

## LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DINERO: PROBLEMAS ACTUALES DE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS (1)

HANS-PETER SCHNEIDER

El antiguo dicho romano «pecunia nervus rerum» o, en traducción libre, «el dinero no lo es todo, pero sin dinero todo es nada», continúa vigente en nuestros días. Sobre todo los partidos políticos podrían escribir un tratado sobre el tema. Una y otra vez han intentado convencer al Estado y, con él, a los contribuyentes, para que les retribuya por su actividad, así como ampliar constantemente su participación en la financiación estatal. Ni siquiera la creciente crítica de la opinión pública a sus pretensiones exageradas les ha hecho desistir de su intento, sino todo lo contrario: mientras que el párrafo 1.º del artículo 21 de la Ley Fundamental (LF) habla tan sólo de una «cooperación» de los partidos en la formación de la voluntad del pueblo, el extenso catálogo de funciones del párrafo 2.º del § 1 de la Ley de Partidos Políticos (LPP) reclama prácticamente una competencia política general, incluso una especie de monopolio en materia de cooperación.

Hasta ahora, nadie se ha atrevido a llamar la atención a los partidos políticos, excepto, quizá, el Tribunal Federal Constitucional, quien en este asunto no siempre ha actuado con fortuna, respondiendo a menudo con ambigüedades y contradiccio-

---

(1) Conferencia pronunciada durante la celebración de las 26.<sup>as</sup> Jornadas de Bilburg, del 14 al 16 de abril de 1991, en Bischofsgrün (versión revisada y ampliada).

nes a las preguntas sobre la financiación de los partidos. En cualquier caso, en ningún otro área del derecho constitucional se han necesitado tantas sentencias judiciales (diez en total) para poner en orden un aspecto de la política práctica como en lo que atañe a la financiación de los partidos (ni siquiera el derecho de radiodifusión, con sus seis sentencias, logra hacerle sombra). Con todo, la sentencia más reciente, de 9 de abril de 1992, intentó, por primera vez, frenar la demanda financiera de los partidos al establecer «límites superiores» absolutos y relativos. De momento habrá que esperar para comprobar si este nuevo enfoque tiene más éxito que los esfuerzos anteriores. Personalmente soy escéptico y me gustaría exponer mis reflexiones en seis tesis.

#### PRIMERA TESIS

*Los problemas de la financiación de los partidos son «imposibles de resolver» de forma permanente, pues vuelven a suscitarse en intervalos regulares, por lo que sólo pueden solucionarse de manera provisional.*

La financiación estatal de los partidos no se ha convertido por casualidad en un tema permanente de debate político. Con tendencia a convertirse en materia de escándalo por sospecha de corrupción, el acceso de los partidos a las arcas del Estado no sólo moviliza viejos afectos antipartidistas de origen autoritario, sino que, además, resulta una válvula de escape idónea a través de la cual la opinión pública da rienda suelta a una insatisfacción general frente a la llamada «clase política», que en los últimos tiempos ha adquirido dimensiones alarmantes en cuanto «oposición a los partidos y a la política». Con todo, también los partidos tienen gran parte de culpa en la irresolubilidad básica del problema, y ello por varias razones:

1. Desde el punto de vista de sus cometidos, las necesidades financieras de los partidos tienden a ser «infinitas». Si se parte de la «cooperación» en la formación de la voluntad política del

pueblo, regulada en el párrafo 1.º del artículo 21 LF (y no del catálogo de funciones del párrafo 2.º del § 1 LPP), los modernos medios de información y comunicación ofrecen posibilidades prácticamente ilimitadas para el equipamiento técnico, sobre todo en el ámbito de los medios de comunicación. Basta pensar, por ejemplo, en las emisoras de radio de los partidos o en las agencias de publicidad, para que la dotación financiera necesaria traspase cualquier límite. Desde esta perspectiva, todos los intentos para determinar la dotación financiera de los partidos políticos a partir de sus funciones están abocados al fracaso desde el primer momento.

2. De ello resulta un «hambre de dinero» permanente y creciente de los partidos, que les mueve a idear métodos innovadores y cada vez más refinados para eludir cualquier normativa legal de carácter restrictivo. El legislador, al igual que el conejo entre dos erizos, está condenado a ir de un lado a otro moviéndose entre los partidos y sus financiadores y a tapar constantemente agujeros cada vez más perfeccionados. En mi opinión, en este área no existe ninguna traba que no pueda romperse. Ni siquiera las sanciones penales sirven de mucho en este caso. Ya en el pasado, la punibilidad de la evasión fiscal no constituyó ningún obstáculo para hacer donaciones ilegales a los partidos a través de organizaciones enmascaradas y soslayar de este modo al fisco. También la limitación de la financiación estatal a los «gastos necesarios de una campaña electoral razonable» se traspasó una y otra vez durante las elecciones europeas, en las que los partidos hicieron una «caja» considerablemente superior a los gastos reales y se sanearon económicamente. Tampoco las escasas posibilidades sancionadoras previstas en el derecho vigente que regula los partidos políticos (v. § 23 a LPP) han conseguido demasiado hasta ahora. Habrá que esperar, no sin cierta tensión, para ver si la nueva regulación de la «financiación indirecta» a través de las llamadas asociaciones profesionales se suprime por completo sin establecerse ningún sustituto. Personalmente, lo dudo.

3. A ello hay que añadir que la financiación de los partidos a partir de fuentes privadas (cuotas de afiliados, donaciones), bastante sencilla por sí misma, tampoco puede regularse con imparcialidad y garantizando a todos las mismas oportunidades. Los miembros y simpatizantes de los distintos partidos (al igual que sus electores) pertenecen típicamente a grupos de distinta estructura social con, a menudo, grandes diferencias en cuanto a propiedades y patrimonio. Precisamente, una regulación liberal del sistema de cuotas y donaciones, en la que el Estado se limita a formular propuestas marco, favorece automáticamente a los círculos económicamente más fuertes en contra del precepto de igualdad de oportunidades de los partidos; de este modo, los partidos que representan los intereses de los grupos más acaudalados reciben siempre, en proporción a su importancia política, más fondos privados, incluso relativamente, que los partidos de las capas inferiores.

Si estas asignaciones privadas a los partidos reciben además un tratamiento fiscal favorable, las diferencias apuntadas suelen agravarse por el simple hecho de que la deducción de las donaciones de los ingresos gravables tiene, por lo general, un efecto degresivo, por lo que los sectores más pudientes de la población obtienen ventajas fiscales mucho mayores que las capas más pobres. Aunque se establezca una deducción de la deuda fiscal igual para todos, seguirá suscitándose la pregunta acerca de la cantidad que una persona está dispuesta a deducir de sus ingresos para financiar a los partidos políticos, lo que, de nuevo, dependerá de la cuantía de los mismos. Y un último problema: ¿qué tratamiento debe darse a las donaciones y a las cuotas de las personas que no pagan impuestos, por ejemplo, pensionistas, beneficiarios del subsidio social, parados, o de aquellas cuyos ingresos no superan el mínimo existencial? La única solución sería recurrir a pagos compensatorios a través de un «impuesto negativo». Los ejemplos ponen de manifiesto que incluso por motivos socio-estructurales es imposible garantizar a los partidos una igualdad de oportunidades absoluta y a los ciudadanos el derecho formalmente absoluto e igualitario a participar en la vida política, tal como establece el Tribunal Fe-

deral Constitucional. Para ello habría que elaborar un reglamento de las donaciones que tuviera en cuenta estos requisitos en todo su alcance.

4. El precepto de la llamada libertad o independencia del Estado en relación con la financiación de los partidos, que en la jurisprudencia desempeña un papel central, no es tampoco realizable, al menos en principio, sobre todo en lo que atañe a fondos que fluyen del presupuesto del Estado. ¿Qué significa «libertad del Estado»? ¿Es el Estado o son los partidos los que a través de sus fracciones en los Parlamentos constituyen la parte esencial, por haber sido legitimada de forma democrática y directa, de la estatalidad organizada? ¿No debería independizarse, en última instancia, la propia existencia de los partidos de su financiación, lo que, a primera vista, encierra una contradicción en sí mismo? El Estado democrático no puede interpretarse *per definitionem* como una estructura existente al margen o por encima de los partidos.

Desde esta perspectiva, no está justificado tampoco el reproche del «autoservicio» que se hace a los partidos y a sus fracciones parlamentarias. ¿De qué otro modo podría regularse homogéneamente la financiación de los partidos con arreglo al Estado de derecho más que a través de una ley (es decir, por lo menos en el contexto del plan presupuestario) y quien, si no, debería promulgar esta ley en una democracia parlamentaria y tomar decisiones acerca de la modalidad, el alcance y la cuantía de la financiación estatal de los partidos más que el Parlamento, al que incumben las tareas legislativas, y que, a su vez, se encuentra en manos de las fracciones y, por tanto, de los partidos? Desde este punto de vista puede hablarse de una «obligación» constitucional al autoabastecimiento.

Al mismo tiempo se pone de manifiesto que la llamada independencia del Estado en lo que atañe a la financiación de los partidos es una «quimera», cuya invocación permanente no contribuye a dotarle de un contenido de realidad. Lo que se pretende conseguir se expresaría mejor con un concepto como

«independencia del Gobierno o de la mayoría», que en la práctica se ha conseguido, porque, en lo que se refiere a la financiación de los partidos, los grupos políticos representados en el Parlamento han buscado siempre un consenso sobrepartista o, al menos, un compromiso que tome debidamente en consideración los intereses de todos. El hecho de que en la mayoría de los casos se tienda a una nivelación «por arriba» es inevitable. A fin de cuentas, no se puede tener todo al mismo tiempo: de un lado, la independencia de la mayoría en lo que atañe a la financiación estatal de los partidos y, de otro, el acuerdo sobre el denominador común más bajo.

El aspecto decisivo no es, en última instancia, la llamada libertad del Estado, sino la «dependencia de los ciudadanos» o su cercanía a la financiación de los partidos. Hay que encontrar disposiciones que acerquen de nuevo los partidos a sus bases. Como factores de cálculo pueden utilizarse para ello los votos electorales, pero también el número de afiliados y, por tanto, la cuantía de los ingresos en concepto de cuotas y donaciones, pues ambos factores tienen importancia capital. Por las razones expuestas, las «aportaciones» o «el modelo de contribución de los ciudadanos» es superior, desde el punto de vista democrático, a todas las restantes concepciones de la financiación estatal de los partidos. Recientemente el Tribunal Federal Constitucional ha señalado que el «anclaje» o «enraizamiento» de los partidos en el pueblo constituye el criterio fundamental para lograr una financiación estatal de los partidos políticos justa y adecuada.

#### SEGUNDA TESIS

*La sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 9 de abril de 1992 (BVerfGE 85, 264. ss.) representa ciertamente un avance en dirección hacia un sistema de financiación limitada de los partidos a través de los ciudadanos, pero en modo alguno soluciona todos los problemas.*

En pocas ocasiones, una sentencia del Tribunal Federal Constitucional ha levantado tantas ampollas en ambos bandos y ha provocado una reacción tan radical como la referente a la financiación de los partidos políticos de 9 de abril de 1992. No se trata solamente de que dicha sentencia declarara insostenible una serie de afirmaciones anteriores del alto Tribunal, que hace pocos años pertenecían a los razonamientos que sustentaban las opiniones encontradas, de forma que en semejante «*overruling*» ya no cabe hablar de un «*slalom*» —si se me permite utilizar nuevamente el vocabulario del esquí—, sino más bien de «*estilo libre con doble salto de tornillo*». Según parece, en el Tribunal ha prevalecido la opinión de que en relación con la demanda financiera de los partidos, imposible de limitar funcionalmente, tan sólo el establecimiento de determinados topes máximos anuales puede contribuir a reducir el apetito insaciable de dinero, sobre todo atendiendo al hecho de que, hasta ahora, las dietas voluntarias no han tenido ningún efecto.

1. Desde la perspectiva del largo «*calvario*» de la financiación de los partidos, durante cuya regulación el legislador se vio enfrentado a requisitos constantemente nuevos y en ocasiones divergentes, cuando no contradictorios, establecidos por la jurisprudencia constitucional, la última sentencia de 1992 representa un avance importante:

La posibilidad reconocida al Estado de conceder ayudas financieras a los partidos políticos para su actividad general puso fin, de una vez por todas, a la «*mentira vital*» del sistema anterior de «*reembolsar los gastos necesarios de una campaña electoral razonable*», vigente de forma inamovible desde 1966. En aquella época, el mismo Tribunal reconoció el «*reembolso de los gastos de la campaña electoral*» como la única forma constitucional de financiación estatal de los partidos, pero al autorizar posteriormente los pagos a cuenta, abrió un camino que a través del argumento de que la campaña electoral dura cuatro años desembocaba prácticamente en la financiación estatal parcial de *todas* las tareas de los partidos. Ello ha dado origen a una financiación permanente limitada con fondos pú-

blicos. A partir de ahora, no se podrá reprochar a los partidos que en las campañas electorales menos costosas, por ejemplo, las elecciones europeas, ingresen en sus arcas más cantidad de dinero de la que hayan gastado y, que por tanto, se hayan enriquecido injustificadamente.

El Tribunal sigue vinculando el volumen admisible de la financiación estatal a determinados «límites máximos» o, más exactamente, a un límite máximo absoluto, que se calcula sobre la base del promedio anual de la totalidad de las ayudas estatales a los partidos durante el periodo comprendido entre 1989 y 1992 (aproximadamente 230 millones de marcos), así como a un límite máximo relativo resultante de la suma de los «ingresos obtenidos por medios propios», integrados por las cuotas de los afiliados y las donaciones. Con esta «cobertura» se consiguen tres objetivos: en primer lugar, el volumen total de la financiación estatal ya no será ilimitado, sino que se congelará en un nivel suficiente y siempre que se realice la indexación correspondiente, permitirá un aumento razonable. En segundo lugar, al hacerse depender las subvenciones estatales de las cuotas y donaciones recaudadas, se estimulan las medidas encaminadas a aumentar la financiación por medios propios. En tercer y último lugar, el establecimiento del tope citado es, quizá, el único camino realista y eficaz para encauzar la demanda financiera de los partidos, que enseguida tiende de desbordarse, sobre todo después de haber comprobado —como demostró en el pasado la práctica de las donaciones ilegales— que las sanciones penales resultan ineficaces.

Asimismo debe darse la bienvenida a la severa reducción de las ventajas fiscales de las cuotas y donaciones a un nivel soportable por la mayoría de los contribuyentes. Después de comprobar que el anterior «equilibrio de oportunidades» no permitía alcanzar el pretendido objetivo nivelatorio ni siquiera en condiciones normales, la reducción radical de los importes máximos fue el único medio disponible para evitar que las amplias posibilidades de deducción influyeran negativamente en la igualdad de oportunidades de los partidos, en cuanto a compe-

tencia, y, sobre todo, que se violara el derecho de los ciudadanos a participar igualitariamente en la formación de la voluntad política. En consecuencia, la sentencia no sólo prohíbe cualquier ventaja fiscal en donaciones de empresas y asociaciones, sino que se opone también a la práctica actual de favorecer fiscalmente a las asociaciones profesionales y demás agrupaciones de utilidad pública aunque hayan dedicado parte de sus ingresos a subvencionar a los partidos políticos (la llamada financiación indirecta).

2. A pesar de estos logros indiscutibles, cabe formular al Tribunal Federal Constitucional algunas preguntas críticas en relación con la sentencia de 1992:

Al establecer un límite máximo absoluto, el Tribunal parte tácitamente de la suposición de que la participación electoral no descenderá de forma drástica. Si ello sucediera, los partidos tendrían que aumentar en consonancia el importe por cabeza –posibilidad poco menos que impensable– para llegar a ese límite. Si el retroceso de la participación electoral debe interpretarse como expresión de la insatisfacción o la incapacidad de los partidos, el aumento de los «importes del segundo voto» sería, sin duda, el camino equivocado para recuperar la confianza perdida. El argumento de que los partidos se tendrían que conformar con menos dinero pasa por alto, de un lado, el hecho de que una parte muy importante de los gastos de los partidos son gastos personales establecidos a largo plazo y, de otro, que la probabilidad de que se produzca el citado retroceso es muy alta, en cuyo caso, la indexación resultaría a todas luces insuficiente.

Lo mismo cabe decir en caso de disminución de las donaciones y cuotas. La prohibición de conceder ventajas fiscales a las donaciones corporativas, junto con la drástica reducción de los importes máximos anuales en las donaciones individuales reducirá, probablemente, a la mitad los ingresos que los partidos recibían hasta ahora por este concepto. En un caso desapa-

recerán las donaciones de la industria, en otro se reducirán las aportaciones (voluntarias) de los mandatarios. Si los ingresos de los partidos provenientes de fuentes privadas disminuyen también, se reducirá asimismo la participación del Estado en correspondencia con el «límite máximo» relativo, lo que en determinadas circunstancias situaría económicamente a los partidos en una situación peligrosa, porque las exigencias del Tribunal podrían reforzarse recíprocamente, como si se tratara de una tenaza, y provocar hiperreacciones no deseadas. En líneas generales puede reprocharse, por tanto, al Tribunal que ha elaborado un sistema demasiado rígido y que no ha previsto ni los posibles efectos secundarios ni una profunda modificación de las circunstancias políticas o económicas.

Otros defectos de la sentencia tienen menos peso, pero no por ello deben omitirse: no contiene ninguna referencia a quienes no pagan impuestos. El Tribunal tampoco ofrece ninguna explicación sobre la participación de las asociaciones electorales municipales en la financiación de los partidos; habría sido interesante saber si ello habría sido posible sin ampliar las subvenciones al pleno municipal (es decir, sin incluir los votos de las elecciones municipales). Evidentemente, el Tribunal ha querido conservar íntegra su «imagen ahorradora» frente a la opinión pública y, por tanto, ha preferido no enfrentarse al reproche de haber ampliado la financiación de los partidos. Por último, tampoco ha abordado un tema de tanta importancia para la organización interna de los partidos como es la posibilidad de que participen también los presupuestos de los Länder, como sucedía hasta ahora, ni ha respondido a la pregunta sobre la fuente desde la que deben fluir los fondos que reciben los partidos, de lo que —como todo el mundo sabe— dependen también las posibilidades de aumentar la democracia en el seno de los propios partidos. Las llamadas generales a la disposición para realizar una compensación financiera a nivel interno no sirven prácticamente para nada.

## TERCERA TESIS

*Las propuestas de la «Comisión de expertos independientes sobre la financiación de los partidos políticos», nombrada por el Presidente Federal, se caracterizan por su esfuerzo para buscar soluciones adecuadas a problemas concretos observando estrictamente las directrices del Tribunal Federal Constitucional. El ámbito de actuación es más restringido que en 1988. El legislador deberá proponer también más soluciones prácticas que teóricas.*

Las recomendaciones de la Comisión sobre el nuevo Reglamento de financiación de los partidos políticos se basan en los «valores básicos» siguientes:

1. En las subvenciones *estatales*, la prestación correspondiente a cada uno de los votos emitidos y a cada marco recaudado en concepto de cuota o donación debe calcularse de manera que el importe total (calculado de forma hipotética) no esté demasiado alejado del límite máximo absoluto (aproximadamente 230 millones DM). Partiendo de la participación electoral media en las últimas elecciones, de la suma de las cuotas de los afiliados en 1991 y de los ingresos por donaciones pequeñas a los partidos en los cuatro años anteriores, calculados aproximativamente, la Comisión ha calculado una ayuda financiera de 0,90 DM por cada voto obtenido y de 0,20 DM por cada marco recaudado en concepto de cuota o donación, considerando estos importes adecuados y suficientes. De ello resulta un volumen total de financiación estatal de, aproximadamente, 221 millones DM, de los que dos tercios corresponden a votos y un tercio a cuotas y donaciones. En caso de que el límite máximo absoluto no se alcance en dos años consecutivos y la diferencia sea notable, se revisarán las bases de cálculo descritas. En ningún caso deberá preverse desde el principio la posibilidad de superar el límite máximo, ya que con ello se anularía en gran medida el estímulo para aumentar los votos y los ingresos propios.

2. En la *financiación propia* de los partidos debe darse el mismo tratamiento a las donaciones y a las cuotas tanto como base de cálculo de la participación del Estado como desde el punto de vista fiscal, sobre todo, para evitar manipulaciones o rodeos. Por otro lado, en la práctica es imposible distinguirlas. La asignación de fondos a una u otra modalidad de recaudación depende a menudo de lo dispuesto en los estatutos y reglamentos financieros de los partidos, en los que es difícil influir desde el exterior, ya que son reflejo de la propia organización interna y, con ello, de una parte de la libertad de los partidos (frase 2.<sup>a</sup> del párrafo 1.º del art. 21 LF).

3. En el futuro, las *ventajas fiscales* de las donaciones y de las cuotas sólo se admitirán hasta determinados importes máximos anuales que estén, de hecho, al alcance de la mayoría de los contribuyentes. Sólo de este modo, las ciudadanas y los ciudadanos podrán beneficiarse análogamente de las ventajas correspondientes. Por esta razón, la Comisión propone rebajar las cantidades fijadas en el párrafo 2.º del § 10 b de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LIR), aumenta las del § 34 y unificarlas en 2.000 DM (para solteros) y 4.000 DM (para casados). De acuerdo con esta normativa, la ventaja fiscal sólo puede utilizarse alternativamente, esto es, según uno de los dos supuestos. Del mismo modo, tanto los pagos especiales de los miembros del partido como las aportaciones de los mandatarios recibirán el mismo tratamiento fiscal que las donaciones y las cuotas, siempre que se realicen de forma voluntaria. El informe de la Comisión de 19 de febrero de 1992 (Boletín del Bundestag 12/44215, págs. 48-50) incluye una relación de todas las recomendaciones.

#### CUARTA TESIS

*La crítica a las propuestas de la Comisión no siempre se ha caracterizado por el conocimiento de los problemas y la objetividad.*

Titulares como «Catálogo de pecados de un grupo de aficionados» (Kaltefleiter en el «Handelsblatt» de 19-2-1992) pretenden fomentar la impresión de que incluso en lo que atañe a la elección de los miembros de la Comisión, el Presidente federal ha recurrido a personajes poco conocidos, dejando de lado a personalidades sin duda más profesionales y competentes, que se han agrupado, a su vez, en un círculo de trabajo que celebra reuniones paralelas, es decir, en una especie de «orquesta de acompañamiento», responsable en cierto modo del «du-bi-du», para no cambiar de imagen. Como es natural, las esperanzas puestas en la calidad de la crítica formulada desde este grupo son muy altas.

1. En primer lugar, los importes máximos propuestos por la Comisión para la deducibilidad fiscal de cuotas y donaciones se han situado en el punto de mira de los críticos. Atendiendo a la evolución de los salarios nominales, los 2.000,-/4.000,-DM recomendados son inferiores a los vigentes en 1979, cuando el Tribunal Federal Constitucional hizo saltar estos límites tan estrechos. El «profesional» se equivoca: es cierto que, de acuerdo con la sentencia de 1979, los importes se elevaron de 600,-/1.200,- DM a 1.800,-/3.600,- DM, pero sólo en el contexto de lo dispuesto en el párrafo 2.º del § 10 b LIR, permitiendo así una deducción de los ingresos gravables. La propuesta actual de la Comisión se refiere básicamente al § 34 g LIR, que permite una deducción de la deuda fiscal del 50 por 100. O dicho de otro modo: mientras que a partir de 1979 el ahorro tributario fue, por término medio, de unos 700,-/1.400,- DM, como máximo, en la actualidad es de 1.000,-/2.000,- DM, correspondiendo, por tanto, a una tasa de aumento que se ajusta a la evolución de los salarios desde 1979. En comparación con la regulación de las donaciones de menor cuantía prevista en el § 34 g LIR, los importes se han más que triplicado.

2. Otro reproche dice lo siguiente: al «sobreevaluar» los votos (en comparación con las donaciones y cuotas) en la proporción de dos tercios a un tercio, la Comisión ha vuelto prácticamente al sistema de reembolso de los gastos de la campaña

electoral, apoyando una vez más la «subvención del éxito electoral» «con todas las imprevisibilidades que resultan necesariamente del éxito alternante de los partidos». Las donaciones y las cuotas resultan «discriminadas». También esta crítica está equivocada en varios aspectos. Quien exige mayores dosis de estabilidad y previsibilidad al menos debería saber que, en la alternancia de los años, los ingresos por donaciones están sometidos, en todos los partidos, a fluctuaciones mucho mayores que los votos electorales y que en épocas de elecciones a menudo se triplican o incluso más. Existe, además, un argumento constitucional que refrenda el contenido de la propuesta: a fin de cuentas, el número de los segundos votos emitidos a favor de un partido es el único factor no manipulable y, por tanto, un baremo fiable de su fortaleza política y arraigo en el pueblo. Por el contrario, las donaciones y las cuotas son más bien un indicio de la capacidad financiera y la generosidad de sus miembros o simpatizantes y, por tanto, mucho menos adecuados para satisfacer las exigencias del «precepto de igualdad», requisito esencial de la competencia política, manipulable solamente desde un punto de vista formal.

3. El «registrador de pecados» critica, por último, la recomendación para distribuir las subvenciones estatales entre los diversos niveles organizativos de los partidos. Es evidente que teme, de un lado, el empobrecimiento de las centrales en la Federación y los Länder y, de otro, un «baño de dinero» en las organizaciones locales. Desde la perspectiva actual, tales temores están justificados. No obstante, con ello no sólo se pasa por alto el aumento correspondiente de democracia interna descentralizada, sino que se ignora también el hecho de que la Comisión hace depender su propuesta de distribución de que «los partidos *deseen y estén en condiciones* de compensar en el futuro los déficits que se produzcan en las centrales a través de una compensación financiera interna adecuada». Afirmar que este supuesto es «ajeno a la realidad» sólo demuestra el desconocimiento de quienes se han erigido en críticos. Cualquier experto sabe que en todos los partidos se practica desde hace tiempo una compensación financiera vertical de esta índole, al me-

nos para las donaciones y las cuotas, en forma de retenciones e imputaciones, a la que recientemente se han añadido componentes horizontales ante la escasa trama organizativa en los nuevos Estados federados. ¿Por qué no puede funcionar este sistema cuando la distribución se realice, cada vez más, de abajo hacia arriba? Quizá ésta sea una solución para acortar un poco la distancia que separa a los ciudadanos y a los afiliados de los aparatos del partido.

#### QUINTA TESIS

*A pesar de que la última sentencia del Tribunal Federal Constitucional se refiere claramente a los «minima moralia» del nuevo reglamento de financiación de los partidos políticos y del proyecto, en general equilibrado y sustentable, de la Comisión, quedan aún problemas importantes sin resolver, de cuya solución deberá ocuparse la legislación futura.*

Entre las cuestiones pendientes en relación con la reforma del sistema de financiación de los partidos políticos en la República Federal de Alemania figuran la adaptación de las subvenciones estatales a las evoluciones futuras, la evitación de abusos o de nuevas posibilidades de elusión y, no en último término, el restablecimiento de la transparencia y la publicidad en todo lo concerniente a la financiación de la política (incluidas las fracciones y las fundaciones políticas).

1. Uno de los problemas capitales de la financiación estatal de los partidos es la necesidad de adaptar permanentemente los datos fundamentales y las bases de cálculo a las circunstancias modificadas. En lo que respecta a la pérdida de valor del dinero, la «indexación» de los límites máximos, admisible según el Tribunal Federal Constitucional, parece una medida razonable y oportuna, pues, entre otras ventajas, tan sólo requiere una dinamización. El hecho de que el período de referencia del éxito electoral de un partido se encuentre, por lo general, varios años atrás (hasta un período legislativo), de forma que el aspec-

to decisivo de su enraizamiento en el pueblo no es la situación actual, sino la situación «en el pasado», con lo que todo el sistema adquiere un tinte marcadamente conservador, constituye un problema adicional, que no siempre es fácil tener en cuenta. La situación se complica aún más cuando en un partido o en todos se modifican profundamente los factores de cálculo, esto es, los votos y los ingresos procedentes de donaciones y cuotas. Aquí podrían producirse movimientos pendulares capaces de situar a los partidos al borde de la bancarrota. Por este motivo, el nuevo sistema ha adoptado, con más intensidad que el antiguo, el régimen de la «clausula rebus sic stantibus».

2. En cuanto a la financiación propia de los partidos mediante cuotas y donaciones, los importes máximos de la deducibilidad fiscal, relativamente bajos, son responsables de que la situación inicial sea de nuevo análoga a la de 1958, al menos en lo que respecta al efecto final. Por tanto, una vez más existe el peligro de una financiación indirecta masiva, como la que desde entonces se ha practicado con numerosas variantes y ha dado lugar a diversos escándalos y procedimientos penales. A estas maniobras se han añadido otras nuevas, tales como los «beneficios» dimanantes de una amplia actividad empresarial de los partidos o del desvío de las pérdidas hacia áreas en las que es posible un tratamiento fiscal. Por desgracia, la fórmula de los ingresos «obtenidos por los propios» partidos ha dado también origen a equívocos. Las donaciones en especie y otras ventajas dinerarias son imposibles de controlar. ¿Deberán transformarse también en el futuro en marcos y Pfennige y reportar a los partidos fondos estatales adicionales, como si se tratara de donaciones en metálico? Quien no sea partidario de la publicidad, no deberá entregar en el futuro su dinero a los partidos, sino a las fracciones, a las fundaciones políticas o incluso a diputados concretos para incrementar los fondos de su campaña electoral.

3. Con ello se plantea el problema de la colusión entre los partidos políticos y su entorno incluso en cuestiones de tanta relevancia como es la financiación, ámbito en el que no existen

soluciones patentadas. La única medicina que ha demostrado ser eficaz ha sido la publicidad y la transparencia, si bien hay que reconocer que tanto a las organizaciones que preceden a los partidos como a las fracciones y diputados les queda un largo camino por recorrer en este sentido. Otros países están mucho más adelantados que nosotros en este punto. Estados Unidos, por ejemplo, practica con gran éxito el llamado principio del «government in the sunshine», que permite a la opinión pública investigar exhaustivamente la situación financiera de miembros individuales del Gobierno, incluidas sus declaraciones fiscales. En lo que se refiere a la obligación de los partidos de dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos según dispone la frase 4.<sup>a</sup> del párrafo 1.<sup>o</sup> del artículo 21 LF, a los alemanes no nos vendría nada mal una ley sobre «parties in the sunshine».

#### SEXTA TESIS

*El nuevo reglamento sobre la financiación de los partidos políticos, que ha entrado en vigor recientemente, no tiene totalmente en cuenta las exigencias de la sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 9 de abril de 1992, a la vez que plantea nuevas preguntas constitucionales.*

Después de casi un año de deliberaciones desde la publicación del informe de la Comisión, a mediados de febrero de 1993, tanto los partidos como las fracciones han conseguido sentar una nueva base para la financiación estatal de los partidos políticos más acorde con la sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 9 de abril de 1992 a través del artículo 7 de la «Sexta ley para modificar la Ley de Partidos Políticos y otras leyes» de 28 de enero de 1994 (BGBl, I, pág. 142), publicado el 31 de enero de 1994 (BGBl, I, pág. 149) en la nueva versión de la Ley de Partidos Políticos. En el futuro, las subvenciones estatales no sólo se destinarán a cubrir los gastos de la campaña electoral, sino que podrán utilizarse también para cualquier otra actividad. Por cada (segundo) voto obtenido en las elecciones

nes al Bundestag, a los Parlamentos regionales y al Parlamento Europeo se asignará básicamente un marco del presupuesto federal y por cada marco proveniente de cuotas y donaciones, 0,50 DM. Sin embargo, por los cinco primeros millones de votos se pagarán 1,30 DM en lugar de 1 DM. El límite máximo de la deducibilidad fiscal de las cuotas y donaciones ha quedado establecido en 6.000 DM (para solteros) y 12.000 DM (para casados), respectivamente. A pesar de la siempre bien recibida claridad y simplicidad de la normativa general, de lo anterior se derivan básicamente tres problemas constitucionales:

1. Si con ayuda de los datos básicos citados se calculan las cantidades que deben recibir los partidos en función de los votos obtenidos en las elecciones al Bundestag de 1990 y de las cuotas y donaciones de 1991, se obtiene una cifra de, aproximadamente, 340-350 millones de marcos. De acuerdo con ello, el límite máximo absoluto establecido por el Tribunal Federal Constitucional para la financiación estatal de los partidos, que en 1992 fue de 231 millones de marcos, se superaría en un 50 por 100. Ciertamente, la frase 2.<sup>a</sup> del párrafo 6.<sup>o</sup> del § 19 LPP prevé un recorte para el supuesto de que el importe de los fondos estatales sobrepase el límite máximo absoluto: los partidos sólo tendrán derecho a financiación estatal por el importe correspondiente a su participación en dicha suma. A pesar de ello, la cantidad en que, según el *cálculo* pertinente, se sobrepasa el límite máximo absoluto plantea algunas dudas en cuanto a su legalidad constitucional, pues evita a los partidos la obligación de demostrar y justificar públicamente futuros aumentos. De este modo, todos los años se van consiguiendo subrepticamente porcentajes cada vez mayores, de forma que en caso de un aumento progresivo del límite máximo absoluto tan sólo bajan los índices de recorte, sin que sea necesario modificar los datos básicos. Si este procedimiento es compatible con los preceptos constitucionales de transparencia y publicidad en la financiación de los partidos políticos y con la Ley Fundamental en cuanto a la obligación de éstos de comunicar y justificar eventuales cambios en caso de que varíen las circunstancias y si el citado procedimiento puede llegar a sustituir a la «indexa-

ción» de las tasas de aumento anuales, admitida por el Tribunal Federal Constitucional, es, cuando menos, dudoso.

2. La sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 9 de abril de 1992 declaró inconstitucional el «importe base» entonces previsto de un 6 por 100 adicional sobre el porcentaje correspondiente al reembolso de los gastos de la campaña electoral (párrafo 6.º del § 18 LPP), que beneficiaba sobre todo a los partidos más pequeños, con el argumento de que se concedía al margen del éxito obtenido por los partidos destinatarios del mismo ya fuera en términos de votantes como de captación de cuotas y donaciones. Una financiación de esta índole, independiente del resultado electoral, se aparta, sin embargo, del objetivo que persigue la Constitución al garantizar el principio de la libertad estatal de los partidos: consolidar sus raíces sociales y su dedicación activa a los votantes y a los ciudadanos. El aumento del importe original de un marco por cada voto en 0,30 DM para los cinco primeros millones de votos desempeña en la actualidad una función análoga a la del importe base anterior. También en este caso, los partidos reciben un trato de favor, en cuanto a la financiación estatal, al margen del resultado electoral. Esta «prima inicial» no es compatible con el estricto principio formal (es decir, proporcional) de la igualdad de oportunidades de los partidos y mucho menos con el derecho igualitario de los ciudadanos a participar en la vida política, que ya desde la perspectiva de un derecho electoral igual para todos (frase 1.ª del párrafo 1.º del art. 38 LF) exige la igualdad de todos y cada uno de los votos en lo que atañe a la financiación estatal de los partidos.

3. El tercer problema del nuevo reglamento está relacionado igualmente con una propuesta del Tribunal Federal Constitucional. Según éste, al Estado no le está, en principio, prohibida la posibilidad de dar un trato fiscal favorable a las cuotas de los afiliados y a las donaciones; no obstante, esta posibilidad infringe el principio de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos cuando alcanza proporciones capaces de alterar notablemente la situación de competencia de los mismos. Este

límite no se alcanza si la mayoría de los contribuyentes puede beneficiarse del mismo modo de las ventajas fiscales. Las subvenciones con un tratamiento fiscal favorable deberían mantenerse, por tanto, dentro de unos límites accesibles para el perceptor de ingresos medio. El volumen de la cuotas y donaciones fiscalmente deducible durante el período impositivo de 1984, esto es, 1.200,-/2.400,- DM, respectivamente, fue el adecuado a las posibilidades del perceptor medio. De acuerdo con ello, desde la perspectiva de la igualdad de los perceptores de ingresos garantizada por la Constitución no habría nada que objetar a un aumento de las cantidades citadas acorde con el aumento de los ingresos medios. Partiendo de un aumento anual del 4 al 5 por 100, los límites máximos deberían estar establecidos en la actualidad, es decir, diez años después, en 2.000,-/4.000,- DM como máximo, tal como ha propuesto la Comisión. Sin embargo, el nuevo reglamento prevé un aumento no del 50, sino del 500 por 100 y ello con independencia de la evolución de los ingresos. De este modo, el alcance de las ventajas fiscales de las cuotas y donaciones se desvinculan una vez más de los ingresos medios, lo que constitucionalmente resulta difícil de justificar.

A instancias de varios partidos pequeños se ha presentado ante el Tribunal de Karlsruhe un recurso contra el nuevo reglamento de financiación de los partidos políticos. De momento sólo cabe esperar la decisión del alto Tribunal. En cualquier caso, una vez más se pone de manifiesto que incluso propuestas tan detalladas como la sentencia de 9 de abril de 1992 no hacen desistir al legislador de su empeño de llegar una y otra vez hasta el límite de lo constitucionalmente admisible, cuando no de traspasarlo. Lo que hace dos años el Tribunal consideró un «final con susto» se ha convertido más bien en un «susto sin final». El presente artículo, escrito con motivo de su aniversario, tendrá, sin duda, su continuación en el futuro como aportación a la «historia interminable» de la financiación de los partidos políticos.