

## LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: 1977-1997

PILAR DEL CASTILLO (\*)

SUMARIO: I. UN MODELO DE COEXISTENCIA PÚBLICO-PRIVADO.—*Las fuentes de financiación.—Publicidad y fiscalización de la contabilidad de los partidos.*—II. UN MODELO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA PREDOMINANTE.—*Fuentes de financiación.—Publicidad y fiscalización de la contabilidad de los partidos.*—III. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO.—*Financiación pública.—Financiación privada.*

---

(\*) Catedrática de Ciencia Política.

La historia de la legislación española sobre financiación de los partidos políticos a lo largo de los veinte años transcurridos desde las primeras elecciones democráticas de 1977 se puede dividir en tres períodos. El primero abarca de 1977 a 1985 y se caracteriza por la coexistencia de la financiación pública y privada. Esa situación empieza a modificarse a partir de 1985, entonces la Ley Orgánica del Régimen Electoral General limita por primera vez la cuantía de las donaciones electorales, y cambia definitivamente con la Ley de Financiación de los Partidos políticos de 1987 que establece un sistema de financiación de los partidos predominantemente público. A mediados de los años noventa se inicia un tercer período, que todavía no ha alcanzado su cristalización legislativa, y cuyo rasgo dominante parece que será, al menos en esa línea coinciden aunque con algunas diferencias los partidos mayoritarios, impulsar la financiación privada, en buena parte estigmatizada durante el período anterior.

En las páginas que siguen se repasan las características y problemas que ha presentado, o tiene en la actualidad, la regulación de la financiación de los partidos y las propuestas para su reforma.

## I. UN MODELO DE COEXISTENCIA PÚBLICO-PRIVADO

La problemática que ofrece la financiación de los partidos en las democracias occidentales hizo su aparición en España con el resurgimiento de un sistema democrático. La particular historia política de nuestro país en los

cuarenta años previos iban a añadir una serie de dificultades específicas a la financiación de los partidos políticos españoles de forma que a los problemas que los partidos políticos habían ido encontrando en las sociedades industriales avanzadas para mantener altos niveles de autofinanciación a partir de sus propios afiliados (1) habría que añadir el impacto negativo que la cultura política franquista, caracterizada como se ha señalado por la desmovilización, apatía y antipartidismo (2) tendría en el desarrollo de la afiliación a los partidos y, como consecuencia de ello, en su grado de autofinanciación. La presumibles dificultades iniciales que los partidos iban a encontrar para financiar sus primeras actividades electorales llevaron a establecer un sistema de subsidios públicos para compensar los gastos electorales de las organizaciones partidistas, extendiéndose posteriormente a sus actividades ordinarias.

Históricamente la regulación jurídica de las campañas electorales había sido desconocida por la Ley electoral de 1907 y reformas de 1931 y 1933, si bien durante la segunda República diversas órdenes ministeriales reglamentaron el uso de la radio durante el período electoral y prohibieron la utilización de determinados medios de propaganda (3). Ese tímido proceso de regulación de algunos aspectos de las campañas electorales quedaría desde entonces congelado hasta 1997. Con la finalidad de instrumentar jurídicamente el procedimiento y sistema electoral de las primeras elecciones democrática del 15 de junio de 1977, el gobierno aprueba el Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo que regula por primera vez en España el período de la campaña electoral e introduce un sistema de subvenciones públicas a los partidos por gastos electorales, regulando además otros aspectos, según veremos, referidos a la financiación electoral de los partidos. Estas normas que nacieron con un carácter provisional estarían vigentes por un período de ocho años hasta que fuera aprobada la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985.

El modelo financiación legal de los partidos que se perfila en las normas electorales de 1997 quedará completado en la Ley de Partidos de 1978, cuyo proceso de elaboración transcurrió en paralelo al del Texto Constitucional de forma que la constitucionalización de los partidos políticos y la

---

(1) DEL CASTILLO, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, págs. 64-76.

(2) MONTERO, J. R.: «Partidos y participación política, algunas notas sobre afiliación política en la etapa inicial de la transición española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, págs. 38-39.

(3) DEL CASTILLO, P.: *op. cit.*, págs. 229-232.

adopción de un sistema de financiación pública permanente para los mismos se produce simultáneamente. Mientras que la normativa electoral de 1977 se ocupó de diversos aspectos relativos a la financiación electoral de los partidos, la Ley de Partidos de 1978 contempló en exclusiva, en su artículo 6.º, las subvenciones públicas para las actividades ordinarias de los partidos sobre bases anuales y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

### *Las fuentes de financiación*

En el período que estamos considerando el origen de financiación de los partidos, se trate de períodos electorales o no, podía ser tanto privado como público. Las contribuciones privadas carecían de limitación alguna cuando el objetivo era financiar las actividades ordinarias de los partidos y estaban sometidas a ciertas, aunque pequeñas, limitaciones cuando estuvieran destinadas a financiar gastos electorales. En este último caso, estaban prohibidas, por un lado, las aportaciones de fondos provenientes de la Administración del Estado, (entidades locales, organismos autónomos y empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta). Y también quedaban prohibidas las contribuciones procedentes del extranjero. Ambas limitaciones pasaron a la Ley electoral de 1985 y se incorporaron en la Ley de Partidos de 1987 pero, sin embargo, no fueron recogidas en la Ley de Partidos de 1978.

La otra fuente de financiación serían las subvenciones públicas. Primero fueron las subvenciones para gastos electorales derivados de las campañas en elecciones generales, subvenciones que posteriormente se harían extensivas a las elecciones locales y a las elecciones autonómicas, e inmediatamente después se incorporaron las subvenciones para las actividades ordinarias de los partidos. Las normas electorales de 1977 establecieron unos criterios para la distribución de las ayudas públicas que se aplicaron posteriormente a la distribución de las subvenciones ordinarias y que en sus elementos más sustantivos se han mantenido hasta la fecha.

En primer lugar, para tener derecho a las subvenciones los partidos deberían obtener representación parlamentaria y recibirían una cantidad por voto obtenido en el distrito electoral en el que hubieran alcanzado al menos un escaño. Es decir, serían subvencionados sólo aquellos votos de las circunscripciones por las que el partido obtuvo representación en el Parlamento y no todos los votos recibidos por ese mismo partido en el ámbito nacional.

Paralelamente se les concedía una cantidad por escaño alcanzado en cada una de las dos Cámaras.

El sistema excluía de esta forma a los partidos extraparlamentarios y primaba, por otra parte, a los partidos parlamentarios mayoritarios. Como es conocido el sistema electoral para las elecciones al Congreso de los Diputados, aun cuando es proporcional, tiene efectos fuertemente mayoritarios como consecuencia de la corrección de la proporcionalidad resultante de aplicar la variante D'Hondt en circunscripciones de tamaño pequeño (seis escaños o menos) que en España constituyen más de la mitad. Por tanto, los partidos que obtienen un mayor número de votos resultan beneficiados a la hora de traducir tales votos en escaños y al distribuir una parte de las subvenciones en base a los escaños alcanzados se vuelve a primar por segunda vez, ahora económicamente, a los partidos mayoritarios.

Por último, mientras las normas electorales fijaban la cantidad correspondiente por escaño y por voto, la Ley de Partidos de 1978 la dejaba sin determinar limitándose a disponer que en los Presupuestos Generales del Estado se consignaría una cantidad global destinada a tal fin. En ninguno de los casos se establecía, por otra parte, criterio alguno para el incremento de las subvenciones.

Junto a las subvenciones públicas, las normas electorales definieron una serie de mecanismos de financiación en «especie» que constituían una forma de subvenciones públicas indirectas tales como la posibilidad de utilizar locales públicos para la realización de actos electorales, la cesión por parte de los ayuntamientos de espacios gratuitos para carteles, tarifas especiales para el envío de propaganda electoral y, la más importante de todas, espacios gratuitos en RTVE para propaganda electoral.

### *Publicidad y fiscalización de la contabilidad de los partidos*

Durante este primer período sólo la contabilidad electoral de los partidos estuvo sujeta a algún tipo de control externo. La competencia fiscalizadora sería atribuida a la Junta Electoral Central (salvo en el supuesto de presentar candidatos en un sólo distrito, en cuyo caso recaía en la correspondiente Junta Electoral Provincial). El objeto de la fiscalización fueron los gastos electorales y no los ingresos y su origen, aunque estos datos podrían ser conocidos por las Juntas toda vez que los representantes de los

partidos o coaliciones tenían obligación de comunicarles el número de cuentas abiertas para la recaudación de fondos en las que quienes efectuaran imposiciones deberían hacer constar su identidad. Las Juntas se encontraban obligadas a hacer públicas, una vez se hubieran pronunciado sobre la regularidad de las mismas, las rendiciones de cuentas de los partidos especificando la cuantía de los fondos recaudados y el destino de los mismos. Durante el período que estuvo en vigor la normativa, fue de aplicación a las elecciones legislativas de 1977, 1979 y 1982, la Junta Electoral Central sólo publicó la rendición de cuentas referidas a las elecciones legislativas de 1977. Un año y dos meses después de que esos comicios tuvieran lugar, la Junta hizo pública una resolución en la que se limitaba a reseñar la cuantía de los fondos recaudados por cada una de las entidades políticas y añadía escuetamente que dichos fondos se habían destinado a las correspondientes atenciones electorales derivadas de la presentación de candidatos y propaganda electoral (resolución de la Junta Electoral Central de 13 de julio de 1978).

## II. UN MODELO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA PREDOMINANTE

Entre 1977 y 1983 la financiación de los partidos transcurrió sin ser objeto de especial atención ni en el ámbito de la política ni en el de los medios de comunicación. A partir de 1984 el tema comenzó a tener un mayor atractivo, entonces el denominado caso Flick contribuiría de manera decisiva a remover el aletargado transcurrir de un ámbito de problemas que en otros sistemas democráticos eran frecuentemente debatidos y estudiados. En 1985 y 1987 la legislación sobre financiación de los partidos se revisa profundamente configurándose entonces un modelo legal de financiación de los partidos que otorgaba primacía a la financiación pública, al limitar notablemente el papel de las fuentes privadas, muy en especial en referencia a la financiación de sus actividades ordinarias.

### *Fuentes de financiación*

La LOREG mantuvo la dualidad público-privada de las fuentes de financiación de los partidos establecida en las normas electorales de 1977, respecto de las segundas, sin embargo, introdujo nuevas restricciones. Así, mantuvo la prohibición de las donaciones con origen en organismos o em-

presas públicas y las procedentes del extranjero, pero además limitó a un millón de pesetas la cantidad máxima que cualquier persona física o jurídica podía donar en período electoral a un mismo partido.

Por lo que se refiere a los subsidios electorales la nueva normativa no introducía variaciones sustantivas. Se mantuvo el criterio de la representación parlamentaria y el doble concepto votos-escaños para el reparto de los fondos, se volvía por tanto a optar por la prima a los partidos parlamentarios mayoritarios que se deriva de esa solución según se ha comentado anteriormente. En la Ley, se incrementa, por otra parte, los módulos sobre los que se calcula el monto de las subvenciones, estableciendo además que esas cantidades se refieren a pesetas constantes, por lo que habrían de ser actualizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda durante los cinco días siguientes a la convocatoria de elecciones.

La Ley Electoral suponía, por tanto, un primer paso en la limitación de las donaciones privadas pero para que a esa fuente de ingresos le fuera atribuida legalmente un papel secundario en la financiación de las fuerzas políticas habría que esperar hasta la Ley de Partidos Políticos de 1987, va a ser ella la que consagre un modelo legal de financiación de los partidos de carácter predominantemente público. La nueva ley limitó a diez millones de pesetas la cantidad anual que un partido podría recibir de una misma persona física o jurídica pero además determinaba que los partidos podrían recibir aportaciones anónimas por una cuantía máxima equivalente al 5% de la cantidad total asignada en los Presupuestos generales del Estado para subvencionar a los partidos políticos. Para ejemplificar las consecuencias de esa situación utilicemos como referentes las propias subvenciones de 1987. En ese ejercicio presupuestario la partida para las subvenciones fue de 7.500 millones de pesetas de tal forma que las donaciones privadas, de carácter anónimo, que podría haber recibido un partido no podían superar los 325 millones de pesetas. Si consideramos que la subvención que correspondió ese año fue de 3.195 millones de pesetas, las aportaciones privadas anónimas a ese partido habrían podido constituir legalmente, y en el mejor de los casos un 12% de la financiación pública que recibió. Para el Partido Popular ese porcentaje habría sido algo mayor, al ser inferior la subvención que le correspondió e igual la cantidad máxima que podía obtener en concepto de donaciones, pero no superaba el 20% de dinero procedente del Estado que este partido recibió. En la práctica las contribuciones privadas que los partidos han declarado venir recibiendo suman cantidades muy inferiores a las máximas permitidas.

El efecto combinado de la limitación de la cuantía máxima que se imponía a donaciones de una misma fuente con el límite a la cuantía total de donaciones privadas anónimas configuraba un modelo de financiación de los partidos fuertemente público muy alejado del modelo mixto del primer período e igualmente distante de los modelos, también público-privado en los que las donaciones tienen escasas limitaciones, que se habían desarrollado en otros sistemas políticos democráticos desde inicio de los años sesenta (4).

La Ley de Partidos modificó parcialmente los criterios para el reparto de las subvenciones entre los partidos parlamentarios. A diferencia de lo que venía ocurriendo con las subvenciones ordinarias desde 1978 y las subvenciones electorales, desde 1987 la asignación total correspondiente a los partidos se divide en tres partes iguales, una de ellas se distribuye en proporción al número de escaños obtenido por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados (único referente para la distribución de los fondos desapareciendo por tanto a estos efectos el Senado) y las dos restantes de forma proporcional a los votos conseguidos por cada formación política. Se computan sólo los votos en aquellas circunscripciones en las que se alcance el 3% de los votos válidos. Esta nueva fórmula atenuó el desigual tratamiento de que son objeto los partidos parlamentarios menores de ámbito nacional en relación a las subvenciones electorales pero sigue sin garantizar un pleno tratamiento de igualdad entre los partidos al mantener parcialmente el criterio del escaño y al no computar la totalidad de votos obtenidos.

### *Publicidad y fiscalización de la contabilidad de los partidos*

El control externo de la contabilidad de los partidos en el período 1977-1985 fue prácticamente inexistente. En cuanto a la contabilidad electoral se encontraba escasamente regulado y además las normas fueron laxamente aplicadas, y sobre la contabilidad ordinaria simplemente no existía. Las reformas de 1985 y 1987 reforzaron el sistema de fiscalización de los partidos, en relación a la financiación electoral, o establecieron por primera vez la fiscalización de sus contabilidades ordinarias. Con ese primer objetivo se atribuyó al Tribunal de Cuentas la competencia fiscalizadora sobre las contabilidades electorales que recaía con anterioridad en las Juntas Electorales.

---

(4) Sobre los sistemas de financiación en otros sistemas democráticos, ver DEL CASTILLO, P.: *op. cit.*, págs. 64-181.

Estas últimas mantuvieron, no obstante, la función de velar por el cumplimiento de las normas desde la fecha de convocatoria de las elecciones hasta el centésimo día posterior a su realización teniendo que informar al Tribunal de Cuentas del resultado de esa actividad. Por otra parte la Ley electoral crea la figura del administrador electoral responsable de la contabilidad de cada candidatura lo que suponía una centralización de la responsabilidad de los aspectos económicos de la campaña muy superior a la contemplada en las normas electorales de 1977. Los partidos estarían obligados a partir de entonces a presentar, por medio de sus representantes, ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de gastos e ingresos, recordemos que en la normativa de 1987 esa obligación hacía referencia tan sólo a los ingresos.

El Tribunal de Cuentas quedaba obligado, en el plazo de los doscientos días posteriores a las elecciones, a pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades presentadas, pudiendo proponer en el caso de irregularidades en las mismas o violación de los límites de gastos (también introducidos en la Ley Electoral) e ingresos la no adjudicación o reducción de las subvenciones electorales a que tuviera derecho el partido afectado. En el mismo plazo el Tribunal habría de enviar un informe razonado de los gastos justificados por cada partido al Gobierno y a las Cortes Generales. El último informe de esta naturaleza, correspondiente a las elecciones de 1996, fue aprobado por el Tribunal de Cuentas el 29 de abril de 1997.

La Ley de 1987 reguló la fiscalización externa de los partidos atribuyendo también al Tribunal de Cuentas la competencia fiscalizadora de la actividad económico financiera de los mismos. El pronunciamiento sobre la regularidad de las contabilidades presentada por los partidos ha sufrido extraordinarias demoras. El plazo máximo establecido en la ley para que el Tribunal presente su informe es de un año y dos meses a partir del cierre de cada ejercicio anual (a los seis meses de esa fecha caduca el plazo para que los partidos presente su contabilidad y en un plazo de ocho meses desde entonces el Tribunal ha de pronunciarse). Los últimos informes del Tribunal de Cuentas, reciente y conjuntamente presentados, corresponden a los años 1990, 1991 y 1992. Entre las razones expresadas por el Tribunal para manifestar las dificultades que presenta la fiscalización de las contabilidades ordinarias de los partidos, y por lo tanto la demora en la elaboración de los informes finales, destaca la ausencia de un plan contable único al que se ajuste la documentación presentada por los partidos.

### III. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO

En 1984 el caso Flick alentó la necesidad de revisar las normas sobre financiación de los partidos lo que se plasmó en las reformas legislativas de los años ochenta que establecieron un modelo legal de financiación de los partidos, como acabamos de ver, que pondría el acento en la financiación pública de los mismos. Buena parte de los argumentos utilizados entonces para defender el papel que se atribuyó a las fuentes públicas se basaron en la idea de que las contribuciones privadas acababan convirtiéndose en una fuente de corrupción si no se limitaban, y mucho, mientras que por el contrario el dinero público protegería a los partidos de ese fenómeno.

Los años noventa comienzan con una tenaz lluvia de escándalos de presunta corrupción política, en algunos casos ligados a financiación ilegal de los partidos, que abre un nuevo debate sobre una necesaria y urgente reforma de las normas que regulan la financiación de partidos. (5) El modelo predominantemente público de financiación no había evitado el desarrollo de redes de financiación que escaparon de todo control legal y las subvenciones públicas no se convirtieron en sustitutivas de las privadas sino que se habían sumado a estas últimas que además se habrían obtenido en muchos casos de forma ilegal como muy diversos casos parecen indicar.

Desde la pasada legislatura es opinión unánimemente compartida que las normas de financiación deben ser revisadas lo que ha suscitado un menor acuerdo es la orientación de la reforma, es decir como debería definirse un nuevo modelo de financiación de los partidos. En 1995 se creó en el Congreso de los Diputados una Comisión de Estudio para la financiación de los partidos políticos que no llegó a ponerse de acuerdo en un texto específico para la reforma. Entre septiembre de 1996 y julio de 1997 diversos grupos parlamentarios han presentado proposiciones de ley sobre financiación de los partidos en las que se observan puntos de convergencia y divergencia notables. Las páginas que siguen se extienden en un comentario crítico sobre las cinco proposiciones de ley (presentadas por los Grupos Popular, Socialista, Catalán, de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y Grupo parlamentario Vasco) en relación a la financiación pública y privada de los partidos.

---

(5) Sobre el debate de esos años, ver VV. AA. *La Financiación de los Partidos Políticos*, Madrid 1994, Centro de Estudios Políticos.

### *Financiación pública*

Ninguna propuesta cuestiona la financiación pública para las actividades ordinarias de los partidos. Todos los grupos coinciden en mantener los resultados al Congreso de los Diputados como base de referencia para la distribución de las subvenciones, todos ellos coinciden también en la necesidad de obtener representación parlamentaria para acceder a los subsidios públicos sin embargo no todos comparten los criterios para la distribución de esas ayudas. Populares, Socialistas Catalanes y Vascos optan por la continuidad de los criterios actuales, es decir división de la cantidad total en tres partes y asignación de una de ellas según escaños y las otras dos restantes según votos para lo que se computan sólo los obtenidos en aquellas circunscripciones en las que se hubiera obtenido el 3% de los votos válidos. Izquierda Unida, formación política que resulta más perjudicada con el actual sistema, propone modificar los actuales criterios implantando el criterio único de los votos obtenidos, el total de ellos, para cada partido con representación parlamentaria.

Es difícil encontrar alguna justificación, más allá de las propias ventajas que tienen algunos partidos con el sistema actual, para no introducir el voto como única base de referencia en la distribución de las subvenciones. Una nueva ley de financiación de partidos debería ser la oportunidad para dotar de una mayor equidad el tratamiento que reciben los partidos en cuanto receptores de subvenciones públicas que resulta injustificado.

Sólo dos de los grupos, Socialista e Izquierda Unida, mencionan la necesidad de actualizar anualmente las subvenciones con referencia a un criterio determinado en la propia ley, en ambas propuestas sería el Índice de Precios al Consumo. El hecho de que en las otras tres proposiciones de ley no se mencione no parece que vaya, por la obviedad del tema, a constituir un difícil obstáculo para que la futura ley efectivamente lo incluya.

### *Financiación privada*

Si las propuestas sobre la financiación pública son de un básico continuismo y una gran convergencia, con la discrepancia de Izquierda Unida en el aspecto que se acaba de comentar, el tratamiento de la financiación privada está lejos de ser coincidente. Todos los grupos salvo el de Izquierda Unida comparten un espíritu favorable a que las normas permitan que las

contribuciones privadas desempeñen un papel más relevante en la financiación de los partidos. Con esa finalidad todos proponen, incluyendo en este caso a Izquierda Unida, diversas formas de bonificación fiscal para las donaciones privadas y para las cuotas de los afiliados, el grupo Catalán es el que presenta una elaboración más desarrollada en este punto, sin embargo hay dos puntos fundamentales de discrepancia: las contribuciones procedentes de personas jurídicas y el carácter anónimo o, por el contrario, nominal que deban tener los fondos de origen privado.

En contra de las subvenciones procedentes de personas jurídicas se sitúan socialistas e IU, a favor los grupos parlamentarios Popular, Catalán y Vasco. Los Socialistas defienden sólo las aportaciones de personas físicas, nacionales o extranjeras, sin cuantía límite y con la exigencia de la identidad del donante. Izquierda Unida propone, también, que se reconozcan las aportaciones privadas de personas físicas, nacionales o extranjeras, exigiendo la identidad del contribuyente, pero limitando la donación procedente de una misma persona a cinco millones anuales y el conjunto de ellas al 5% del presupuesto anual de un partido político. Es decir, otorga a las aportaciones privadas un tratamiento más restrictivo que el de la legislación vigente.

El grupo Popular defiende las aportaciones procedentes de personas físicas y jurídicas con una serie de limitaciones. Primero que el conjunto de las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica no sea superior a 15 millones de pesetas por período anual ni supere el 15% del presupuesto anual de cada partido y en el caso de que sean personas jurídicas las aportaciones requerirán acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto. Esto significa aún cuando no se explicita así, que estas donaciones no podrán ser efectuadas de forma anónima aunque en otro momento se diga en el texto presentado por los populares que las aportaciones tanto de personas físicas como jurídicas podrán ser anónimas o nominales. Una segunda limitación a las contribuciones privadas se establece cuando se propone, retomando el contenido del artículo 4 3.º a), de la norma vigente, que las aportaciones anónimas recibidas por cada partido no podrán superar en un ejercicio económico anual el 10% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para la subvención de los partidos políticos (ahora ese límite es del 5%).

El grupo Catalán propone que los partidos puedan recibir donaciones privadas tanto de personas físicas como jurídicas con la única limitación de

que la cantidad aportada por una misma persona o entidad no podrá superar el 15% del presupuesto anual del partido político que resulte beneficiado, por otra parte, en ningún momento la proposición de este grupo plantea la identificación de los donantes.

Por último, el grupo Parlamentario Vasco propone también que los partidos puedan recibir aportaciones de personas físicas y jurídicas e incluyen una proposición idéntica a la del Grupo popular sobre cuantía máxima para las contribuciones anónimas.

Con la excepción de Izquierda Unida, el punto más conflictivo en las propuestas de los cuatro grupos restantes no está, en mi opinión, en el hecho de que las aportaciones privadas puedan ser efectuadas también por personas jurídicas. Sobre este punto se podría llegar a un acuerdo si a la vez se alcanza en relación al problema de la transparencia, es decir sobre el requisito de la identidad de los donantes que es donde se encuentra realmente el nudo gordiano de la cuestión.

Desde un punto de vista teórico hay razones importantes para argumentar a favor de la necesidad de que las aportaciones que reciban los partidos, de individuos o empresas, sean nominales. Es la forma de conocer cuales son las fuentes privadas de financiación de los partidos y por tanto de conocimiento de los propios partidos, es la manera de que la financiación privada de los partidos sea transparente y constituye un arma disuasoria, contra los tratos de favor derivados de ayudas económicas. Desde una perspectiva también teórica, no hay que olvidar, sin embargo, que la constitucionalidad de esa identificación se ha cuestionado al considerarse que resulta una forma indirecta de identificar el voto (6).

Es necesario contextualizar los problemas con los que se enfrenta la financiación de los partidos políticos en una sociedad dada y en un período histórico concreto. Si así lo hacemos, encontramos que en nuestro caso hay argumentos adicionales (el descrédito de los partidos en buena parte como producto de escándalos derivados de su financiación), que aconsejan evitar que las contribuciones privadas tengan carácter anónimo. Ahora bien, a partir de aquí hay también que considerar las extraordinarias dificultades

---

(6) DEL CASTILLO, P.: *La financiación de los Partidos Políticos*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Papeles de la Fundación, núm. 1, págs. 22-24.

que tendrían los partidos si todas las aportaciones privadas deben ir acompañadas de la identificación del donante.

En nuestra cultura política la estima por los partidos es baja, no hay más que ver la valoración que sobre ellos se vierte una y otra vez en las encuestas de opinión (aunque paralelamente sean considerados necesarios para la articulación del sistema democrático) y la disposición a colaborar al sostenimiento económico de los partidos es, como consecuencia de lo anterior, escasa. A pesar de ello, hay un porcentaje no despreciable de personas que muestran una disposición favorable a contribuir económicamente al partido por el que siente más simpatía. En un reciente estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (7) un 22% de los entrevistados declaraban que contribuirían con toda o bastante probabilidad si el partido del que se sienten más cercano les pidiera su aportación.

Si a aquéllos que pudieran estar dispuestos a participar en la financiación de los partidos se le exige identificarse sea cual fuere la cantidad que aporten resulta bastante plausible que en un porcentaje muy alto no lo hiciera simplemente, por ejemplo, por el temor por muy subjetivo que pueda ser, a que su identificación con un partido tuviera consecuencias negativas para ellos, y no sólo si se trata de un individuo sino también de personas jurídicas. No hay que olvidar que incluso hay afiliados a partidos que prefieren no domiciliar bancariamente la cuota de afiliación para evitar su identificación partidaria. Exigir por tanto que todas las contribuciones políticas deban ir acompañadas con la identidad del donante como se hace en la proposición del Grupo Socialista, significaría en la práctica condenar el desarrollo de la participación privada en la financiación de los partidos.

Las propuestas del grupo Popular y las del grupo Vasco, más realistas pretenden salvar esa dificultad estableciendo un porcentaje máximo de aportaciones privadas de carácter anónimo aunque elevando el límite que recae sobre ellas en la legislación actual. El primero de esos grupos alambica, además, su propuesta proponiendo un límite máximo a las cantidades, 15 millones de pesetas, que puede aportar una misma persona y añade que no podrá superar el 15% del presupuesto anual del partido que resulte beneficiado, límite adicional que resulta paradójico considerando la cuantía del primero.

---

(7) Estudio CIS núm. 2.240.

No se entiende la razón por la que de dar tal complejidad a la regulación de las donaciones privadas, resultaría más sencillo establecer un límite por debajo del cual esas aportaciones pudieran efectuarse anónimamente, sin condicionar el porcentaje que pueda constituir la suma de las mismas en el presupuesto anual de los partidos. Así ocurre, por ejemplo en Alemania, desde la Ley de Partidos de 1967, entonces se estableció en 20.000 marcos la contribución a partir de la cual los informes de cuentas presentados anualmente por los partidos debían recoger la identidad del donante. Si realmente la reforma del modelo legal de financiación de los partidos pretende impulsar la participación privada es necesario no sólo su estímulo, según recogen todas las proposiciones de ley, mediante beneficios fiscales, sino garantizar el anonimato de quienes contribuyan por debajo de una determinada cuantía que debería de ser relativamente amplia. A la vez quedaría garantizada la transparencia cuando las contribuciones fueran elevadas e incluso parece razonable establecer, como hacen algunas de las propuestas, un límite al alcance que puede tener la contribución procedente de una misma persona física o jurídica en relación al presupuesto anual del partido receptor de esa donación.

La mayoría de los grupos parlamentarios coinciden, así lo expresan en la introducción a sus proposiciones de ley, en que la reforma del sistema legal de financiación de los partidos políticos tiene, entre otros objetivos, que facilitar las aportaciones privadas a la vez que el modelo debe ser transparente. Para ello, hay que evitar que la regulación sobre la financiación privada por falta de realismo, o por un tratamiento alambicado de la misma, se vuelva a convertir en un fracaso. Con ese objetivo es necesario adoptar medidas realistas, exigiendo la identificación de los donantes cuando efectúen contribuciones a partir de determinadas cuantías y también medidas sencillas, no imponiendo complejas limitaciones al conjunto de la financiación privada que pueda recibir un partido. Sólo de esta forma se podrá ir configurando a medio y largo plazo un modelo de financiación de los partidos que sea efectiva, y no sólo, legalmente público y privado.