 125 y 126, o ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, pág. 16.

que existen en algún punto pese a las opiniones antes recogidas, la amplitud de la reserva de ley orgánica, dando por buena su configuración en términos extensivos, para la que no faltan razones (tiene que ser una norma que regule necesaria y enteramente unos concretos procesos electorales y, por su propia naturaleza, han de ser disposiciones precisas y completas), impide que pueda realizarse esa unidad sistemática, por lo que resulta obligado mantener la diversidad de fuentes que se da en la actualidad entre legislación electoral, de partidos y reglamentos parlamentarios. Podría tratarse, salvando las distancias, de un caso similar al de la legislación penal que protege el proceso electoral, también incluida en la LOREG y no en el CP<sup>56</sup>. No parece ni siquiera necesario intentar incardinarlo en otros elementos indiscutiblemente propios del Derecho electoral, como si se tratara, por ejemplo, de una fase o materia afectada por la regulación del procedimiento electoral. Esta posibilidad ha sido descartada por varios autores de forma razonable: así, para SANTOLAYA, "en sentido estricto, los gastos permitidos a las fuerzas políticas durante y con motivo del proceso electoral, las subvenciones por escaños y votos conseguidos que reciben y el necesario control público de la contabilidad subyacente no pueden ser considerados *procedimiento electoral*"<sup>57</sup>. Compartiendo básicamente este juicio, debe también indicarse

---

<sup>56</sup> Ciertamente, esta solución no ha dejado de plantear una serie de problemas, que se analizarán junto con los artículos que tipifican determinadas conductas relacionadas con la financiación en el capítulo VII. En esta línea, ALCÓN considera obligado que la ley que regula el «régimen electoral general» responda a problemas administrativos, financieros y penales (*op. cit.*, pág. 22).

<sup>57</sup> *Manual...*, pág. 17. Sin embargo, aludiendo a la importancia que tienen en los modernos procesos electorales y su vinculación con el principio de igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio pasivo, realiza un "somero" análisis de las disposiciones sobre la materia; en la segunda edición de esta obra desaparece el estudio de los gastos y subvenciones electorales, por lo que, salvo indicación en contrario, las alusiones a este libro que se realicen a partir de ahora se entienden referidas a la edición de 1991. En parecido sentido, SATRÚSTEGUI tampoco considera que forme parte de esta materia porque el control de la contabilidad es posterior a la proclamación de electos (vid. "La elección...", pág. 46). Tampoco se encuentra entre las materias que ÁLVAREZ CONDE considera propias del procedimiento, a pesar de que, a su juicio, su regulación en la LOREG es "sumamente heterogénea y reveladora de una buena dosis de falta de sistemática" (vid. *Curso...*, Vol. II, pág. 68). Por último, ni PÉREZ ROYO, en su descripción de los procedimientos administrativo y judicial en que se desdobra, ni ASTARLOA, en lo que denomina "consideración amplia" del procedimiento electoral, incluyen referencia alguna a la financiación (vid. *Curso...*, págs. 380 y 381, y voz "Procedimiento electoral", pág. 5.177, respectivamente). Algo diferente parece ser la postura de DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, que incluyen su estudio en un epígrafe dedicado a "la organización electoral", junto a la convocatoria y al procedimiento (*op. cit.*, Tomo II, págs. 522 a 525).

que hay muchos actos meramente procedimentales, relativos a la designación de administradores, presentación de documentos o actuaciones de la administración electoral (incluso de carácter necesario, como para realizar el reparto de los espacios gratuitos de propaganda electoral), que podrían ser estudiados indistintamente en uno u otro campo. Por otra parte, no se alcanza a tener una visión completa del procedimiento electoral en un sentido amplio si no se procede a estudiar la actividad de órganos ajenos a esta administración, como el Tribunal de Cuentas, sin cuya actuación no se debería considerar concluido este proceso (bien que ello supondría un alargamiento quizá excesivo de este periodo)<sup>58</sup>.

Bajo estas premisas, es posible formular dos consecuencias generales acerca del régimen jurídico de la financiación electoral:

a) Se trata de una materia que se encuentra sujeta a la reserva de ley orgánica, con la única excepción de lo que se pueda considerar ámbito de regulación propio de las Comunidades Autónomas (que no es excesivamente amplio, como se verá, y, en algunos casos, también está sujeto a cierta rigidez)<sup>59</sup>. La conclusión puede resultar un tanto chocante, si se quiere dar al **artículo 81** una interpretación estricta o reducida, de acuerdo a la cual no debería privarse al legislador ordinario de la

---

<sup>58</sup> Así, ALCÓN incluye dentro de lo que denomina "calendario electoral" la determinación de las cantidades para subvenciones y límite de gastos electorales, la comunicación a la junta electoral del emplazamiento para la colocación gratuita de carteles de propaganda electoral y la de los locales y lugares públicos para la realización gratuita de actos de campaña electoral, así como la publicación de ésta y la atribución de todos ellos, la designación de administradores, la solicitud y puesta a disposición de adelantos de subvención, la disposición de saldos de las cuentas electorales, el control de la contabilidad por las juntas electorales, la presentación de contabilidad al Tribunal de Cuentas, el pronunciamiento de éste y la entrega de las subvenciones (*op. cit.*, págs. 198 a 207). No dejan de reflejar esa idea ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN cuando señalan que la duración del proceso electoral viene a ser de tres meses, a la que hay que añadir la correspondiente a los procedimientos de garantía y control posterior: básicamente, los recursos contenciosos electorales y el control de la contabilidad electoral por el Tribunal de Cuentas (vid. *Código...*, pág. 17).

<sup>59</sup> Recientemente completada, en aspectos de naturaleza muy concreta, por el **Real decreto 1.907/1995, de 24 de octubre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas**, que viene a elevar a rango reglamentario anteriores prácticas y resoluciones de la Junta Electoral Central y a completar alguna laguna (en particular, relacionadas con el régimen de recursos y con la comunicación entre juntas electorales y administración del Estado).

posibilidad de disponer sobre un número muy elevado de cuestiones. Sin embargo, esta línea interpretativa no es de recibo en relación al «régimen electoral general»<sup>60</sup>. Puede llamar la atención el hecho de que, en el supuesto de que se hubiera optado por sustraerla de la ley electoral, igualmente sería preciso que esta normación se realizara por ley orgánica, ya que también se ha dado ese rango a la **LOFPP**, decisión llamativa por la imposibilidad de encontrarle un fundamento razonable. Desde luego, hay que excluir que lleve a cabo «desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas», cláusula que puede abarcar el régimen general o un aspecto esencial del derecho de asociación, pero no la regulación de una actividad concreta de unas determinadas asociaciones. JIMÉNEZ CAMPO ha señalado, con acierto, que no puede haber tal desarrollo cuando no se prevé una financiación de cualquier partido por el mero hecho de serlo<sup>61</sup>. Quizá la única explicación que quepa dar (los antecedentes parlamentarios tampoco arrojan mucha más luz) radique en que se otorgan ciertas funciones al Tribunal de Cuentas, pero si se ha podido reparar en que, en virtud del **artículo 136.4 CE**, esta atribución ha de realizarse por ley orgánica, también podía

---

<sup>60</sup> Una conclusión diferente se podría extraer de la afirmación de SANTOLAYA de que no todos los preceptos de la **LOREG** constituyen materialmente contenido de ley orgánica: sí lo serían los "grandes títulos", pero no muchas normas procedimentales por lo demás necesarias en una ley electoral, consecuencia del tratamiento unificado y global que se ha pretendido darle (vid. "Significado y alcance...", pág. 69). Si eso fuera así, cabría preguntarse si se encontrarían entre ellas las que afectan a la financiación (íntegra o al menos parcialmente), lo que, independientemente de la respuesta que pudiera darse, sería irrelevante, cuando menos en el actual estado de las cosas, ya que, en ese caso, les afectaría la doctrina de las materias conexas y se habría producido el efecto de congelación de rango, salvo respecto a las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en los términos indicados por la **disposición adicional primera**. En realidad, respecto a éstas habría que situarse en otras coordenadas, más próximas a las que rigen las relaciones entre la legislación básica y la de desarrollo cuando una y otra corresponden, respectivamente, al Estado y a las Comunidades Autónomas: la **disposición adicional primera** no los está declarando no orgánicos, al contrario de lo que dice SANTOLAYA (vid. "La delimitación...", pág. 42), ya que su modificación por las Cortes Generales siempre requerirá que sea aprobada por ley orgánica.

<sup>61</sup> Vid. "Los partidos políticos en la jurisprudencia...", págs. 208 y 209. Este mismo autor incluye expresamente a la **LOFPP** entre los ejemplos de cuando el legislador no se atiene a los criterios interpretativos del **artículo 81 CE**, fijados básicamente por el Tribunal Constitucional, y aprueba "leyes orgánicas que no desarrollan, en rigor, derecho fundamental alguno": vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: Voz "Ley orgánica", en A. Montoya (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, pág. 4.011; recuérdese en todo caso lo dicho sobre el régimen jurídico de los partidos políticos y la **STC 67/1985**.

haberse salvado el carácter no orgánico de los restantes preceptos<sup>62</sup>.

b) No dejan de ser menos problemáticas, en otro orden, las dificultades existentes para separar netamente el estudio del **capítulo VII** del **título I** del de las campañas electorales, por dos razones. En primer lugar, no pueden dejar de tratarse ciertas normas incluidas en otras partes de la **LOREG**, por constituir ciertas disposiciones sobre la campaña electoral una forma de financiación indirecta. Por lo demás, son precisamente las actividades propagandísticas en que ésta consiste las que ocasionan las actuaciones de los partidos cuyo desarrollo se financia y se limita, de un modo más o menos directo, como habrá ocasión de señalar a lo largo de este trabajo, en el que las referencias a la campaña y la regulación que de ella hace la **LOREG** son frecuentes. En todo caso, como se estudia en el epígrafe inmediato, ésta no ha mantenido la misma solución del **RDLNE**, que, partiendo de una falta de identidad o sustantividad de la materia, dedicaba un capítulo de su **título V** a los gastos electorales, formando parte de la regulación de la campaña electoral (se distinguían en ese título la propaganda electoral, incluida en el **capítulo I**, y los gastos electorales, en el **capítulo II**)<sup>63</sup>. En cambio, la **LOREG** sí parece tenerlos como elementos susceptibles de regulación separada: mientras la campaña electoral se incluye como una de las fases del procedimiento electoral (a la que se dedican las secciones **IV** a **VIII** del **capítulo VI**<sup>64</sup>), el **capítulo VII**, bajo la rúbrica «Gastos y

---

<sup>62</sup> Siempre hay que evitar caer en la indagación sobre las motivaciones del legislador, ejercicio de psicología probablemente imposible y con seguridad alejado del análisis jurídico, pero no puede por menos que advertirse que al aprobar una norma con este rango se estaba dando el mayor realce normativo a esa consagración del protagonismo de los partidos que, como quedó dicho, supuso la **LOFPP**. Acerca de la regulación por normas de diferente rango de estas dos materias, el sistema francés obliga a aprobar por ley orgánica la financiación electoral (por afectar a la elección del presidente de la República y a las inelegibilidades parlamentarias) y por ley ordinaria la financiación anual de los partidos; a distinguir el ámbito de una y otra se dedicaba, en parte, la **DCC 88-242**, de 10 de marzo de 1988: vid. **MASCLET**: *Droit électoral*, págs. 252 y 253.

<sup>63</sup> Algunos autores también mantienen este criterio para llevar a cabo la exposición de esta materia: vid. **Isidre MOLAS BATLLORI**: Voces "Campaña electoral" y "Propaganda electoral", en **A. Montoya** (dir.): *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid, Cívitas, 1995, págs. 891 y 892, y 5.278 y 5.279.

<sup>64</sup> Consideración acertada para **GARCÍA HERRERA** (*op. cit.*, pág. 943), aunque sólo desde un punto de vista político para **COSCULLUELA**, ya que la formalización jurídica del procedimiento electoral tiene cuatro fases perfectamente diferenciadas (convocatoria, proclamación de candidatos, votación y escrutinio, y proclamación

subvenciones electorales» -que no parece muy acertada, ya que hay alguna materia en esos **artículos 121 a 134** que no se corresponde exactamente con esos conceptos-, aborda los temas más importantes de la financiación. Puede incluso que ello haya determinado que la **LOFPP** no entrara a modificar o suprimir estas disposiciones, partiendo de la importancia que estas cuestiones económicas adquieren en el proceso electoral y, más concretamente, durante la campaña.

---

de candidatos electos): "la campaña no es una fase jurídicamente independiente y formalizada que culmine en acto alguno" (*op. cit.*, págs. 707 y 714).



## **9. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL**

### **I. UNAS DISPOSICIONES CON UN ÁMBITO DE APLICACIÓN LIMITADO**

Esta primera nota sobre las normas de las que se va a ocupar este trabajo (que puede aportar además criterios útiles para seleccionar los asuntos de interés para el objeto de la investigación) se debe a que las elecciones que se financian son las que se celebran por sufragio directo de los ciudadanos, con exclusión de las que tienen un carácter indirecto, es decir, las de diputados provinciales, alcalde -incluidas ambas en la **LOREG-**, senadores autonómicos -que habrán de atenerse a las disposiciones estatutarias o, en su caso, a las normas legales o los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas- o miembros de otros entes locales, con las salvedades ya mencionadas -sea cual sea la norma que las regule-. La causa de esta limitación está, como es evidente, en los objetivos que se tratan de cubrir con ellas: si lo que se financia, es decir, se promociona, garantiza o limita, es la actividad de los partidos que se desarrolla durante la campaña electoral, destinada a captar el voto de los ciudadanos, cualquier otro tipo de elección o designación que corresponda a un órgano público o que no se celebre por sufragio universal, que no venga precedida, en definitiva, de un periodo de campaña, en el que las formaciones políticas realicen las tareas que han llevado a otorgarles cierto relieve constitucional, no debe dar lugar a la regulación de una serie de aspectos económicos cuya incidencia en tales procesos no existe<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Como dice MASCLÉ de las elecciones a senadores en Francia, la campaña no rebasa en este caso el estrecho círculo de los miembros del colegio electoral: vid. *Droit électoral*, pág. 255.

Al margen de este ámbito electoral, hay otras instituciones que permiten la participación ciudadana cuyo ejercicio se ha juzgado conveniente que venga acompañado también de ciertas medidas de financiación. Por lo que se refiere al referéndum, aunque la **LOREG** no se ocupe tampoco en esta materia de estas consultas populares, resulta parcialmente aplicable, ya que la **LOMR** (anterior a la **LOREG**) declara que el procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a lo dispuesto en ella (**artículo 11.1**): ése es el caso de las previsiones relativas a la campaña electoral, durante cuyo desarrollo se ha concedido a determinadas formaciones políticas la posibilidad de gozar tan sólo de medidas de financiación indirecta, excluyendo por tanto el derecho a obtener subvenciones<sup>66</sup>. En cambio, aunque no serán objeto de estudio en este trabajo por no haberse acudido a la aplicación supletoria de la legislación electoral, sí que existen previsiones para garantizar que se resarcen los gastos ocasionados por otra forma de participación de los ciudadanos en la vida pública: según el **artículo 15** de la **Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular**, la comisión promotora encargada de recoger las firmas que permitan presentar estas propuestas ante el Congreso de los Diputados tiene derecho a recibir un máximo de 30.000.000 de pesetas como

---

<sup>66</sup> Vid. DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO: *op.cit.*, Tomo II, pág. 472. Contra esa aplicación de la legislación electoral se han levantado algunas voces, que la consideran poco respetuosa de la especificidad del referéndum, confiriendo un extraordinario protagonismo a los partidos políticos, poco acorde con la naturaleza de esta institución de participación política: vid. Joan OLIVER ARAUJO: "El referéndum en el sistema constitucional español", *Revista de Derecho Político*, núm. 29 (1989), págs. 174 a 176, Nicolás PÉREZ SOLA: *La regulación constitucional del referéndum*. Jaén, Universidad de Jaén, 1994, págs. 176 a 178, y SANTOLAYA: "Las distintas modalidades...", págs. 387 y 388. Sin perjuicio de lo que se dirá cuando se aborden en el capítulo V todas estas vías, cabe destacar, sin duda, como la más importante la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación públicos, en los que se acude a criterios de representación parlamentaria (según ÁLVAREZ CONDE, "no sin contradicciones": para este autor, dadas las características de esa consulta, "las fuerzas políticas extraparlamentarias deben ser tenidas en cuenta": vid. "Algunas propuestas...", pág. 23). Dada la inexistencia de cualquier regulación, no ya sólo sobre la percepción de subvenciones, sino también sobre el límite de gastos, no es de extrañar que se aluda en numerosas ocasiones a la campaña que precedió a la consulta sobre la permanencia de España en la OTAN como una de las más importantes causas de endeudamiento de los partidos políticos: así lo hace, por ejemplo, ARNALDO (vid. Enrique ARNALDO ALCUBILLA: *Financiación de los partidos políticos*. Texto presentado como comunicación a la mesa redonda que tuvo lugar el 11 de marzo de 1994 en la Asamblea Regional de Murcia. Ejemplar mecanografiado, pág. 12).

compensación de los gastos que haya ocasionado la difusión de su actividad y la recogida de las firmas (publicidad, edición de los correspondientes pliegos y textos de la proposición, personal que haya colaborado), con dos requisitos: que la iniciativa alcance su tramitación parlamentaria y que se justifiquen previamente tales gastos<sup>67</sup>.

## II. UNAS DISPOSICIONES MODERADAMENTE CONTINUISTAS

Por lo respecta a sus antecedentes, como ya se ha señalado en diversas ocasiones, el **capítulo II del título V del RDLNE** (y también la **LEL**, que lo regulaba de forma más asistemática) consideraba la financiación como un aspecto más de la campaña electoral, por lo que incluía una serie de normas cuya finalidad, según la Junta Electoral Central, era el control del origen de los fondos utilizados y su correcta utilización<sup>68</sup>. A pesar de que un juicio muy posterior puede ver en ellas uno de los más importantes aspectos de esta norma fundamental en el desarrollo de la transición, lo cierto es que en su momento fue objeto de severas críticas, por lo que no es de extrañar que, dentro de las que se presentaban como grandes novedades de la **LOREG**, se incluyeran en lugar destacado las modificaciones sobre esta materia<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Al tratarse de una disposición cuya práctica hasta el momento ha sido escasa, por no decir inexistente, ciertas cuestiones problemáticas que plantea esta indemnización no han podido ser resueltas. Así, no está claro cuándo ha de considerarse que ha alcanzado la tramitación parlamentaria [¿cuando se publique en el *B. O. C. G.*? ¿cuando el Pleno la tome en consideración? Además, tampoco se fija el plazo para que se produzcan estos actos: vid. al respecto M<sup>a</sup> Asunción GARCÍA MARTÍNEZ: "La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74 (1989), pág. 236]. Tampoco es muy precisa en la determinación del ente al que corresponde hacer frente al pago de esa cantidad, que, eso sí, está expresada en pesetas constantes, por lo que habrán de ser actualizadas: sólo se refiere al «Estado». Pueden verse, por lo demás, preceptos similares en las leyes autonómicas que regulan esta iniciativa legislativa popular.

<sup>68</sup> AJEC de 1 de junio de 1977. Con un carácter general, vid. Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Ley electoral. Real decreto ley sobre normas electorales*. Madrid, Edersa, 1977, págs. 27 y sigs. No es posible encontrar en las anteriores leyes electorales ni un asomo de regulación de la financiación.

<sup>69</sup> En el primer sentido, DE ESTEBAN ("El proceso constituyente...", pág. 284); en el segundo, SATRÚSTEGUI, que ponía estas disposiciones como ejemplo y evidencia de que el **RDLNE** contenía una regulación incompleta ("El marco jurídico...", págs. 30 y 31). Para DEL CASTILLO, los acontecimientos habían puesto de



En el propio **preámbulo** se expresa la introducción de importantes modificaciones en relación a «la ordenación de los gastos y subvenciones electorales y su procedimiento de control» y también se puso de manifiesto en diversas intervenciones parlamentarias<sup>70</sup>. Su aprobación, por otra parte, recogió un amplísimo consenso, lo que no evitó discrepancias puntuales de algún grupo<sup>71</sup>. Sin entrar a emitir juicios acerca del acierto de estas normas, supongan novedad o mantengan las líneas generales del **RDLNE**, para lo que sería necesario un estudio específico de todos y cada uno de los diversos aspectos que en ellas se puedan incluir (lo que se prefiere reservar para los capítulos siguientes), en sus rasgos generales sí que es posible encontrar en el **capítulo VII del título I**, como afirma FERNÁNDEZ SEGADO, una mayor "minuciosidad", debida sobre

---

manifiesto la necesidad de actualizarlas ("La financiación pública de los partidos en España", pág. 172), si bien no habían expresado con anterioridad los propios partidos oposición o crítica a tales normas (vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: "Financing of Spanish political parties", in H.E. Alexander (ed.): *Comparative political finance in the 80'*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pág. 176).

<sup>70</sup> Así, el vicepresidente del Gobierno, Sr. Guerra, con ocasión del debate de las enmiendas de totalidad, declaró que "se ha introducido un conjunto de técnicas [de] control mucho más riguroso de los ingresos y de los gastos electorales que tengan los partidos, creando un sistema que redundará sin lugar a dudas en un ejercicio más libre de uno de los derechos esenciales en una democracia representativa (...) Se regula también la limitación y el control de los gastos electorales tratando, por una parte, de frenar los excesivos gastos que conlleva una elección para todos los partidos y, por otra, lograr un control mucho más estricto de los mismos por medio de la intervención del Tribunal de Cuentas" (vid. *Trabajos LOREG*, págs. 111 y 112). Más crítico se mostraba el diputado Sr. Bandrés, en su intervención de defensa de la enmienda a la totalidad por él suscrita, justificada, entre otras razones, por la incidencia que sobre el principio de igualdad de oportunidades suponía la regulación introducida: "Se produce un avance en la exigencia de control de los gastos electorales de los partidos y en su limitación, si bien se mantienen los mismos principios de compensación económica en base a los resultados. Indudablemente esto lleva parejo el problema de la financiación de los partidos, que tiene que ser objeto de un tratamiento legal específico y urgente, ya que la fórmula vigente es ruinosa, al menos para las opciones pequeñas y medianas. Sin embargo, el conservadurismo de la ley aparece ya cuando se fijan los criterios para el reparto de los espacios en los medios de información públicos" (*op. cit.*, pág. 114). Por supuesto, también en el ámbito doctrinal se llamó la atención acerca de este particular: así, ÁLVAREZ CONDE y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, que destacan las "novedades especiales" en la materia (*op. cit.*, pág. 46), PIÑAR, para quien se regulaba de un modo no completamente satisfactorio (*op. cit.*, pág. 166) o BARQUÍN ("Ley Orgánica...", pág. 595).

<sup>71</sup> DEL CASTILLO: "Financing...", pág. 179. En concreto, la aprobación por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados del **capítulo VII** fue unánime, excepto la de los **artículos 125, 128 y 133**, que recibieron 13 votos favorables, 3 votos negativos y 3 abstenciones; más divergencias hubo en relación a la campaña electoral, cuyos artículos contaron en todo caso con amplias mayorías (*Trabajos LOREG*, pág. 498, 484 y 485). En el Pleno, los artículos dedicados a la campaña recibieron 225 votos favorables, 3 votos negativos y 7 abstenciones, mientras que el **capítulo VII** fue aprobado con 230 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones (*Trabajos LOREG*, págs. 672 y 675).

todo al tratamiento más superficial e incompleto que había en el **RDLNE**<sup>72</sup>: en efecto, en esta norma no existía ninguna previsión sobre la limitación de gastos o la designación de administradores, mientras que los mecanismos para proceder a su control presentan un perfil más adecuado que en dicha norma preconstitucional; también son más extensas las normas sobre los medios de comunicación y su uso gratuito durante la campaña electoral, que además aparecen ahora básicamente en la **sección VI del capítulo I**. En cambio, se mantienen las líneas generales acerca del acceso y distribución de subvenciones (más tarde sometidas a modificaciones de alcance diverso, como se indicará posteriormente) y acerca de las aportaciones privadas.

### **III. UNAS DISPOSICIONES CON UN CONTENIDO HETEROGÉNEO Y COMPLETO**

Si LÓPEZ GUERRA consideraba que "las armas para la regulación de los gastos electorales" eran la prohibición, limitación y publicidad de las contribuciones, la limitación de gastos, la centralización de la responsabilidad de las operaciones y un sistema de financiación estatal<sup>73</sup>, no cabe sino concluir que la **LOREG** se ha hecho eco de todos estos instrumentos: así se ha señalado desde los primeros comentarios de esta ley, como el de BARQUÍN, que habla de una regulación amplia y detallada<sup>74</sup>. En parte, los que podrían ser denominados *temas* de la financiación electoral han sido ya apuntados, por lo que ahora cabe formularlos sistemáticamente, utilizando la misma división que se recibe en la **LOREG**:

a) Dentro del **capítulo VII**, la **sección I** («Los administradores y las cuentas

---

<sup>72</sup> *Aproximación...*, pág. 47.

<sup>73</sup> "Algunas notas...", pág. 175.

<sup>74</sup> Vid. "Ley Orgánica...", pág. 598. Por supuesto, esta constatación no presupone que estos instrumentos se hayan articulado siempre de manera eficaz y acertada.

electorales») establece cuáles son las obligaciones contables de las formaciones políticas, centradas básicamente en estas dos figuras, elementos imprescindibles del control de su actividad.

b) La **sección II**, cuya rúbrica es «La financiación electoral» regula tanto las modalidades y requisitos de acceso a las subvenciones o financiación pública directa (junto con la prohibición de realizar otras contribuciones por parte de los poderes públicos), como la financiación privada (en la que cabe incluir las aportaciones de particulares o de los partidos políticos y los créditos que soliciten a las entidades financieras).

c) La **sección III** está dedicada a «Los gastos electorales», a definirlos y delimitarlos primero y a establecer límites y prohibiciones luego.

d) La **sección IV** («Control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones») se puede considerar la clave del control de la financiación, puesto que en ella se establecen los órganos a los que compete llevar a cabo esta función y, parcialmente, las sanciones que pueden derivarse de su puesta en práctica.

e) Al margen de este **capítulo VII**, existen otras disposiciones de interés, por su relación directa con la financiación electoral: dentro del **capítulo VI** y de la regulación que en él se establece de ciertos aspectos de la campaña electoral, es posible encontrar vías de financiación indirecta (en relación al acceso a medios de comunicación para facilitar la difusión de su programa) o restricciones al uso de ciertos medios de propaganda que muy bien se pueden entender como límites de gastos.

f) Algo semejante se puede decir de los tipos penales regulados en el **capítulo VIII** que están directamente ligados a estos procedimientos de control, tanto en relación con las obligaciones contables como en el cumplimiento de las normas sobre adjudicación de subvenciones.

De gran parte de estas disposiciones es posible deducir la existencia de un

sistema de financiación dotado de cierta coherencia, dadas las relaciones que entre ellos existen, como se verá al analizar el límite de gastos, la cuantía de las subvenciones y la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de la contabilidad electoral; si a éstos se les añade la generosa presencia de las candidaturas en los medios de comunicación pública y las restricciones a las aportaciones de particulares, es evidente que tal sistema tiende de modo preponderante hacia la financiación pública<sup>75</sup>. Esto no supone, por otra parte, sino una muy poco relevante partida en el total de gastos presupuestados<sup>76</sup>. En cambio, no se puede decir que junto a ella se establezca un principio de publicidad de la contabilidad, puesto que el sistema de control previsto no garantiza (y la práctica tampoco la ha generado) un conocimiento generalizado de la procedencia y destino de los recursos utilizados durante la campaña electoral.

## **IV. UNAS DISPOSICIONES DE ESTRUCTURA COMPLEJA**

Esta complejidad se deriva del propio carácter de la legislación electoral española y se manifiesta, en principio, en dos posibles sentidos: en primer lugar, se atenderá al modo en que, dentro de la **LOREG**, se articulan sus disposiciones *comunes* con las *especiales*, para, a continuación, determinar cuáles de las primeras han de calificarse como *generales* y cuál es el ámbito que dejan a las *autonómicas*. Además, debe tenerse siempre como referencia la posible incidencia de las previsiones de la **LOFPP** en el proceso electoral, bien porque existan aspectos no regulados en la ley electoral, bien porque se hayan recogido en ellas reglas diferentes (y aún contrapuestas).

---

<sup>75</sup> **ASTARLOA** tiene como uno de los principios del Derecho electoral español el de la financiación pública de los gastos electorales: vid. voz "Derecho electoral", pág. 2.286.

<sup>76</sup> Según el cálculo de **LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**, apenas supone el 0'01% de los gastos del Estado (y el 15% del total dedicado a financiación de partidos): vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 24.

## **A. LAS ELECCIONES GENERALES**

Respondiendo fielmente a la estructura de la propia **LOREG**, el estudio de la financiación electoral debe atender no sólo a lo dispuesto en el **capítulo VII del título I**, sino que éste debe ser completado, desarrollado o precisado con las disposiciones especiales previstas para cada elección: los artículos que aparecen en el **capítulo VI del título II**, el **capítulo VII del título III**, los **apartados 9 y 10 del artículo 201** y el **capítulo VII del título VI**<sup>77</sup>. Todos ellos se organizan de acuerdo a un modelo similar, ya que establecen, en primer lugar, los requisitos y plazos para el nombramiento de los administradores electorales y a continuación la manera en que ha de determinarse el límite de gastos y la cuantía de las subvenciones, junto con las condiciones que se exigen para acceder a ellas en cada caso. En cambio, con una sola excepción, la regulación de la campaña electoral está contenida por completo en el **título I**.

## **B. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL**

También la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecta sobre estos aspectos, reflejando de manera singular el modo tan particular que la **LOREG** ofrece para resolver esta cuestión. La mayor parte de las disposiciones sobre financiación electoral se han considerado de carácter orgánico por su contenido o afectadas por la necesidad de recibir un tratamiento idéntico en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad en el derecho de sufragio. Por esa razón, las Comunidades Autónomas no pueden modificar, dentro del **capítulo VII**, ni la **sección II**, en la que se establecen las normas generales sobre subvenciones y los límites a las aportaciones privadas, ni prácticamente toda la **sección III**, de los gastos electorales, por estar incluidas en la relación de la **disposición adicional primera**,

---

<sup>77</sup> No existe un capítulo, dentro del **título V**, dedicado a gastos y subvenciones en las elecciones a diputados provinciales, por las razones ya expuestas.

**apartado 2**, mientras que de las restantes secciones se han excluido los artículos que tratan de los administradores (**121 a 124**) y los que establecen el procedimiento de fiscalización por el Tribunal de Cuentas (**133 y 134**), por lo que lo dispuesto acerca de cuentas electorales y control por las juntas electorales sí que es de aplicación en las elecciones a las Asambleas autonómicas; dentro del **capítulo VI**, por lo que se refiere a los medios de financiación indirecta, no resulta aplicable la posibilidad de acceder a espacios para colocar carteles y a locales para organizar actos, así como tampoco el tiempo que a cada formación corresponde como espacio gratuito en radios y televisiones públicas (**artículos 55 a 57 y 64**), mientras que sí lo serán la determinación de tarifas postales especiales, la prohibición de contratar publicidad en medios de comunicación, y, dentro del derecho de acceso a los espacios gratuitos en medios de comunicación audiovisuales de titularidad pública, los criterios generales que han de utilizarse para su reparto (votos y ámbito del medio) y el procedimiento a seguir (**artículos 58 a 63 y 65**); por último, también serán directamente aplicables los tipos penales relacionados con estas actividades (**sección II del capítulo VIII**).

Sin perjuicio de que en los capítulos siguientes se realice un análisis particular y pormenorizado de cada uno de estos preceptos, sí cabe señalar que el resultado de esta delimitación no deja de sorprender, por la dificultad de relacionar esas decisiones con los criterios que, con carácter general, se expusieron anteriormente, salvo en lo que se refiere al mantenimiento de unas bases homogéneas en materia de organización (que lleva, un tanto contradictoriamente, a considerar aplicables las normas sobre cuentas o juntas electorales, pero en cambio excluye las dedicadas a administradores o al Tribunal de Cuentas)<sup>78</sup>. En todo caso, el ámbito de actuación del que disponen las Comunidades Autónomas no es muy amplio, puesto que las principales características de sus sistemas de financiación electoral vienen impuestos por la LOREG, que ha

---

<sup>78</sup> En todo caso, recuérdense las enmiendas de la Minoría Catalana y del Sr. Vicens citadas en nota 186 del capítulo I, que al proponer la reducción del ámbito de acción de la **disposición adicional primera** excluían de él tanto el **capítulo VI** como el **VII**, sin que tampoco dieran más razones para explicar esta nueva delimitación, que hubiera otorgado a las Comunidades Autónomas una entera disponibilidad en materia de financiación.

dotado de carácter básico a los aspectos más relevantes de los gastos y subvenciones, como señala DE CARRERAS<sup>79</sup>: tienen que establecer un límite de gastos, prever unas subvenciones públicas para resarcir a las formaciones políticas de los gastos que hayan realizado, no pueden ampliar las posibilidades de recibir aportaciones privadas, las juntas electorales han de desempeñar una actividad de control, los medios de comunicación de titularidad pública tienen la obligación de poner a disposición de los partidos espacios gratuitos... Su margen, en definitiva, es bastante reducido, más allá del que se deduce de la propia estructura de la LOREG: configura el sistema de prestaciones por parte de los poderes públicos y su relación con el límite de gastos, permitiendo solamente establecer las cantidades respectivas, el tiempo que les corresponde y las modalidades de subvención, aunque sí tienen más margen en lo relativo al procedimiento de control<sup>80</sup>.

En relación a las leyes electorales, que, sin excepción, se refieren a la financiación de partidos y candidaturas<sup>81</sup>, en esta materia siguen las líneas generales que las caracterizan:

---

<sup>79</sup> Vid. voz "Elecciones autonómicas", pág. 2.684.

<sup>80</sup> SANTOLAYA, por el contrario, llegaba a la conclusión de que tenían "un amplio campo de actuación en sus leyes electorales [para] decidir sobre la existencia o no de subvención electoral a los grupos políticos, establecer los criterios, las cuantías y sus propios controles de gastos y subvenciones", afirmación errónea que era consecuencia de omitir, en la relación que hacía de las materias incluidas en la **disposición adicional primera**, cualquier referencia a las que son objeto de atención en este trabajo, salvo las relativas a la campaña electoral (vid. "La delimitación...", págs. 43 a 45). Tampoco resultaba exacta, aunque se aproximaba más a las disposiciones legales, la afirmación de GARCÍA HERRERA, que consideraba uno de los elementos disponibles para las Comunidades Autónomas "completar los aspectos que favorecen la credibilidad y transparencia de las elecciones (financiación, controles económicos)" (*op. cit.*, pág. 910). Por su parte, GÓMEZ NEBRERA se limita a señalar que abarca, dentro de las cuestiones de procedimiento, las subvenciones a grupos políticos (*op. cit.*, pág. 118). En fin, DÍAZ DELGADO señala que entre "los amplios campos de actuación material" que tienen las leyes autonómicas se encuentra "decidir sobre los gastos electorales y subvenciones a los grupos políticos, los criterios de distribución y el control de gastos" (*op. cit.*, pág. 240).

<sup>81</sup> Hasta el punto de ser destacado por LÓPEZ GUERRA de entre los diversos aspectos incluidos en su contenido, junto a la administración electoral, la fijación de circunscripciones y la fórmula electoral: vid. Luis LÓPEZ GUERRA: "La organización de las Comunidades Autónomas", en Luis LÓPEZ GUERRA, Eduardo ESPÍN TEMPLADO, Joaquín GARCÍA MORILLO, Pablo PÉREZ TREMPs y Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Derecho Constitucional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1992, Volumen II, pág. 358.

a) La **LEP** es la que le presta una mayor atención, tanto en relación con la campaña electoral, que tiene una regulación tan completa, pero mucho más minuciosa que la de la **LOREG**, como con la propia financiación: a la primera se dedica el **capítulo II** de su **título V**, dentro del procedimiento electoral, y a la segunda el **título VII**, con una rúbrica que define con mayor precisión su contenido: «Ingresos, gastos y subvenciones electorales». Mayores diferencias provocan ciertas innovaciones, no muy importantes ni tampoco muy numerosas, pero que en ciertos puntos se apartan de la legislación estatal, sobre todo en materia de control: así, a las sanciones se dedica un capítulo entero en el que se establece un sistema en parte diferente al de la **LOREG**<sup>82</sup>.

b) Con respecto a Cataluña, la indefinición que caracteriza su legislación electoral se ha resuelto en cada convocatoria con un desarrollo normativo posterior, de rango infralegal, por lo que las disposiciones sobre los asuntos tratados en estas páginas pueden estar contenidos en un decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña dictado precisamente para cada convocatoria: así, para las elecciones de 1988, en el **Decreto 80/1988, de 12 de abril, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1988**; para las elecciones de 1992, en el **Decreto 3/1992, de 20 de enero, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1992**; para las elecciones de 1995, el **Decreto 254/1995, de 28 de septiembre, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1995**. Siendo su contenido sustancialmente similar,

---

<sup>82</sup> Ya la **Ley 28/1983** había tenido un cierto carácter innovador, a pesar de que mantenía el mismo sistema del **RDLNE** (un capítulo incluido en el título dedicado a la campaña electoral): además de prever la existencia de subvenciones, cuya cuantía no se especificaba en la ley, había unas normas de control, contabilidad y sanciones más completas que en aquél. La **Resolución de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de 21 de octubre de 1986** puso de manifiesto los desajustes que se daban entre esta ley y la **LOREG**, que ciertamente no se encontraban entre los de mayor entidad.

incluso en las cantidades, a las previsiones generales y para el Congreso de los Diputados contenidas en la **LOREG**, no resulta admisible que en cada ocasión sea el Consejo Ejecutivo de la Generalidad el que decida, por ejemplo, acerca de los requisitos que permiten acceder a las subvenciones. En relación a la campaña electoral, salvo alguna muy específica disposición, sí habrá que estar a las normas generales, aplicables directa o supletoriamente.

c) También se puede tomar de nuevo a la **LEPGal** como modelo de la estructura que adoptan las demás e incluso de su contenido, ya que se puede dar carácter general al juicio que formulaba PORTERO, para quien es poco lo que añade a lo ya regulado por la **LOREG**<sup>83</sup>. Por una parte, se dedica, bien un capítulo, bien alguna sección, dentro de la regulación de la campaña electoral (incluida por lo general en el título dedicado al procedimiento electoral) a la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, con el único objeto de fijar el baremo a seguir en sus elecciones<sup>84</sup>; la **LEAExt** es la única que también se detiene en otras formas de financiación indirecta<sup>85</sup>. Por lo que hace a los gastos y subvenciones (ésta es la rúbrica que aparece en todas las leyes, salvo en la **LERMur**, en la que es «Régimen de financiación electoral»), aparecen en un título (o capítulo) específico, cuyos artículos, aunque se refieren a prácticamente todas las materias de la financiación, tienen un contenido muy limitado, a veces casi inexistente (salvo, lógicamente, para fijar cantidades), con numerosas omisiones o remisiones a la **LOREG**, lo que es expresión de esa restricción a que quedan sujetas por la **LOREG** y de la voluntad de no apartarse de ella (aunque la relevancia que introducir diferencias en este campo

---

<sup>83</sup> "La Ley de Elecciones...", pág. 1.001.

<sup>84</sup> Un análisis de este aspecto en una de estas leyes puede verse en CHUECA: "El régimen jurídico...", págs. 58 a 60.

<sup>85</sup> **ÁLVAREZ MORALES** llama la atención acerca de la introducción de alguna innovación en este aspecto: puede verse una consideración general sobre la financiación electoral en la ley extremeña en *op. cit.*, págs. 155 a 167.

podiera tener sobre el electorado parece mínima)<sup>86</sup>.

d) Por último, las leyes que han previsto un régimen electoral particular para instituciones locales específicas de cada Comunidad mediante sufragio universal apenas han reparado en esta cuestión: sólo el **artículo 9 LEJGTH** establece subvenciones para las formaciones políticas, remitiéndose para calcularlas tanto a las dispuestas para el Parlamento Vasco como para las elecciones municipales; no hay en cambio referencia alguna ni a gastos ni a su control. La **Ley foral 12/1991** sólo alude a la propaganda electoral realizada en los medios de comunicación de titularidad pública, pero sólo para indicar que ese derecho se entiende incluido en el tiempo que dispongan las formaciones políticas para las elecciones municipales (**artículo 11.2**). La ausencia es absoluta en la **Ley 16/1990**, que no establece ninguna disposición sobre campaña ni sobre financiación para las elecciones al Consejo General de Arán. Las razones de esta ignorancia están muy claras: por un lado, su coincidencia con las elecciones municipales; por otro, lo extremadamente limitado, en un sentido territorial y poblacional, de estas elecciones (con la excepción de las elecciones a Juntas Generales, que abarcan toda la Comunidad Autónoma del País Vasco).

### C. LA FINANCIACIÓN NO ELECTORAL

Aunque ya se ha apuntado en numerosas ocasiones, hay que repetir que la regulación de las campañas y la financiación de los partidos políticos no son cuestiones por completo independientes, sino que conviene examinarlas de forma conjunta. Por ello, a la complejidad que se deduce de este panorama hay que sumar además que ésta no es una materia sólo afectada por la legislación de carácter estrictamente electoral, sino que en ciertos puntos resulta necesario atender al contenido de la **LOFPP**, que

---

<sup>86</sup> En sentido contrario, CHUECA considera que las normas sobre financiación son un caso de adecuación voluntaria, sin que se dé el supuesto de la vinculación, en aras de garantizar una cierta homogeneidad también en esta importante materia (vid. "El régimen jurídico...", pág. 39). Por lo demás, un análisis de una de estas regulaciones se puede encontrar la obra ya citada de este mismo autor: "La financiación electoral", págs. 86 a 106.

puede considerarse paralelo al de la LOREG en materia de límites y publicidad de las aportaciones de particulares y extranjeros, de documentación contable o de sanciones, pero no siempre con criterios uniformes y sin que aparezca más referencia a la ley electoral que la del artículo 2, ya mencionada, por lo que en alguna ocasión es problemática la concurrencia de las dos normas<sup>87</sup>.

## V. UNAS DISPOSICIONES SUJETAS A CONSTANTES REVISIONES

Por último, debe llamarse la atención acerca de la aparente contradicción, ya indicada, de que una materia que se ha entendido queda reservada a la ley orgánica, como la regulación sobre gastos e ingresos electorales y su control, no haya mantenido esa pretendida nota de estabilidad y continuidad desde 1985, sino que, por el contrario, se han sucedido desde entonces varias reformas, con un alcance diverso en relación a su incidencia en el sistema. Parece pues que sobre esos caracteres se impone la naturaleza coyuntural que define a las normas sobre financiación de partidos, como se dijo en el capítulo II y viene a confirmar, por lo demás, la existencia de un cierto debate continuado sobre la materia, tanto en el ámbito político como en el científico<sup>88</sup>. Ciertamente, no se puede decir que hayan supuesto una

---

<sup>87</sup> Hasta el punto de que en algún aspecto concreto cabe preguntarse, como se hará en su momento, si la divergencia llega a suponer una derogación tácita de lo dispuesto en la LOREG: en ese sentido, no hay que olvidar el rango de ley orgánica de que gozan ambas.

<sup>88</sup> Una enérgica crítica a estas modificaciones y a la aun más permanente y constante pretensión de variarlas (sin un criterio muy definido en ninguno de los dos casos) se encuentra en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, para quien debería ser objeto de reforma lo ineludible, pero no con "la soltura con la que se está interviniendo en esta materia: apenas concluye una reforma de la legislación se abre otra", por lo que reclama un mayor sosiego y reflexión en la discusión pública de estas cuestiones, alejándolas de la polémica cotidiana, si bien es cierto, como recuerda este mismo autor, que los cambios en las leyes de otros países (Francia, Alemania, Italia,...) han sido también frecuentes, sobre todo a partir de 1988 (vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 23, y "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", págs. 112 y 113). Con un alcance diferente, BALLARÍN apuntaba que el Tribunal Constitucional, en este ámbito electoral, aprecia que la ley orgánica está concebida con una particular aspiración de generalidad y sistematicidad, lo que excluiría "intervenciones normativas especiales, episódicas, excepcionales" (vid. "Círculo de impacencias...", pág. 253). Por lo demás, al haberse centrado en este problema y, en general, en cuestiones de carácter técnico relacionadas con el efectivo cumplimiento de las garantías del sufragio, sin que ninguna haya corregido de forma sustancial

alteración sustancial del sistema de financiación electoral, básicamente el mismo desde la aprobación de la **LOREG**, tal como se describirá a continuación, intentando señalar las razones a las que obedecieron tales modificaciones, así como los rasgos principales que las caracterizan en cuanto a su procedimiento de elaboración y contenido: se trata por lo general de ajustes para afinar su funcionamiento, que, por el detallismo de la legislación electoral, a pesar de que sean cambios en ocasiones incluso poco relevantes, tienen que producirse mediante la correspondiente ley orgánica<sup>89</sup>.

a) La primera reforma de la **LOREG** se produjo por efecto de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, que obligó a regular el modo en que se iban a desarrollar las elecciones en España al Parlamento Europeo: el **artículo 28 del Acta relativa a las condiciones de adhesión, aneja al Tratado de Adhesión de España y Portugal, de 11 de junio de 1985**, otorgaba un plazo de dos años para elegir por sufragio universal a los representantes del pueblo español, de conformidad con el **AERA**. Fue la ya citada **Ley orgánica 1/1987** la que permitió dar cumplimiento a este compromiso<sup>90</sup>. Como en esta materia se limitó a introducir las especificaciones

---

el marco jurídico de la representación, se ha considerado más oportuno su tratamiento al hilo de la determinación de las características de la financiación (sobre su repercusión en el sistema de representación, vid. GARRORENA: *Representación política, elecciones generales...*, pág. 10). Para ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN, la vocación de permanencia de la **LOREG** "ha sido rectamente entendida, al hacerla compatible con la incorporación de las reformas necesarias para solventar las lagunas e insuficiencias detectadas en los procesos electorales": vid. *Código...*, pág. 13.

<sup>89</sup> Así lo indicó ARNALDO, que llamaba la atención, por contraste, acerca de la intangibilidad que parecía rodear la aprobación de la **LOREG** en 1985 y sobre la necesidad de lograr un amplio consenso cuando se lleva a cabo una reforma en esta norma, en su intervención en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 31 de enero de 1994, que se recoge en el volumen colectivo *La reforma del régimen electoral, cit.*, págs. 152 y 153. Amén de que no siempre se ha producido un respaldo tan generalizado como el de aquella ocasión (lo que en ningún caso debe dar lugar a interpretaciones tendentes a menoscabar la legitimidad de estas medidas), la tramitación de tales modificaciones ha sido un terreno bastante propicio para que se dieran diversas vicisitudes parlamentarias, acudiendo a procedimientos especiales, abreviados, lo que refuerza aún más esa impresión de cambios no excesivamente meditados, cuando no apresurados.

<sup>90</sup> Su aprobación (tras una "acelerada tramitación parlamentaria", según ARNALDO: vid. "Elecciones al Parlamento Europeo", pág. 321) no suscitó mayorías tan unánimes como la de la **LOREG**, pero también fueron muy amplias: recibió, de un total de 295 votos emitidos en la primera votación de totalidad del Congreso de los Diputados, 228 a favor, 62 en contra y 5 abstenciones; tras su tramitación en el Senado por el procedimiento de urgencia, en la votación definitiva participaron 275 diputados, de los que 229 votaron a favor, 37 en contra y 9 se abstuvieron (vid. *Trabajos LOREPE*, págs. 221 y 416). Las discrepancias se debieron básicamente a la opción por una circunscripción única, como se apuntó en su momento.

necesarias en orden a la cuantía de subvenciones y límites de gastos en las elecciones al Parlamento Europeo, con las mismas características que en las restantes elecciones<sup>91</sup>, su aspecto más interesante, a pesar de que no llegara a plantearse de modo explícito, resultaba ser la necesidad de que fuera la legislación española la que estableciera estas disposiciones, impuesta por el hecho de que las normas comunitarias sobre elecciones al Parlamento Europeo no hubieran entrado a regular esta materia. En realidad, sólo el primer proyecto de convención sobre la elección de la Asamblea parlamentaria por sufragio universal (informe Dehouse) reparaba en ella: en efecto, contenía una disposición sobre reembolso de gastos electorales entendidos como los que destinaran los candidatos a impresión de folletos y carteles, para lo que se preveía la inclusión en el presupuesto del Parlamento Europeo de los créditos necesarios, fijando su Mesa el modo en que se haría su distribución; posteriormente, ni los restantes trabajos parlamentarios tendentes a elaborar ese procedimiento uniforme, ni, en general, los estudios que desde una perspectiva teórica se han ocupado del tema han tenido como objeto de debate, como señala ASTARLOA, ni el acceso a los medios de comunicación, ni los gastos electorales máximos y su control, ni la financiación de las candidaturas<sup>92</sup>, salvo en una resolución previa al más reciente informe De Gucht, en la que se establecían, como orientaciones que habría de recoger un futuro proyecto, unas "disposiciones reglamentarias" en materia de campaña electoral consistentes en que los Estados asumirían los gastos de organización de las elecciones (en especial, de la impresión y distribución de papeletas) mientras que el Parlamento Europeo podría llevar a cabo una campaña institucional informativa; también correspondía a los Estados el reembolso de los gastos de la campaña electoral, cuestión sobre la que se

---

<sup>91</sup> Aunque también introdujo alguna reforma más concreta en aspectos que podrían considerarse formales o secundarios; en cualquier caso, SANTAOLALLA, en su análisis de la *Ley orgánica 1/1987*, apenas les presta atención, limitándose a reproducir estas disposiciones: vid. *Elección...*, págs. 104 y 105.

<sup>92</sup> Vid. Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: "Las perspectivas del procedimiento electoral uniforme en las elecciones al Parlamento Europeo", *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, núm. 17 (1988), pág. 340.

emplazaba al Consejo a tomar una decisión en el plazo de dos años<sup>93</sup>. Ciertamente, la atención ha recaído de modo principal sobre otras cuestiones sin duda más necesarias y urgentes (titularidad del derecho de sufragio -en lo que se refiere a los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado miembro-, compatibilidad de mandatos parlamentarios -nacional y europeo-, dimensiones de las circunscripciones -desde una por Estado a tantas como parlamentarios se elijan-, fórmula electoral -proporcional o mayoritaria, con sus distintas variantes-) en las que no se puede decir que se haya alcanzado un acuerdo plenamente satisfactorio; tampoco en un tema como éste, marginado hasta ahora de tales discusiones, parece previsible una fácil resolución, que debería abordar primeramente su propia inclusión en ese «procedimiento electoral uniforme»<sup>94</sup>.

b) Con la **Ley orgánica 2/1988, de 3 de mayo, de publicidad electoral en emisoras de televisión privada** (en adelante, citada como **LOPEETVP**), se inaugura una técnica que, a pesar de carecer del mínimo rigor técnico, no ha dejado de repetirse en casos similares: con ocasión de la aprobación de una ley que regula la actividad de un medio de comunicación, se tramita de modo paralelo una ley orgánica relativa a la publicidad electoral en dicho medio, pero que no llega a integrarse en el texto de la **LOREG**; a pesar por tanto de que no modifique expresamente ninguno de sus preceptos, materialmente sí que supone su reforma<sup>95</sup>. Se trata por lo demás de

---

<sup>93</sup> No es por tanto en el informe definitivo donde se recogen tales disposiciones, al contrario de lo que dicen **ÁLVAREZ CONDE** y **ARNALDO** (vid. "De nuevo...", pág. 55), ya que éste se limita a mencionar la resolución provisional de 1991.

<sup>94</sup> **ÁLVAREZ CONDE** y **ARNALDO**, aun considerando la campaña electoral y los gastos electorales y su control como cuestiones residuales o "menos sensibles", sí creen que "deben quedar fijadas también desde bases comunes" (vid. "De nuevo...", pág. 67). En ese caso, el método para determinarlas habría de ser, más que la mera reproducción de las normas existentes en la mayoría de los Estados, la conciliación no tanto de las diversas legislaciones como con las características que adquieran tales elecciones, todavía por definirse, en el caso de que alcanzaran un grado de uniformidad que permitiera hablar de *elecciones europeas*, lo que está por ver que se produzca algún día.

<sup>95</sup> De no ser así, no tendría explicación que se tratara de una ley orgánica. Ya durante la elaboración de la **LOREG** el Grupo Vasco (PNV) presentó la enmienda 357, con el fin de crear una nueva disposición adicional en la que se previera que la utilización electoral de la televisión privada se contemplaría por la ley que habría de regular el uso de dicho medio; para la ponencia se trataba de una cuestión relativa a una futura ley que no

una ley *de artículo único*, que plantea gran semejanza con lo dispuesto en la LOREG en cuanto a prohibiciones y control de su actividad durante este periodo.

c) Mayor importancia tuvo la **Ley orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG**, que supuso una reforma bastante extensa de la LOREG, ocasionada en principio por los problemas (teóricos y prácticos) que planteó la compleja resolución de los recursos contenciosos electorales suscitados a raíz de las elecciones a Cortes Generales de 1989<sup>96</sup>. Ésta es la razón de que sus elementos

---

había que prejuzgar en ésta (*Trabajos LOREG*, págs. 250, 251 y 387). No obstante, ésa era la técnica que utilizaba el proyecto de ley de televisión privada remitido por el Gobierno, en el que figuraba un artículo, al que su disposición adicional primera otorgaba rango de ley orgánica, sobre esta materia; sin que fuera objeto de ninguna enmienda esta ordenación (sí, en cambio, como se verá, su contenido), el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, Sr. Marcet, propuso que ese artículo desapareciera y se tramitara como una proposición de ley orgánica, a fin de que se produjera "la incorporación de la televisión privada en el régimen electoral general", sin que se aludiera en este nuevo texto a modificación alguna de la LOREG. No deja de causar cierta perplejidad que esta relativa mejora técnica sí provocara reacciones de diversos portavoces (influidas también por las discrepancias en cuanto al fondo): así, durante el debate por el Pleno del dictamen de la Comisión, el Sr. Ysart, del Grupo CDS, la consideró "un engendro mal nacido", mientras que para el Sr. Pérez Dobón, de la Agrupación de diputados del PDP, suponía una modificación indirecta, con problemas técnicos y semánticos, que se limitaba a una regulación parcial, alterando el equilibrio con el que se aprobó la LOREG; el portavoz del Grupo Popular en el Pleno del Senado, Sr. Sanz, lo tachaba de "improvisación", frente al criterio correcto, que hubiera sido modificar la LOREG; finalmente, con ocasión del debate por el Congreso de los Diputados de las enmiendas del Senado, el portavoz de este último grupo, Sr. Ramallo, consideraba que era una "mini-ley", que, eso sí, contenía la esencia de lo que el grupo mayoritario pensaba sobre la televisión privada. No dejaban de formar parte todas estas opiniones de una considerable oposición a lo dispuesto en la ley que regulaba la concesión de este tipo de emisoras, que se reflejó en las dos votaciones de totalidad del Congreso de los Diputados: si en la primera, de 227 votos, 189 fueron afirmativos, 31 negativos y 7 abstenciones, en la definitiva, de 290, 178 se pronunciaron a favor, 108 en contra y 4 abstenciones (*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie A, núm. 30-1, de 10 de abril de 1987, págs. 4 y 7, en relación con el proyecto; *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 26 de noviembre de 1987, págs. 7.438 a 7.440, para la enmienda transaccional y su debate; *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 64-1, de 12 de diciembre de 1987, pág. 1, la proposición desgajada del proyecto; *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Pleno, núm. 81, de 22 de diciembre de 1987, págs. 5.210 a 5.212, *C.G. D.S.S.* III Legislatura, Pleno, núm. 70, de 16 de marzo de 1988, págs. 3.018 y 3.019, y *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Pleno, núm. 101, de 14 de abril de 1988, pág. 6.271, para las respectivas intervenciones; por último, en págs. 5.215 y 6.294 de los diarios de sesiones plenarios del Congreso de los Diputados, las votaciones).

Posteriormente, no han faltado iniciativas para recomponer una cierta unidad: así, pueden verse las enmiendas 30 y 31 del Grupo Catalán (CiU), así como las 40 y 41, del Grupo Catalán en el Senado (CiU), para introducir una mención a estas emisoras en los artículos 60 y 66 LOREG, solución sin duda más satisfactoria [*B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág. 21, y *B.O.C.G. S.*, V Legislatura. Serie II, núm. 17 (b), de 2 de marzo de 1994, págs. 20 y 21].

<sup>96</sup> No dejó tampoco de ser complicado el proceso para acometer y cumplimentar esta reforma: previamente, hay que tener en cuenta que, en el marco de una serie de medidas contra la corrupción, que incluían modificaciones en las leyes de incompatibilidades de altos cargos, de contratos del Estado, del mercado de valores o del CP en materia de tráfico de influencias, existía una proposición de ley que pretendía modificar las incompatibilidades de diputados y senadores, fruto del informe de la ponencia que se encargó de estudiar

principales y a los que se ha prestado mayor atención hayan sido los que versan sobre la administración y el procedimiento electoral, así como a las incompatibilidades parlamentarias. Aquí sin embargo interesa destacar los aspectos relativos a la convocatoria de elecciones de Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas de *segundo grado* y, sobre todo, las muy diferentes facetas de la financiación en las que incide esta norma: contabilidad, concepto de gasto electoral, alteración de las cantidades relativas a subvenciones y límite de gastos, creación de una subvención por envíos postales, entrega de las subvenciones, limitaciones de la campaña institucional, reparto de espacios gratuitos en los medios de comunicación

---

todas esas iniciativas (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 61-1, de 24 de octubre de 1990). A ella habría que sumar una proposición de ley, presentada por los Grupos Socialista, Popular, Catalán (CiU), CDS, Vasco (PNV) y el Sr. Mardones, relativa a la convocatoria de elecciones, a la campaña electoral y a la elección de alcalde (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 58-1, de 24 de octubre de 1990). A todo esto, se había constituido una comisión de investigación sobre las irregularidades del proceso electoral de 29 de octubre de 1989, cuyo dictamen, entre otras muchas materias, abogaba por la racionalización del gasto y su control por las juntas electorales (objetivo sin duda plausible, pero también poco relacionado, en principio, con las impugnaciones, anulaciones e incluso repetición de la votación en una de las circunscripciones, cuyo estudio parecía ser el objeto de su actividad: *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 71, de 27 de noviembre de 1990, pág. 3.531). En realidad, las conversaciones entre el Gobierno y los grupos parlamentarios acerca de un eventual pacto para reducir los gastos electorales se remontaban a bastante tiempo atrás (*El País* de 25 de mayo y 6 y 7 de junio de 1990): no es de extrañar por ello que estas y otras modificaciones propuestas en ese dictamen se recogieran por el Gobierno en un proyecto de ley, que abarcaba numerosas materias: administración electoral, censo, procedimiento, gastos y subvenciones, encuestas electorales... (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-1, de 17 de diciembre de 1990). Estos tres textos, finalmente, son objeto de refundición por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que los aprueba como un solo proyecto de ley (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 50-1, de 12 de febrero de 1991; sobre esta proliferación de textos y las circunstancias que los rodearon, puede verse ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. II, págs. 52 y 53). Al margen de estas idas y venidas, interesa señalar que se no consiguió tampoco una aprobación generalizada, tanto por la abstención del Grupo Popular, conforme con los objetivos generales de la reforma, pero que al discrepar en puntos concretos (fuera por acción -la regulación de una nueva subvención- o por omisión -en relación al uso de las cabinas o a los debates-), se "inhibió" del consenso que pretendían el resto de los grupos (ésta fue la expresión que utilizó su portavoz en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, Sr. Aguirre: *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, pág. 6.081), como por la oposición del Grupo IU-IC, manifestada desde el inicio de esta tramitación por su portavoz, Sr. Núñez, para quien se debía a que no se abordaba la reforma del sistema electoral (hasta el punto de que fue el único miembro de la Comisión que se opuso a la refundición de los tres textos; también elevó una queja por la aplicación del procedimiento de urgencia: *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 71, de 27 de noviembre de 1990, págs. 3.543 y 3.544; *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, págs. 6.089 y 6.090, y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.351, respectivamente). Estas posturas tuvieron un claro reflejo en la votación de totalidad: de 285 votos, 193 fueron favorables, 12 en contra y 80 abstenciones (*C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.375; no hubo segunda votación porque el Senado no introdujo modificación alguna al texto aprobado en esa ocasión).

públicos...<sup>97</sup>. Por su importancia, no es de extrañar que desencadenara una cascada de reformas en las leyes electorales autonómicas, que obedecieron tanto a factores jurídicos como políticos, los mismos que habían originado un alto grado de homogeneidad con la LOREG; a partir de ese momento se han operado las siguientes modificaciones en estas leyes: en la ley gallega, por Ley 15/1992, de 30 de diciembre; en la andaluza, por Ley 5/1994, de 3 de mayo; en la cántabra, por Ley 4/1991, de 22 de marzo; en La Rioja, como se dijo, se aprobó una nueva ley; en la murciana, por Ley 9/1995, de 24 de abril; en la aragonesa, por Ley 4/1992, de 17 de marzo y por Ley 3/1995, de 29 de marzo; en la castellano-manchega, por Ley 5/1990, de 26 de diciembre, por Ley 1/1991, de 15 de marzo y por Ley 5/1994, de 16 de diciembre; en la canaria, por Ley 2/1991, de 18 de marzo y por Ley 5/1995, de 1 de abril; en la navarra, por Ley foral 11/1991, de 16 de marzo; en la extremeña, por Ley 2/1991, de 21 de marzo; en la balear, por Ley 5/1995, de 22 de marzo; en la madrileña, por Ley 5/1995, de 28 de marzo, y en la castellano-leonesa, por Ley 4/1991, de 20 de marzo<sup>98</sup>.

d) A pesar de ser prácticamente contemporánea de la anterior, la Ley orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora (en adelante, citada como LOPEEMR), mantiene la línea de la LOPEETVP, sin integrarse tampoco en la LOREG; sirva por tanto todo lo dicho

---

<sup>97</sup> Cuya incidencia no ha sido suficientemente apreciada por los autores: por ejemplo, ÁLVAREZ CONDE sólo cita estos dos últimos aspectos (*Curso...*, Vol. II, pág. 48); DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO no mencionan ninguno e incluso la consideran una reforma "de menor significación", que sólo afectaría al procedimiento electoral (*op. cit.*, Tomo II, pág. 491).

<sup>98</sup> En la relación anterior sólo se han incluido aquéllas que han variado alguna norma relativa a materia objeto de estudio en este trabajo, ya que han existido otras para ajustar sus textos a las reglas de convocatoria de elecciones o para modificar su sistema electoral o el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios. Además, hay que señalar que el Gobierno Vasco dictó el Decreto 250/1993, de 3 de agosto, para, mediante el «desarrollo reglamentario» de la LEPVas, solventar las discrepancias originadas por la aprobación de la Ley orgánica 8/1991, ya que ésta había «desplazado» alguno de sus preceptos y había regulado nuevas materias. En un plano meramente cronológico, no es difícil encontrar en la mayoría de ellas una gran proximidad a la fecha de celebración de las respectivas elecciones.

anteriormente también para ésta<sup>99</sup>. La posterior **Ley orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, por la que se modifican los artículos 72, 73 y 141 de la LOREG** no tuvo ninguna incidencia sobre ninguna materia relacionada con la financiación de las elecciones (introducía una nueva regulación del voto por correo).

e) De nuevo incluía reformas en los artículos de los que se ocupa este trabajo la **Ley orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de modificación de la LOREG**, que en principio sólo pretendía armonizar la LOREG al **artículo 8.B.2 TCE** (desarrollado en la **Directiva 93/109, de 6 de diciembre**) y a la **Decisión del Consejo Europeo 93/81, de 1 de febrero**, en orden al derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión residentes en España en las elecciones al Parlamento Europeo, así como al número de eurodiputados que corresponden a España, respectivamente: a esta sola intención respondía el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales. Sin embargo, a este texto se presentaron una serie de enmiendas suscritas por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados en las que se recuperaba el contenido de una proposición de ley que no llegó a ser aprobada al haber concluido la IV Legislatura por la disolución de las Cámaras mediante **Real decreto 534/1993, de 12 de abril**<sup>100</sup>; estas enmiendas recogían prácticamente el mismo texto que ya había sido debatido y aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, respecto al cual algunos autores habían manifestado

---

<sup>99</sup> Con la salvedad de que en este caso fueron desde el principio dos los proyectos de ley, porque el que dio origen a esta ley iba acompañado del de control y organización de estas emisoras; ambos habían sido ya presentados en la Legislatura anterior (*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie A, núm. 113-1, de 17 de marzo de 1989; caducaron por la disolución de las Cortes Generales que se llevó a cabo por el **Real decreto 1.047/1989, de 1 de septiembre**). En cuanto a su aprobación, debido a las discrepancias en cuanto a las restricciones a los espacios gratuitos de publicidad, el respaldo tampoco llegó a ser unánime: de 272 votos, 181 fueron a favor, 90 en contra y 1 abstención (*C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 76, de 13 de diciembre de 1990, pág. 3.822).

<sup>100</sup> Fue presentada ante la Mesa del Congreso de los Diputados el 28 de diciembre de 1992 por los grupos Socialista, Catalán, CDS y Vasco y publicada en el *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 162-1, de 29 de enero de 1993. También en esta ocasión fueron largas las negociaciones entre estos grupos políticos: vid. *El País* de 22 de septiembre de 1991, de 9 de agosto, de 29 de octubre y de 4 de diciembre de 1992.

la oportunidad de volver a considerarlo sobre sus mismos presupuestos<sup>101</sup>. En concreto, las modificaciones afectaron a la regulación de la campaña electoral, del límite de gastos, de la publicidad electoral, de la entrega de subvenciones y del control de la contabilidad, volviendo en parte sobre artículos ya modificados por la **Ley orgánica 8/1991**. En la **Ley orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la LOREG** se han revisado diversos puntos relativos a la formación e inscripción en el censo electoral, que tampoco inciden en el objeto de este trabajo.

f) Finalmente, la reciente **Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de**

---

<sup>101</sup> SATRÚSTEGUI, por ejemplo, había defendido que "ahora podría retomarse y mejorarse" [vid. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: "La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE", *Claves de razón práctica*, núm. 36 (1993), pág. 40]; en ese mismo sentido, ÁLVAREZ CONDE ("Algunas propuestas...", pág. 30). LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, más tibiamente, señalaba que por su limitado alcance no cerraba ni mucho menos la discusión sobre esta materia (vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 55). Juicios bastante críticos, expresados en relación a la proposición, se pueden encontrar en Teodoro GONZÁLEZ BALLESTEROS: "Austeridad electoral", publicado en el diario *Ya* de 31 de octubre de 1992 o Pilar DEL CASTILLO VERA: "Publicidad en blanco y negro", publicado en el diario *El País* de 15 de abril de 1993. En cualquier caso, no dejó de ser una recuperación 'in extremis' y algo improvisada, como indicó LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en su intervención en el coloquio recogido en "Tema para debate...", pág. 137.

No deja de causar algún desconcierto que, tras la rotunda negativa de varios grupos a suscribir y apoyar aquella proposición (bien que compartieran algunos de sus objetivos en materia de limitación genérica de gastos) fuera unánime el apoyo en este momento, máxime dada la escasa discusión que se produjo en las Cámaras (el Congreso de los Diputados acordó seguir el procedimiento de lectura única y el Senado el de urgencia). Esa coincidencia parcial se deducía claramente de la lectura de proposiciones que habían presentado con anterioridad a aquélla (así, el Grupo Popular proponía rebajar estos gastos, junto con otras medidas relacionadas con las campañas electorales, en una proposición publicada en el *B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 158-1, de 27 de noviembre de 1992*) o de las que presentaron posteriormente y de manera alternativa a la de 28 de diciembre de 1992, bien por discrepar de aspectos concretos de la reforma propuesta, bien para modificar otros que aquélla ignoraba, que fueron rechazadas al tomarse en consideración (se trataba de las proposiciones presentadas por el Grupo Popular, publicada en el *B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 164-1, de 29 de enero de 1993*, y por el Grupo IU-IC, en el *B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 169-1, de 4 de febrero de 1993*) o incluso de las enmiendas que presentaron a la proposición, que, en lo que ahora interesa, contenían una reducción igual o aún mayor del límite de gastos (fueron publicadas en el *B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 162-5, de 17 de marzo de 1993*); son de gran utilidad los debates de estas proposiciones y enmiendas, por abordarse en ellos temas de una gran similitud, razón por la cual se ha considerado oportuno recogerlos cuando se aborden estas cuestiones. En cualquier caso, si hubo acuerdo o coincidencia en 1994, no se debió a un cambio de posiciones, al menos en el caso del Grupo Popular, cuyo portavoz, Sr. Vera, recordó la existencia de "una discrepancia, de cierto alcance, en un solo punto", que no podía ser obstáculo para una votación unánime, que efectivamente se produjo: de los 310 votos emitidos tras la primera discusión por el Congreso de los Diputados, 308 fueron a favor y 2 abstenciones; en la definitiva, de 319, 317 a favor, 1 en contra y 1 abstención (*C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Pleno, núm. 48, de 17 de febrero de 1994, págs. 2.311 y 2.340, y C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Pleno, núm. 60, de 24 de marzo de 1994, pág. 2.890*). Tampoco faltaron manifestaciones acerca de la premura de tiempo como razón para postergar una revisión más profunda de la ley electoral a otro momento en que hubiera más reflexión: en esos términos se expresó el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo (*loc. cit.*, pág. 2.315).

**publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres** (en adelante, citada como **LOPEETL**), que resulta parcialmente aplicable también a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable, se ajusta a las características de los dos supuestos anteriores ya analizados<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> No sólo en sus aspecto materiales, sino también en relación a la formación de mayorías y minorías, ya que en la votación de totalidad recibió, de 333 votos, 196 a favor, 133 en contra y 4 abstenciones (C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Pleno, núm. 182, de 8 de noviembre de 1995, pág. 9.653).

