

## **ESTUDIOS**

# LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ALEMANIA<sup>1</sup>

MARTIN MORLOK

*Catedrático de Derecho Político*

*Director del Instituto para el Derecho alemán y europeo de Partidos*

*FernUniversität (Universidad a Distancia)/Hagen*

## I. INTRODUCCIÓN

La financiación de los partidos es una cuestión delicada en todo el mundo. Ello no debe sorprender, pues en ultimo extremo se trata del poder, y cuando ni el homicidio ni el asesinato determinan la lucha por el poder, como en los dramas regios shakesperianos, sino simplemente las cajas paralelas u otras oscuras maquinaciones financieras, nos parece que se ha avanzado algo. En una democracia constitucional, la lucha por el poder se canaliza jurídicamente, hay medios legítimos e ilegítimos, hay instancias de control estatales y hay una opinión pública democrática. Y la contabilidad no tiene una importancia menor en esta juridificación de la confrontación política por el poder. La misma también tiene un valor estratégico sustancial para la confrontación política *-pecunia nervus rerum-*.

El estudio que en adelante se realizará de la regulación jurídica de la financiación de los partidos en Alemania, comenzará con un análisis teórico-constitucional (II.). A continuación se hará una breve referencia al desarrollo de la jurisprudencia constitucional alemana sobre la financiación de los partidos (III.), puesto que a partir de estos orígenes se comprende mejor la situación jurídica actual, que será abordada esquemáticamente en el siguiente capítulo (IV.). En el

<sup>1</sup> Traducción realizada por el Dr. Benito ALÁEZ CORRAL, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

año 2000, causó una gran sensación un gran escándalo financiero en el partido cristiano-demócrata alemán (CDU). También debe presentarse esta situación al público internacional, con la debida brevedad (V.). Por último, como reacción ante este escándalo se deben proponer, desde un punto de vista de política jurídica, algunas directrices sobre cómo debe enfrentarse el derecho a las cuestiones de la financiación de los partidos (VI.).

## II. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

### 1. PRESUPUESTOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

El estudio de la regulación jurídica de la financiación de los partidos en Alemania, ha de comenzar necesariamente con la exposición de sus presupuestos constitucionales, tanto más cuanto la cultura jurídica alemana se halla fuertemente marcada por el principio de supremacía constitucional, y la referencia a la Constitución constituye un recurso de la argumentación jurídica importante y cotidiano. La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (GG) dedica a los partidos políticos un artículo propio (el Art. 21). El mismo dispone en su importante apartado 1.º: «Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su constitución es libre. Su orden interno ha de responder a principios democráticos. Deben rendir cuentas públicas sobre el origen y destino de sus ingresos y de su patrimonio.» El apartado 2.º se refiere a la posibilidad de prohibición de los partidos y el apartado 3.º da fundamento a la competencia y al mandato al legislador federal para regular el régimen de los partidos.

Los presupuestos constitucionales de la actuación y estructura de los partidos son, pues, bastante claros. Las cuatro frases del primer apartado no podían haber resumido su significado esencial de forma más breve<sup>2</sup>. La primera frase reconoce el papel irrenunciable de los partidos en una democracia parlamentaria. La segunda frase garantiza, por ello, su constitución, pero también su libertad de actuación. A fin de que los partidos también puedan ejercer sus funciones en una democracia de forma adecuada, la frase tercera exige de los partidos una estructura interna democrática, y que la formación de su voluntad siga también reglas democráticas. Las cuestiones financieras, por último, se mencionan en la frase cuarta. En ella se exige a los partidos transparencia de cara a la opinión pública en sus aspectos contables.

<sup>2</sup> Más profundamente sobre el *status* jurídico de los partidos en la jurisprudencia constitucional, en especial BVerfGE 1, 208 (241 y ss.); 4, 27 (18 y ss.); 7, 99 (107 y ss.); 8, 51 (62 y ss.); 11, 266 (273 y ss.); 20, 56 (96 y ss.); 44, 125 (138 y ss.); 52, 63 (86 y ss.); 69, 257 (268 y ss.); 73, 40 (47 y ss.); 85, 264 (283 y ss.); 91, 262 (266 y ss.); 276 (284 y ss.); en la doctrina, véase K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat*, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 17 (1959), pp. 11 y ss.; W. HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, 3.ª edición, 1991, en: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 21; D. GRIMM, «Parteien», en: E. Benda u.a. (Edit.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2.ª edición, 1994, § 14; H. MAURER, *Die Rechtsstellung der politischen Parteien*, Juristische Schulung 1991, pp. 296 y ss.; D. TSATSOS/M. MORLOK, *Parteienrecht*, 1982.

En todo lo demás, estas disposiciones deben ser desarrolladas en el sentido de elaborar una «*teoría constitucional*» de la financiación de los partidos. Con ello se quiere decir que no sólo han de tenerse en cuenta las concretas disposiciones del derecho legal vigente, en especial del constitucional, sino que ha de indagarse la finalidad de las normas constitucionales mismas. De esta forma se desarrollará una especie de metadogmática, que podrá dar una orientación al trabajo sobre los detalles jurídicos. La teoría de la constitución es, en este sentido, una disciplina refleja del derecho constitucional, que se pregunta por los problemas de referencia en un nivel de abstracción que está por encima del análisis de la concreta configuración que tengan las normas constitucionales, a la que la Constitución da respuesta, informándose de las circunstancias empíricas bajo las que ha de funcionar la regulación jurídico-constitucional, y que extrae los fines a los que da validez la regulación constitucional —para, con ello, dirigir el trabajo concreto a cada una de las normas constitucionales, así como a las disposiciones del derecho infraconstitucional<sup>3</sup>.

## 2. LA NECESIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS Y LA CONSIGUIENTE FUNCIÓN DE GARANTÍA DEL ESTADO

Los partidos políticos son elementos del sistema político, irrenunciables para un orden democrático liberal. Esto es así especialmente en las democracias parlamentarias. Desde una perspectiva normativa, han de tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales relativas a los partidos en relación con el poder de decisión del pueblo, postulado por los principios constitucionales de democracia y de soberanía popular<sup>4</sup>. Esto requiere una organización, y ello quiere decir también, unas organizaciones que hagan posible la formación y expresión de la voluntad popular. La regulación jurídica del régimen de los partidos ha de tener lugar, pues, a la luz de su significado esencial para la configuración del principio democrático y para la especificación de la soberanía popular<sup>5</sup>. Esto implica, entre otras cosas, que los partidos no tienen un fin constitucional propio, sino que tienen atribuidos constitucionalmente determinados objetivos como concreción de su función al servicio de la democracia. La libertad de partidos es siempre —a diferencia de otras libertades fundamentales— una libertad *funcionalizada*. Estas funciones hallan unos perfiles más concretos en el § 1 II de la ley de partidos alemana (en adelante Ley de partidos)<sup>6</sup> y si se fija uno más atentamente ya están constituidas en el art. 21 GG.

<sup>3</sup> Sobre el concepto y la función de la teoría de la constitución, véase M. MORKOK, *Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie?*, 1988.

<sup>4</sup> En el sentido de R. ALEXY; *Idem.*, *Theorie der Grundrechte*, 2.ª edición. 1994, pp. 71 y ss., siguiendo a R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, 1978.

<sup>5</sup> M. MORLOK, en: H. DREIER (Edit.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II 1998, Art. 21 Rn. 19 y ss.

<sup>6</sup> El § 1 II de la Ley de partidos dispone: «Los partidos contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo en todos los ámbitos de la vida pública, especialmente, en la medida en que influyen en la formación de la opinión pública, impulsan y profundizan la formación política, fomen-

Democracia significa influenciabilidad. Una constitución democrática establece instituciones y procedimientos para permitir que el pueblo influya en la elaboración de decisiones estatales obligatorias. Las elecciones y los parlamentos representan las estructuras centrales del *input* en una democracia parlamentaria. Los partidos políticos son las organizaciones especializadas en la realización de esas estructuras del *input* en el aparato del Estado. Sin su actuación prácticamente no sería posible llevarlas a cabo. Además se precisa primero que la recepción, suma y articulación de los intereses y concepciones, así como su formulación en concretos fines políticos, tenga lugar a través de los partidos. Por otro lado, se trata también de lograr la máxima realización de esos intereses y concepciones a través de los procesos de decisión estatal institucionalizados; esto es, a través de las estructuras del *input*.

Con ello se logra influir a través de los partidos en los procesos de formación de la voluntad y de la opinión en los ámbitos más diversos. La actividad de los partidos se orienta hacia la publicidad, hacia la opinión pública, y hacia la formación de la voluntad a través de los representantes políticos de la sociedad, democráticamente legitimados<sup>7</sup>. Para ello, asumen, de un lado, la preparación, preselección y presentación del personal de dirección política con el fin de enviarlo a los parlamentos (*función de reclutamiento*)<sup>8</sup>. De otro lado, actúan como intermediarios entre las diferentes concepciones políticas de la población, y quienes están habilitados para adoptar decisiones y los órganos estatales a quienes se confía su puesta en práctica. Contribuyen determinantemente a la formación de la voluntad de abajo hacia arriba –tal y como demanda el principio democrático–, así como a la retroacción comunicativa de las decisiones parlamentarias y gubernativas sobre la población (*función de transformación*)<sup>9</sup>.

La realización de estas funciones está llena de múltiples presupuestos. Tien- de a generar molestias e interferencias y se ve –dado que está vinculada a la realización de intereses–, expuesta a múltiples influencias producto de la igual interacción de los ciudadanos, dirigidas a su inobservancia, que son, en parte, necesarias, pero, en parte, también deformadoras de la formación de aquella voluntad. Una de las premisas de una democracia de partidos que funcione consiste en tener un grado suficiente de organización de los correspondientes grupos sociales y ello justifica, a su vez, una cierta necesidad de financiación. Las diversas actividades de los partidos requieren financiación y fundamentan su adquisición de medios financieros. La predisposición de los ciudadanos a apoyar financieramente a un partido constituye, precisamente, un excelente indicador del

tan la participación activa de los ciudadanos en la vida política, forman ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas, participan en las elecciones federales, estatales y municipales mediante la presentación de candidaturas, influyen en el desarrollo político a través del parlamento y del gobierno, introducen en el proceso de formación de la voluntad estatal los fines políticos que ellos mismos han elaborado y procuran una permanente y viva interconexión entre el pueblo y los órganos del Estado.»

<sup>7</sup> MORLOK (nota n.º 4), Art. 21 Rn. 21.

<sup>8</sup> H. M. HEING/Tb. STREIT, *Die direkte staatliche Parteienfinanzierung*, Jura 1999, p. 393.

<sup>9</sup> MORLOK (nota n.º 4), Art. 21 Rn. 22.

apoyo que tienen los proyectos políticos del partido, de su enraizamiento social (véase, más adelante, III. y IV.3.). La libertad de involucración en los partidos políticos que poseen los ciudadanos comprende, por supuesto, la libertad de apoyar financieramente al partido. La necesidad de financiación de los partidos puede, sin embargo, constituir también una puerta abierta a influencias ilegítimas sobre éstos que fundamenten la posibilidad de compra de las decisiones políticas.

La realización de las funciones de los partidos en una democracia liberal, si quiere ser suficientemente verosímil, requiere un específico marco jurídico y organizativo de incentivos y de sanciones efectivas, debido a la pluralidad de premisas de las que se parte y a los muchos riesgos existentes –también desde un punto de vista financiero–. Desde un punto de vista constitucional, el Estado está obligado a disponer ese marco. En efecto, de la nuclear significación constitucional de los partidos para las estructuras políticas de la comunidad, y de su reconocimiento constitucional se deriva la corresponsabilidad del Estado en establecer un régimen jurídico de los partidos que funcione. El artículo 21 GG no sólo reconoce el derecho de los partidos y de sus afiliados a la libre fundación de aquéllos y a su libertad de actuación, sino que también representa una garantía institucional del pluripartidismo y, como consecuencia de ello, una garantía funcional como fin del Estado: el Estado debe hacer lo propio para garantizar el cumplimiento por los partidos de las funciones constitucionalmente atribuidas, así como optimizar las condiciones que constituyen el marco necesario para ello, también en el ámbito de la financiación de los partidos. Para ello, es preciso extraer de la «posición de garante» del Estado respecto del régimen de los partidos, diversos criterios de actuación y de normación, que se desarrollarán en los próximos apartados. El primer postulado consiste en que el Estado debe plasmar jurídicamente la financiación de los partidos. Existe, pues, una responsabilidad estatal respecto de la financiación de los partidos, que debe llevarse a cabo con medios jurídicos –y en su caso, también financieros–.

### 3. DIRECTRICES CONSTITUCIONALES DE LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

El objetivo de la regulación estatal de la financiación de los partidos es, pues, el cumplimiento de su función, esto es, el derecho debe posibilitar que los ciudadanos puedan influir de forma libre e igual en la política a través de los partidos. Para ello se requieren diversas garantías que pueden ser reconducidas a las disposiciones constitucionales del Art. 21 GG, bosquejadas más arriba. El *status* constitucional de los partidos se caracteriza por la libertad, la igualdad, la publicidad y la democracia interna.<sup>10</sup> La *libertad* de los partidos debe permitir que los ciudadanos puedan determinar, libres de limitaciones del poder público, precisa-

<sup>10</sup> HESSE (Nota n.º 1), pp. 27 y ss.; *Idem*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1995, Rn. 172 y ss.; Morlok (Nota n.º 4), Art. 21 Rn. 46 y ss.

mente la voluntad del Estado. La *igualdad* se refiere a la relación de los partidos entre sí y a la relación entre los ciudadanos y los partidos, de forma que las diferencias sociales no sean trasladadas libremente a la política. La *publicidad* de la existencia de los partidos se refiere a su relación con los ciudadanos. El ciudadano, en tanto último punto de referencia de la democracia, debe saber qué pasa con cada uno de los partidos. La *democracia interna* es necesaria en los partidos para que éstos puedan operar realmente como instrumentos de la soberanía popular —no como herramientas en manos de sus oligarquías dirigentes. Cada uno de estos cuatro *status* tienen, dada su naturaleza limitativa, trascendencia para la regulación de la financiación de los partidos<sup>11</sup>. El mandato, dirigido a los partidos, de publicidad democrática general también rige en materia financiera tanto hacia adentro como hacia fuera, y se ve en parte especificado a través de la especial obligación de rendición pública de cuentas del Art. 21 I 4 GG. El mandato de igualdad exige que las reglas de financiación de los partidos garanticen la igualdad de oportunidades. La libertad de los partidos comprende también el mandato de libertad de éstos respecto del Estado, «en tanto agrupaciones libremente constituidas a partir de su arraigo social»<sup>12</sup>. Por ello, debe impedirse la influencia estatal indirecta, a través de la financiación de los partidos, en sus decisiones materiales o personales.

#### 4. EN PARTICULAR: LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

##### a) *Ubicación teórico-constitucional de la igualdad de oportunidades políticas*

El principio de la igualdad de oportunidades en el marco de la regulación de la financiación de los partidos, ha de ser ubicado, más allá de su *status* de igualdad, previsto en el Art. 21. I GG<sup>13</sup> en un contexto teórico-constitucional más amplio. La norma fundamental de nuestra democracia es la igualdad de todos los ciudadanos y está presente en la historia de las ideas desde la Ilustración, y en la historia de las instituciones desde la Revolución Francesa y las primeras constituciones norteamericanas. Esta exigencia de igualdad rige también en la política. Como consecuencia de ella, todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades para influir en el proceso de decisión estatal, con independencia de si tienen un patrimonio o unos ingresos mayores o menores, cuál sea su formación cultural, si tienen o no reconocimiento social, qué religión o ideología profesan o qué origen puedan tener. La fórmula clásica de esta igualdad de oportunidades de influencia política reza: «one man, one vote».

<sup>11</sup> MORLOK (Nota n.º 4), Art. 21 Rn. 65 y ss., 96 y ss., 107 y ss.; HEINIG/STRETT (Nota n.º 7), p. 393.

<sup>12</sup> BVerfGE 85, 264 (287 y ss.).

<sup>13</sup> En este sentido, véase en especial, A. KISSINGLER, *Das Recht auf politische Chancengleichheit*, 1998.

Pero es la igualdad del derecho de sufragio la que representa el cúlmen de la *configuración igualitaria* de la formación de la voluntad política. La institucionalización de este proceso de formación de la voluntad política –las estructuras del *input*– se orienta por completo hacia la igualdad de oportunidades políticas. El primer fundamento de esa igualdad de oportunidades políticas se encuentra, pues, en el postulado normativo de la igualdad de todos los hombres y, con ello, en sus posibilidades de influencia. Un segundo fundamento se encuentra en una regla del racionalismo político. Si el Estado quiere exigir obediencia a las leyes, sólo podrá conseguirla, si todos los ciudadanos pueden participar de igual manera en la elaboración de las leyes a través del procedimiento democrático. La igualdad de oportunidades políticas no es sólo una exigencia abstracta de justicia, sino que también es adecuada a una cultura política de la autodeterminación. Un tercer fundamento se deriva del carácter competitivo de la democracia de partidos: la competencia sólo puede desarrollar sus propiedades terapéuticas, si discurre por cauces de justicia e igualdad de oportunidades. Finalmente, aún se puede resaltar, desde un punto de vista teórico-político, que todo resultado del proceso político, que presuma pretender el bien común, debe caracterizarse por la apertura de la participación y por la igualdad de oportunidades en la misma.

La igualdad jurídica formal en la participación política no basta, sin embargo, para hacer también efectiva en la realidad la igualdad de oportunidades. Se requieren garantías adicionales para que el ciudadano pueda tener realmente una igualdad de oportunidades políticas, dado que ésta se halla amenazada por las múltiples desigualdades de la sociedad, como, por ejemplo, en la educación, patrimonio, relaciones sociales o reputación. Una sociedad liberal produce inevitablemente desigualdades; esto también es deseable, puesto que las desigualdades, cuando son consecuencia del desarrollo de diversas capacidades y facultades, son enriquecedoras para la sociedad. No obstante, de estas desigualdades surgen, en diversas dimensiones, diferentes potenciales de influencia social<sup>14</sup>. A fin de evitar una traducción indiscriminada de la desigualdad social en desigualdad política, el principio de igualdad de oportunidades políticas obliga al Estado a adoptar medidas que operen en contra. Así, por ejemplo, no se puede permutar sin más la capacidad financiera por posibilidades políticas de actuación. Esto no rige sólo frente a la potencialidad financiera sino también frente a dimensiones semejantes de la desigualdad, como la reputación, la fuerza de organización, o también el poder mediático. Una democracia vinculada con la igualdad de oportunidades necesita, pues, invertir la tendencia de que las preferencias sociales se puedan traducir sin más en poder político. El poder político únicamente debe seguir la voz del soberano, el pueblo elector, y no puede derivarse de circunstancias sociales extrapolíticas. La elección es el único acto central legitimador de una democracia liberal. En este sentido, en una democracia igualitaria la política debe estar, hasta cierto punto, protegida de la sociedad, se deben neutralizar ciertas influencias

<sup>14</sup> M. MORLOK, «Spenden – Rechenschaft – Sanktionen», en: *Neue Juristische Wochenschrift* 2000, p. 761 (761 y ss.).

sociales sobre la política y se deben canalizar hacia ésta conforme al principio de igualdad de oportunidades.

Esta tesis resulta a primera vista paradójica. A la política de partidos siempre se le ha reprochado estar al margen de la sociedad, esto es, no cumplir su función de formación de la voluntad. Al mismo tiempo, el proceso político, como consecuencia de la igualdad de oportunidades, debe ser aislado de otros ámbitos vitales. Lo que parece una contradicción es en realidad un condicionamiento, que ha de garantizar el cumplimiento de su función por los partidos políticos. Desde el punto de vista de la teoría de los sistemas se puede hablar del ataque normativo a la diferenciación de la política<sup>15</sup>. El triunfo político sólo se puede decidir con medios políticos, esto es a través de la votación. Pero tal aislamiento relativo de la política es también necesario por otros motivos. La dirección estatal de la sociedad —que es el fin esencial de la política— tiene por función hacer compatibles las necesidades de los distintos ámbitos parciales de la sociedad. Esta función de compatibilización, sin embargo, no debe excluir por principio el interés de mejores posibilidades de realización. La igualdad de oportunidades políticas es vista, así, como presupuesto del cumplimiento de la función principal de la política.

#### *b) La financiación estatal es (por lo menos en parte) necesaria*

En una sociedad desigual la igualdad de oportunidades políticas exige, por tanto, una protección del proceso democrático frente a las distintas influencias sociales. El Estado y el derecho tienen, por ello, la obligación de adoptar reglas para que los ciudadanos tengan la mayor igualdad de oportunidades en sus posibilidades de actuación política. La igualdad de oportunidades de los partidos exige, pues, fundamentar una financiación estatal de los partidos en una cierta cuantía. Sin aportaciones estatales que cubran las necesidades financieras, aquellos partidos que reciban pocos intereses con capacidad financiera se verían desfavorecidos de forma ilícita. A fin de que los intereses de los que más tienen no tengan por principio mejores expectativas en la lucha política que los de los sectores menos adinerados, se hace precisa —por lo menos hasta una cierta cuantía— la financiación estatal de los partidos. Aquellos que disponen de pocos medios financieros no deben carecer de oportunidades en la confrontación política. Por ello, se debe reconocer a los partidos, con cargo a los ingresos fiscales, una dotación financiera básica<sup>16</sup>. En esa medida, la política podrá ganar independencia del poder financiero y estabilizar la igualdad de oportunidades. No debe ser, pues, posible comprar el poder político.

Pero, al mismo tiempo, la financiación estatal de los partidos no debe conducir a hacerles dependientes del Estado, dado que esto en la práctica significaría una dependencia de aquellas fuerzas políticas que precisamente están en el poder.

<sup>15</sup> N. LUHMANN, *Die Politik der Gesellschaft*, 2000, pp. 69 y ss.

<sup>16</sup> MORLOK (Nota n.º 4), Art. 21 Rn. 44; también G. STRICKER, *Der Parteienfinanzierungsstaat*, 1998.

Si se atribuyen, pues, prestaciones estatales a los partidos, se debe garantizar jurídicamente que las instancias estatales no pueden ejercer ninguna influencia material sobre los partidos, que la libertad de partidos permanece incólume. El *modo de la financiación de los partidos* debe ser configurado de forma que se excluya el riesgo de la influencia política. Por eso los partidos políticos deben tener pretensiones jurídicas prefijadas sobre los recursos estatales, cuya cuantía se determina conforme a criterios claros.

De las funciones constitucionales de los partidos, sin embargo, no sólo se deriva un criterio para la licitud, incluso obligación, de su financiación estatal, sino también un criterio para su limitación. Los partidos son instrumentos de influencia sobre el Estado conforme a las preferencias de los ciudadanos. Sólo pueden cumplir esta función si siguen dependiendo de los ciudadanos<sup>17</sup>. Un exceso en la financiación estatal de los partidos, o incluso su alimentación total, les impediría tener unos designios propios. Por ello, es aconsejable que los partidos reciban del presupuesto público sólo una parte de los medios financieros necesarios y que deban recabar la otra parte de los ciudadanos. El ciudadano debe estar convencido del programa y del trabajo cotidiano de un partido para darle dinero. Esta dependencia financiera de los ciudadanos mantiene a los partidos sensibles a los deseos de éstos. Por ello, el derecho alemán prevé que los partidos reciban de fuentes públicas, como mucho, la mitad de sus ingresos. En esta medida, se puede decir que existe un límite superior relativo a la financiación pública. Si un partido no tiene por sí mismo por lo menos la mitad de los medios públicos que le corresponden, verá recortados de forma correlativa los fondos públicos que recibe.

*c) Las aportaciones financieras a un partido deben estar jurídicamente reguladas*

La exigencia teórico constitucional de que se hallen jurídicamente regladas las aportaciones de particulares al partido es expresión del mandato de la igualdad de oportunidades políticas. La política solamente puede garantizar su independencia de la economía y de la sociedad, y su vinculación con la igualdad de oportunidades, si establece un control jurídico y una limitación de las aportaciones económicas al partido. Este control jurídico de los flujos financieros, provenientes del ámbito social, presenta diversos aspectos en relación con sus instrumentos, que aquí únicamente se pueden ver resumidamente. Los mismos comprenden también la prohibición de aceptar aportaciones al partido que provengan del extranjero, a fin de evitar con ello que la política sea dirigida por «poderes» extranjeros. También se debe tener en cuenta la prohibición de aportaciones de personas jurídicas, que en la práctica se refiere fundamentalmente a las empresas económicas (véase más abajo VI.). La regulación jurídica de las aportaciones a los partidos, en especial de las donaciones, ha de tener en cuenta que la financiación

<sup>17</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

privada es muy propensa a eludir en todo momento las exigencias y las previsiones estatales, de tal manera que, por principio, se deben excluir los flujos financieros especialmente sensibles. En este sentido, se debe pensar en la prohibición de aceptar donaciones de organizaciones estatales, de empresas públicas o de organizaciones favorecidas fiscalmente.

*d) La orientación de la regulación de la financiación de los partidos al principio de igualdad*

La regulación de la financiación de los partidos ha de respetar siempre el principio de igualdad de trato. Esto vale tanto para la configuración de la financiación pública como para las aportaciones privadas a los partidos.

a) El sistema de la financiación *pública* de los partidos debe guiarse por criterios formales, ya desde el mismo momento en que debe respetar la libertad de los partidos. El objetivo de la competencia de los partidos es que éstos sean desigualmente fuertes tras la decisión adoptada por los electores. La igualdad en el campo de los partidos políticos significa, pues, igualdad en las *oportunidades*, no igualdad en el resultado. Por ello, la financiación pública de los partidos no puede modificar ni nivelar la diferente fuerza que los ciudadanos les han conferido. Las posiciones competenciales relativas alcanzadas en el proceso político deben ser respetadas por el ordenamiento jurídico. Los criterios para la atribución de fondos públicos a los partidos deben ser, por tanto, los de su éxito ante los ciudadanos<sup>18</sup>. En primer lugar está su éxito en las elecciones. Cuantos más votos haya recibido el partido, tanto más fondos públicos puede recibir. En virtud de la igualdad de oportunidades el apoyo estatal a los partidos no debería presuponer un quórum de éxito muy elevado para disfrutar de fondos públicos. También los pequeños partidos deben tener una posibilidad realista de tener el dinero del Estado, de modo que puedan participar en la competencia con previsión de éxito. Por ello, es importante que la cuota de éxito electoral mínimo requerida para percibir fondos estatales sea baja, puesto que la entrada en la competencia política debe permanecer abierta. Un sistema político pluripartidista no sólo funciona bien gracias a una competencia real, lograda a través de competidores realmente existentes, sino también gracias a la existencia de una competencia virtual, en el sentido de que las «limitaciones de entrada al mercado» sean bajas, de modo que los competidores que han tenido éxito hasta el momento tengan que contar con la entrada de nuevos competidores si no ofrecen prestaciones suficientes. Cuál haya de ser el nivel mínimo necesario de éxito electoral ha de ser fijado de forma diversa de un Estado a otro, en concreto dependiendo del derecho de sufragio existente, del sistema de partidos y de la concreta cultura política.

<sup>18</sup> BVerfGE 85, 264 (289).

b) Otro aspecto de la igualdad de oportunidades se refiere a la los beneficios fiscales de la financiación privada de los partidos<sup>19</sup>. La posibilidad de desgravar las cuotas por las donaciones a un partido debe estar fuertemente limitada. La financiación pública indirecta de los partidos a través de desgravaciones fiscales no puede permitir un mejor trato, y en último extremo un privilegio, de aquellos ciudadanos que pueden donar mucho dinero con respecto a aquellos más pobres. La posibilidad de desgravar gran cantidad de las donaciones a los partidos vulneraría desde distintos puntos de vista la igualdad de oportunidades políticas:

- En primer lugar, se privilegiaría a aquellos partidos que responden a círculos financieramente fuertes, dado que sus afiliados están en disposición de llevar a cabo un flujo de donaciones más alto.
- En segundo lugar, también se trataría de forma desigual a los ciudadanos. Quien puede expresar su involucración política en forma monetaria se vería fiscalmente favorecido; quien sólo puede invertir tiempo y trabajo, por el contrario, no. En este sentido, una posibilidad de desgravar completamente las donaciones a los partidos implicaría, en último extremo, un trato desigual de los ciudadanos, como sucedería con quien, teniendo ingresos elevados y estando sometido a una tarifa progresiva más elevada en el impuesto sobre la renta, recibe, por una donación de la misma cuantía, un mejor trato fiscal que aquel otro individuo con unos ingresos más bajos y una consiguiente cuota impositiva también más baja. El privilegio fiscal de las aportaciones privadas a los partidos ha de ser, pues, lo más «progresivamente neutral».

## 5. EN ESPECIAL LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS Y SU FINANCIACIÓN

Los partidos han de tener una estructura interna democrática para poder cumplir de un modo adecuado su función constitucional de formación de la voluntad política de abajo hacia arriba. Este principio estructural rige también para la financiación de los partidos, dado que el dinero da la oportunidad de tomar ventaja en la competencia política interna, hacerse con una posición de poder y asegurarla. Ello estimula que cada uno de los miembros (dirigentes) del partido instrumentalicen la financiación de los partidos para sus propios fines, al margen del procedimiento decisorio oficial, por ejemplo, bloqueando proyectos políticos impopulares con el pretexto de su irrealizabilidad financiera, pero teniendo siempre preparada la posibilidad de financiar acciones populares. Las cajas paralelas, de las que sólo unos pocos conocen su existencia y pueden disponer, constituyen una fuente de poder no controlable democráticamente y, por ello, un instrumento de poder ilegítimo dentro del partido. A través de la publicidad y de la disposición conforme

<sup>19</sup> MORLOK (Nota n.º 4), Art. 21 Rn. 97, con argumentos adicionales.

a los estatutos de los medios económicos que están a disposición del partido se puede evitar también que mediante flujos financieros se haga política dentro del partido. Según un dicho alemán, «el perro no muerde la mano de quien le alimenta», y, en este sentido, los pagos encubiertos dentro del partido a concretos integrantes del mismo pueden representar un importante, pero igualmente antidemocrático, instrumento de confrontación interna. A través de ocultas transferencias económicas hacia determinados miembros se podrían reforzar las fuerzas de apoyo al partido, debilitar a las opositoras y provocar la oscilación hacia el apoyo de la persona que dispone secretamente de medios financieros. Por ello, todos los miembros del partido deben tener acceso a sus informaciones financieras para no reducir notablemente la democracia interna de los partidos en su totalidad<sup>20</sup>.

## 6. LA PUBLICIDAD COMO MEDIO Y COMO INSTRUMENTO

La publicidad de la financiación de los partidos es un instrumento nuclear para la regulación jurídica de esta materia<sup>21</sup>. Los partidos han de estar obligados a rendir cuentas públicamente de sus ingresos, sus gastos y su patrimonio, conforme a lo previsto en el Art. 21 I 4 GG.

La publicidad debe impedir la transformación incontrolada del poder financiero en poder político. Por ello todos los partidos deben hacer público de dónde provienen sus ingresos. Así, la ciudadanía controla la posible dependencia de un partido. Si el ciudadano sabe de dónde ha recibido el partido una buena cantidad de sus medios económicos puede volverse crítico con ese partido y preguntarse si este apoyo financiero no hace al partido deudor de un canon con respecto al donante y con ello probablemente le impide actuar en adelante de forma libre frente a otros intereses. Llevado a su grado máximo: el poder de la mayoría económica debe ser controlable a través de la publicidad por el poder de la mayoría los votos. La obligación de publicidad para todos los ingresos gastos y patrimonio ofrece, además, otras posibilidades de control, pues se hace mucho más difíciles las cajas paralelas.

## III. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

El constituyente alemán partió, en un principio, de una financiación puramente privada de los partidos y se mostró contenido en relación con las disposi-

<sup>20</sup> MORLOK (Nota n.º 13), p. 762; HEINIG/STRETT (Nota n.º 7), p. 397.

<sup>21</sup> MORLOK (Nota n.º 4), Art. 21 GG Rn. 107 y ss.; J. IPSEN, en: M. SACHS (Edit.), *Grundgesetz-Kommentar*, 2.ª edición, 1999, Art. 21 Rn. 111; esencialmente en este mismo sentido, también, O. DEPENHAUER/B. GRZESZICK, «Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit», *Deutsche Verwaltungsblätter*, 2000, pp. 736 y ss.; P. M. HUBER, «Die parteirechtliche Transparenz und seine Sanktionierung», *Die Öffentliche Verwaltung* 2000, pp. 745 y ss.; H. KLEIN, «Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle», *Neue Juristische Wochenschrift* 2000, pp. 1441 y ss.

ciones sobre la financiación pública de estos<sup>22</sup>. Un primer paso en esta dirección fue la introducción legislativa en 1954 del privilegio fiscal de las donaciones a los partidos políticos<sup>23</sup>. El tribunal constitucional federal lo declaró en 1957/1958 inconstitucional, porque se limitaba a los partidos con representación en el Bundestag y, por ello, vulneraba los principios de igualdad de oportunidades de todos los partidos y de apertura del proceso político, así como porque, del lado de los donantes, privilegiaba a quienes disponían de ingresos elevados, vulnerando el principio de igualdad<sup>24</sup>.

Ya desde estos inicios en relación con la financiación pública de los partidos se muestra el papel decisivo del tribunal constitucional federal para el desarrollo de la financiación de los partidos en Alemania. La posición de los intereses en la financiación estatal de los partidos era desde un principio neurálgica: la base legal era aprobada únicamente por un parlamento cuyos diputados, en su mayoría, habían sido designados por los partidos favorecidos. Ciertamente, los diputados, conforme al Art. 38 I S. 2 GG, no están sujetos a sus partidos sino únicamente a su conciencia y no pueden recibir órdenes ni instrucciones. Pero en caso de duda tratarán de obtener una renovación de su mandato en la próxima legislatura, para lo que requieren el apoyo de su partido. Por ello, los partidos, en la práctica, cuando deciden legislativamente sobre la financiación pública lo hacen «sobre asuntos propios»<sup>25</sup>. El tribunal constitucional federal, a través de su jurisprudencia, tiene una incidencia reguladora y, como seguidamente se pondrá de manifiesto, una influencia decisiva<sup>26</sup>.

Después de que el tribunal constitucional federal anulara en 1958 el privilegio fiscal a las aportaciones a los partidos y algunos de éstos, como consecuencia de ello, pasasen por dificultades financieras, se establecieron por primera vez ayudas públicas directas a los partidos en los presupuestos generales del Estado de 1959<sup>27</sup>. Esta práctica fue prohibida de nuevo por el tribunal constitucional federal

<sup>22</sup> U. DÜBBER, *Geld und Politik*, 1970, p. 97 y H. H. V. ARMIN, «Die politischen Parteien und das Geld - Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung», en: *Bittburger Gespräche*, Jahrbuch 1993/II., p. 61 (65) citan a un padre de la Grundgesetz, el Presidente del Estado de Hesse, Zinn, retrospectivamente «... entonces la idea de una alimentación estatal de los partidos era para nosotros totalmente inimaginable».

<sup>23</sup> Ley de nueva regulación tributaria, de 16 de diciembre de 1954, BGBl. I, p. 373. Las donaciones a los partidos políticos podían ser desgravadas hasta un 10% de las cantidades declarables en el impuesto sobre la renta, un 5% de las cantidades declarables en el impuesto de sociedades o un 2% de las sumas de los beneficios y salarios como gastos extraordinarios.

<sup>24</sup> BVerfGE 6, 273, (279 y ss.); BVerfGE 8, 51 y ss.

<sup>25</sup> Véase sobre ello H. H. V. ARMIN, *Die Abgeordnetendiäten*, 1974, pp. 41 y ss.; *Idem*, *Parteienfinanzierung - Eine verfassungsrechtliche Untersuchung*, 1982, pp. 46 y ss.

<sup>26</sup> Sobre la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal en relación con la financiación de los partidos, cfr. también la compilación de S. LOVENS, «Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2000, pp. 285 y ss.

<sup>27</sup> Véase BVerfGE 20, 56 (57). En la sentencia, las referencias al Presupuesto General del Estado se realizan de la siguiente manera: «Plan individual 06 -Competencia del Ministerio Federal de Interior- Capítulo 02, Título 620. En la ampliación de este Título se dice: los fondos deben apoyar a los partidos políticos en la realización de su función de contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo...».

en 1966, cuando determinó que una financiación de la *actividad general* de los partidos con cargo a fondos públicos era contraria al Art. 20 II (soberanía popular) y al Art. 21 I GG, pero que el Estado podía compensar los costes necesarios de una adecuada *campana electoral*<sup>28</sup>. En su decisión, el tribunal hizo hincapié expresamente en que la independencia de los partidos respecto al Estado se encontraría en peligro si se pudiera intervenir en el proceso político con medios públicos. La sentencia fue objeto de crítica en la literatura jurídica<sup>29</sup>. Se considera irrealizable en la práctica la distinción entre la actividad de preparación de las elecciones y otras actividades diferentes de los partidos políticos. Los partidos están permanentemente orientados a los electores. Todos los políticos están expuestos durante todo su mandato electoral de forma permanente a un «temor electoral» anticipado. La amenaza de la próxima elección le sirve al pueblo para poder expresar su reprobación o su ratificación del comportamiento del político durante toda la legislatura. La democracia significa la permanente posibilidad de los electores de influir en los políticos. De ahí, que en una democracia también los periodos que median entre dos elecciones sean esenciales para la formación de la voluntad popular y no puedan ser separados de la específica base de la campaña electoral sino de una forma insatisfactoria<sup>30</sup>.

El tribunal constitucional federal partía en su primera decisión de que la financiación estatal de los partidos implicaba una cierta dependencia de éstos respecto del Estado, lo que vulneraba la existencia de un proceso libre y abierto de formación de la opinión y de la voluntad popular<sup>31</sup>. Aunque el tribunal considerara lícita la financiación de los partidos para la preparación de las elecciones<sup>32</sup>, dejó sin respuesta por qué, precisamente durante el período crítico de la campaña electoral, se podía admitir la dependencia de los partidos políticos del Estado<sup>33</sup>.

En el año 1967, dieciocho años después de la entrada en vigor del mandato del legislador del Art. 21 III GG, se aprobó con retraso la ley de partidos políticos<sup>34</sup>, en la cual desde un punto de vista financiero, sin embargo, no se reguló únicamente la financiación de la campaña electoral admitida por la jurisprudencia<sup>35</sup>. A través de la extensa descripción de las funciones de los partidos, llevada a cabo en el § 1 II de la ley de partidos, éstos trataran de imponer en la legislación federal un nuevo y más amplio sistema de financiación. Conforme a la intención de los partidos, sus funciones públicas, establecidas en la ley de partidos y entre las que se encontraban algunas que no pertenecían al ámbito de la campaña electoral en la

<sup>28</sup> BVerfGE 20, 56 y ss.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, P. HÄBERLE, «Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz – BVerfGE 20, 56», *Juristische Schulung* 1967, pp. 64 y ss.; TSATSOS/MORLOK (Nota n.º 1), pp. 143 y ss.

<sup>30</sup> HÄBERLE (Nota n.º 28), pp. 66 y ss.; TSATSOS/MORLOK (Nota n.º 1), pp. 153 y ss.

<sup>31</sup> BVerfGE 20, 56 (97).

<sup>32</sup> BVerfGE 20, 56 (113 y ss.).

<sup>33</sup> HÄBERLE (Nota n.º 28), pp. 67 y ss.; TSATSOS/MORLOK (Nota n.º 1), p. 153.

<sup>34</sup> BGBl. I (1967), p. 773.

<sup>35</sup> Sobre el origen de la Ley de partidos políticos véase la breve exposición de LOVENS (Nota n.º 25), pp. 289 y ss.

que se permitía la financiación, debían financiarse con fondos públicos. De nuevo tuvo que intervenir el tribunal constitucional federal, que en su sentencia de 1968 de nuevo confirmó expresamente que las aportaciones públicas solamente podían tener lugar para la campaña electoral pero no para la formación política en general<sup>36</sup>. Esta idea fue reforzada por el tribunal constitucional federal en 1986, en la denominada «sentencia de las fundaciones»<sup>37</sup>. El tribunal declaró lícita la entrega de fondos públicos a fundaciones próximas a los partidos políticos siempre que éstas fuesen «instituciones jurídica y realmente independientes» y no pudiesen ser imputadas al ámbito de los partidos. Sólo entonces no les sería aplicable a ellas la prohibición de una financiación general de los partidos.

Sin embargo, la jurisprudencia del tribunal constitucional federal sobre la financiación de los partidos se ha apartado, en su evolución posterior, del principio por ella establecido de considerar constitucional únicamente el reintegro de los gastos de la campaña electoral. En la primera de las últimas grandes decisiones sobre la financiación de los partidos de 9 de abril de 1992, se declaró constitucional la financiación pública de todas las funciones impuestas a los partidos por la Ley Fundamental<sup>38</sup>. Conforme esta decisión, los partidos políticos ya pueden recibir dinero público para financiar todas las actividades que realicen para cumplir sus funciones constitucionales. El punto central de partida del tribunal constitucional federal fue de nuevo el principio de la libertad respecto del Estado. No obstante, en esta decisión lo modificó en el sentido de que una financiación general de los partidos era lícita, pero debía limitarse a ser una financiación pública parcial<sup>39</sup>. El tribunal indica enérgicamente que no se puede eximir a los partidos de «la necesidad de preocuparse por obtener el apoyo necesario para sus actividades de sus afiliados y de los ciudadanos próximos a ellos»<sup>40</sup>. La introducción de un límite superior relativo debe servir al mantenimiento de la dependencia de los partidos respecto de sus bases sociales: la autofinanciación de los partidos debe, pues, tener un mayor peso que la financiación estatal. La cuantía de la aportación estatal a la financiación de los partidos no puede ser superior a sus propios ingresos<sup>41</sup>.

La libertad de los partidos respecto del Estado sirve a que los partidos se preocupen por «acercarse activamente a los ciudadanos y a los electores»<sup>42</sup>. La extensión de la financiación pública debe limitarse a lo que sea estrictamente necesario para el mantenimiento de la funcionalidad de los partidos y no pueda ser aportado por ellos mismos<sup>43</sup>. Esto se desprende del mandato constitucional general de utilización ahorrativa de los fondos públicos<sup>44</sup> y debe eliminar también la

<sup>36</sup> BVerfGE 24, 300 y ss.

<sup>37</sup> Cfr. BVerfGE 73, 1 (31 y ss.).

<sup>38</sup> BVerfGE 85, 264 y ss.

<sup>39</sup> BVerfGE 85, 264 (287 y ss.).

<sup>40</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

<sup>41</sup> BVerfGE 85, 264 (289 y ss.).

<sup>42</sup> BVerfGE 85, 264 (295).

<sup>43</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

<sup>44</sup> BVerfGE 85, 264 (290); sobre ello también R. SCHWARTMANN, *Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien*, 1995, pp. 137 y ss.

apariencia de que los partidos se «sirven» de la caja pública<sup>45</sup>. En lo que se refiere a la extensión de futuros pagos públicos el tribunal dispone que es preciso orientarse por las aportaciones a los partidos durante los años 1989 a 1992<sup>46</sup>. El tribunal constitucional federal no puede concretar en cifras la cuantía del denominado límite superior absoluto.

En lo que se refiere a la forma y manera de realizar la financiación pública, de la sentencia se desprenden los siguientes cuatro postulados: La financiación estatal no debe influir en la actividad de los partidos; se debe mantener la dependencia social de los partidos, permitiendo sólo que la financiación pública sea parcial (límite superior relativo); se debe limitar la financiación pública a la cuantía mínima necesaria (límite superior absoluto); la financiación pública de ser parcial para limitar la dependencia social de los partidos<sup>47</sup>.

#### IV. CONFIGURACIÓN LEGAL

Estos postulados fueron recogidos por la ley de partidos políticos (Ley de Partidos)<sup>48</sup>, especialmente en su capítulo cuarto sobre «la financiación pública». Conforme al § 18 I de la Ley de Partidos, el Estado garantiza a los partidos medios de financiación parcial para realizar las funciones que en general les han atribuido la Constitución y la ley de partidos. El criterio para el reparto de los fondos públicos ha de ser el arraigo de los partidos en la sociedad<sup>49</sup>. Este arraigo se mide, de un lado, a través del éxito alcanzado por el partido en las últimas elecciones europeas, generales o estatales y, de otro lado, en la cuantía de las aportaciones y donaciones de sus miembros («aportaciones de las personas físicas»).

##### 1. PRESUPUESTOS DEL DERECHO A RECIBIR FONDOS PÚBLICOS

Conforme al § 18 IV de la Ley de partidos tienen derecho a una financiación pública parcial básicamente aquellos partidos cuyas candidaturas hayan obtenido en los resultados definitivos de las últimas elecciones europeas o generales por lo menos un 0,5% de los votos, o en las elecciones estatales un 1%. Si una lista no hubiese obtenido escaños, conforme al § 18 IV de la Ley de partidos el partido tiene derecho a recibir fondos públicos sólo si ha obtenido el 10% de los votos válidamente emitidos en un distrito o circunscripción electoral. Estas cláusulas de cierre representan una injerencia en la igualdad de oportunidades de

<sup>45</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

<sup>46</sup> BVerfGE 85, 264 (291).

<sup>47</sup> Véase también MORLOK (Nota n.º 4), Art. 21 Rn. 71.

<sup>48</sup> Ley de partidos políticos, de 24 de julio 1967 (BGBl. I. p. 773), en la redacción publicada el 31 de enero de 1994 (BGBl. I p. 149), con la última modificación de la séptima ley de modificación de la ley de partidos de 17 de febrero de 1999 (BGBl. I p. 146).

<sup>49</sup> BVerfGE 85, 264 (292).

los partidos (II.4.d.), pero se entienden justificadas por intereses fiscales del Estado y como un incentivo para la seriedad de los propósitos electorales de los partidos. Se trata de evitar el efecto beneficio y la fundación de partidos con el único fin de percibir fondos públicos. Para los partidos de las minorías nacionalistas no rigen estas cláusulas de cierre. Otros presupuestos para disfrutar de este derecho son informes contables vencidos (§ 23 IV de la Ley de partidos) y una solicitud escrita para la fijación y pago de los fondos públicos 19 I de la Ley de partidos).

## 2. CUANTÍA DEL DERECHO A RECIBIR FONDOS PÚBLICOS

Conforme al § 18 III de la Ley de partidos, todo partido que tenga derecho a recibir fondos públicos recibirá de forma aritmética, inicialmente, por los votos válidamente obtenidos en las elecciones precedentes, hasta una cuantía total de 5 millones de votos, 1,30 marcos por voto, así como un marco más por cada voto adicional obtenido (gradación regresiva). Además, conforme al § 18 III n.º 3 de la Ley de partidos se asignará aritméticamente en la cuenta de cada partido una cuantía de 0,50 marcos por cada marco aportado por las personas físicas, hasta una cuantía máxima total de 6000 marcos por persona y año. Con ello se establece un fundamento claro y formal del cálculo, que excluye la influencia política indirecta del Estado, a través de la financiación pública de los partidos políticos, y un trato desigual arbitrario entre los partidos (véase más arriba II.4.b).

## 3. LÍMITES SUPERIORES

Conforme al § 18 II de la Ley de Partidos, la cuantía de la financiación pública de todos los partidos no puede exceder «un límite superior absoluto» de 245 millones de marcos de la actualidad<sup>50</sup>.

Como consecuencia de la prohibición del predominio de la financiación pública, derivada del principio de independencia de los partidos respecto del Estado, o lo que es lo mismo en términos teórico-constitucionales, como consecuencia de que en caso contrario se cuestionaría el cumplimiento por los partidos políticos de su función (véase más arriba II.4.b.), conforme al § 18 V de la Ley de partidos, la financiación parcial pública de cada partido no puede exceder la cuantía de sus ingresos anuales («límite superior relativo»). Si estos últimos ingresos fuesen más bajos, la financiación pública parcial del respectivo partido se limitará al montante de sus ingresos propios.

<sup>50</sup> La sexta ley de reforma de la Ley de partidos preveía 230 millones de marcos, con la séptima ley de modificación de 17 de febrero de 1999 (BGBl. I, p. 146), el Parlamento elevó la suma un 6,5% hasta 245 millones de marcos.

#### 4. OBLIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PARTIDOS

Los partidos deben rendir cuentas sobre el origen y uso de sus fondos y de su patrimonio conforme al Art. 21 I 4 GG y a los §§ 23 y ss. de la Ley de partidos. Esta obligación de publicidad no tiene como fin primario –como ya se expuso teórico-constitucionalmente más arriba (II.6.)– una correcta economía financiera de los partidos, sino el control público de la influencia sobre los partidos, a través de medios financieros, sean éstos externos o internos.

Para hacer los informes contables todo lo inteligibles y transparentes que sea posible para todo el mundo, el § 24 II bis IV de la Ley de Partidos dispone cuál ha de ser la estructura de las partes fundamentales del informe contable. El informe contable, una vez que ha sido verificado por un perito contable independiente, debe ser presentado al presidente del Bundestag alemán con un sello de verificación y ha de ser publicado por éste en su boletín oficial (§ 23 II de la Ley de Partidos).

#### 5. EL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS DONACIONES (FINANCIACIÓN INDIRECTA DE LOS PARTIDOS)

Junto al apoyo estatal directo de los partidos también existe un apoyo indirecto a través de su exención de tributar por el impuesto de sucesiones y donaciones, entre otros (§ 13 I n.º 18 de la Ley del impuesto de sucesiones), así como a través de la posibilidad para las personas físicas de desgravar fiscalmente sus aportaciones a los partidos políticos. Esto último –en virtud de nuevo del principio de igualdad de oportunidades (véase más arriba II.4.)– sólo es válido para donaciones de hasta un total de 6.000 marcos anuales (12.000 marcos si la tributación es conjunta de los dos cónyuges), conforme al § 10 b II, § 34 g frase 2.<sup>a</sup> de la Ley del impuesto sobre la renta. Las donaciones de más de 6000 marcos aunque son lícitas no son desgravables fiscalmente. Las donaciones de las personas jurídicas, conforme al derecho vigente, también son en principio lícitas, pero no son desgravables fiscalmente ni siquiera hasta el límite de 6000 marcos.

#### 6. PROHIBICIÓN DE DONACIONES

Las donaciones a los partidos políticos están en principio permitidas, sin perjuicio de que en el § 25 I de la Ley de Partidos se creen excepciones para impedir la elusión de los principios fundamentales constitucionalizados sobre la financiación pública de los partidos políticos. Existe, pues, un permiso general para las donaciones a los partidos políticos con una reserva de prohibición. Están prohibidas, por ejemplo, las donaciones de las fundaciones políticas, de las fracciones y grupos parlamentarios, pues de otro modo, por un lado, se cuestionaría el mantenimiento del límite superior y, por otro, se podrían eludir obligaciones de publicidad. Un motivo adicional reside en impedir un uso fraudulento de fondos públi-

cos para fines partidistas. Ya se habló más arriba de la prohibición de las donaciones procedentes del extranjero (II. 4 c). También están prohibidas las donaciones anónimas de más de 1000 marcos, así como las donaciones entregadas con la pretensión reconocible de obtener un determinado beneficio económico y político.

Las donaciones individuales, tanto de personas jurídicas como físicas, se computan en el año natural y si superan el límite de 20.000 marcos deben ser anotadas en el informe contable con indicación del nombre y dirección del donante y de su cuantía total (§ 25 II de la Ley de partidos). Esto sirve especialmente al control público de la posible influencia sobre los partidos a través de aportaciones financieras (véase más arriba II.6.), dado que el elector puede determinar el sentido de su voto a partir del conocimiento ese flujo financiero.

## V. EL AFFAIRE FINANCIERO DEL PARTIDO DE LA CDU

El «*affaire* financiero de un partido», aparecido a finales de noviembre de 1999, ha conmocionado el panorama político interno de Alemania. El *affaire* ha sido destapado por el traficante de armas huido a Canadá Karlheinz Schreiber. Desde 1995 los inspectores de hacienda y la fiscalía de Augsburg estaban tras Schreiber por pagos millonarios en dinero negro de las sociedades de armas y aeronáuticas. Los investigadores sospechaban que el anterior tesorero de la CDU, Walter Leisler Kiep, había recibido un millón de marcos de Schreiber y no lo había declarado<sup>51</sup>. Como consecuencia de ulteriores investigaciones salieron a la luz más irregularidades en la financiación de la CDU. En el centro de las imputaciones de éstas prácticas de financiación ilegal por parte de la CDU se hallaban informes contables defectuosos, cuentas secretas del partido, donaciones prohibidas de la fracción parlamentaria, pero sobre todo donaciones millonarias secretas al partido por parte de personas anónimas. El anterior canciller federal y presidente del partido de la CDU, Helmut Kohl, reconoció haber recibido personalmente tales donaciones, pero se negó a dar los nombres de los donantes, por lo que, al día de hoy, las fuentes auténticas de esos fondos monetarios aún no han sido aclaradas. Existían, de forma probada, «cuentas negras» en el extranjero de la federación de la CDU del Estado de Hessen, que eran reintegradas al flujo financiero oficial del partido enmascaradas como transferencias financieras procedentes de presuntos legados de ciudadanos judíos.

Una comisión de investigación del Bundestag alemán trató de aclarar «en qué medida las transacciones financieras podían influir en los procesos de decisión política de los gobiernos precedentes o de las autoridades subordinadas, así como en qué medida las mismas habían influenciado efectivamente dichos procesos». Se abrieron procedimientos de investigación por la fiscalía, entre otros motivos, por presunta evasión fiscal, deslealtad y soborno, estafa y malversación. Los respon-

<sup>51</sup> Sobre los acontecimientos de noviembre de 1999 véase la extensa exposición de H. LEYENDECKER, en: H. LEYENDECKER/H. PRANTI/M. STILLER (Edit.), *Helmut Kohl, die Macht und das Geld*, 2000, pp. 189 y ss.

sables de la CDU admitieron sucesivamente las evidentes infracciones de la Ley Fundamental y de la ley de partidos. En concreto, se trataba de vulneraciones de las obligaciones de publicidad y rendición de cuentas en lo que se refiere a las donaciones a los partidos, de las prohibiciones de aceptación de ciertas donaciones, pero también del mandato de democracia interna del partido.

La República federal de Alemania ya había sufrido en otra ocasión un profundo escándalo de financiación de los partidos con el denominado escándalo Flick. Después de que trascendiera en otoño de 1981 que se habían realizado sustanciosos pagos y en forma de «donaciones finalistas» a personas concretas de distintos partidos por parte de la dirección del grupo empresarial Flick y que esta práctica había procurado una notable atención de la opinión pública, se decidió inmediatamente —entre otros motivos tras la agravación de las disposiciones de la Ley Fundamental y de la ley de partidos— que semejante sistema de financiación ilegal de los partidos políticos no podía volver a repetirse en Alemania<sup>52</sup>. Es evidente que se ha errado en la capacidad de aprendizaje de ciertos políticos. Por ejemplo, el señor Kiep, la persona desencadenante del actual escándalo era el tesorero de la CDU en la época del escándalo Flick, y ya entonces había estado profundamente involucrado en las prácticas de financiación ilegal.

Los precedentes mencionados han conducido en Alemania a una discusión pública y científica acerca de la interpretación de las normas de la ley de partidos que podían ser infringidas<sup>53</sup>. El concreto supuesto dio pie a ocuparse más profundamente del ámbito de aplicación de las reglas sancionadoras previstas en la ley de partidos. Ni en la literatura ni en la jurisprudencia se habían podido encontrar hasta entonces apoyos o ayudas interpretativas concretas. Esto muestra, de nuevo, la necesidad de un ulterior desarrollo de la ciencia y de la dogmática jurídica de los partidos, a fin de poder dar vigencia en el caso concreto al efecto neutralizador del derecho sobre la lucha política.

## VI. NECESIDAD DE ACTUACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA TRAS EL AFFAIRE DE LA CDU: DIRECTRICES Y DETALLES

### 1. LAS CONDICIONES DE PARTIDA DE UNA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Los escándalos políticos minan la confianza de los ciudadanos en las instituciones de formación de la voluntad política, en la honradez de la «casta» política. Pero los escándalos también podrían conllevar para el sistema jurídico efectos secundarios no deseados y sin embargo provechosos<sup>54</sup>. Las normas jurídicas

<sup>52</sup> Sobre el escándalo FLICK, *Ibidem*, pp. 112 y ss.

<sup>53</sup> Los argumentos pueden verse en la bibliografía citada en las notas n.º 19 y 20.

<sup>54</sup> M. MORLOK, «Zur Heilsamkeit politischer Skandale», en: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht* 1999, Sonderbeilage, pp. 48 y ss.; K. SONTHEIMER, *Vom Unheil und Segen einer Affäre, Aus Politik und Zeitgeschichte* B 16/2000, pp. 3 y ss.

decisivas se someten a un análisis científico y público más preciso. El escándalo financiero de la CDU ha conducido a que ciertas normas de la ley de partidos, cuyo significado y, con ello, también su mantenimiento apenas habían sido observados hasta ahora, hayan ganado notablemente en atención. Las normas son interpretadas, se ofrecen variantes interpretativas y se ponen en marcha razones para una u otra lectura. De ello se puede esperar, pues, planificación y desarrollo jurídicos. Al mismo tiempo, este mirar con lupa la financiación de los partidos genera una alta sensibilidad hacia la necesidad de una reforma. En algunas partes de la ley de partidos, ciertas aclaraciones y definiciones legales deberían solventar las dudas interpretativas existentes. La posibilidad, existente durante años y decenios, de mantener cajas paralelas en los partidos muestra los puntos débiles de la ley en lo que se refiere al control de los actores de los partidos y a la eficacia disuasoria de los instrumentos sancionadores existentes. Es preciso subsanar estos defectos. Finalmente se debe aprovechar la oportunidad para que legislador recoja propuestas de modificación de la ley de partidos, con independencia del concreto escándalo financiero de la CDU. Se deben tener en cuenta las reflexiones teórico-constitucionales expuestas más arriba en los tres niveles (clarificación, eliminación de defectos, reforma oportunista). Del *status* constitucional de los partidos conforme al Art. 21 GG (libertad igualdad publicidad y democracia interna) también se deducen con detalle ventajas para la actuación jurídico-política y en todo caso criterios de control para el activismo legislativo.

También se debe evitar, en el marco de este esquema de necesidad de actuación jurídico-política, ir más allá del objetivo: la infracción de las normas no permite deducir sin más la falta de idoneidad de la regulación existente en relación con la orientación de comportamientos y la coherencia como adecuación material. Así, el sistema mixto de financiación de los partidos debe sustentarse sobre los dos pilares de lo público y lo privado, puesto que es el que mejor puede realizar y ordenar, en comparación con otros sistemas, los distintos objetivos constitucionales que han de guiar, en la práctica, la financiación de los partidos. Por ello, no sólo existe un mandato constitucional, sino que también se ha garantizado sustancialmente que la cuota de financiación pública se reparta conforme al criterio del arraigo social de cada partido. De ello es, a su vez, probado indicador el éxito obtenido en las elecciones y en la recaudación de aportaciones<sup>55</sup>.

Así se demuestra que no son necesarias nuevas concepciones revolucionarias de la regulación de la financiación de los partidos en Alemania, sino mucho más, como muestra a menudo en la política jurídica el principio *«trial and error»*, que lo que se necesita es una mejora de cuestiones de detalle, orientada por las directrices constitucionales.

<sup>55</sup> Ciertamente, con ello, no se excluyen otras novedades en detalle. Así, el límite de las compensaciones regresivas por cuota de votos electorales es, en el derecho vigente aún muy elevada como para lograr el deseado efecto de garantizar la igualdad de oportunidades entre partidos grandes y pequeños.

## 2. REGLAS DE SENTIDO COMÚN PARA LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Con respecto a la regulación por ley de la financiación de los partidos existen una serie de reglas de sentido común, cuya observancia es recomendable:

- El régimen de los partidos y las normas que regulan sus finanzas deben ser lo más *sencillas* posibles. A través de ello se refuerzan su comprensibilidad, observancia y capacidad para ser cumplidas. Esto rige también en relación con el hecho de que el derecho de partidos ha de ser comprendido y aplicado por legos en derecho, después también por los simples miembros del partido.
- Relacionado con ello está la exigencia de que el régimen de los partidos esté todo lo *formalizado* posible y que la práctica aplicativa e interpretativa se oriente todo lo que se pueda a la *formalidad* del derecho. Con ello, debe asegurarse el papel neutral del derecho frente al abuso político y a las interpretaciones distorsionadas. En el derecho de partidos se debe garantizar una estricta formalidad.
- Ello está interrelacionado con la *controlabilidad* de la actuación de los partidos a la luz del derecho. Cuanto menos complicadas y más formalizadas sean las disposiciones jurídicas tanto más fácil será determinar si han sido observadas o no.
- El derecho de partidos y, muy en especial, el derecho de la financiación de los partidos se hallan en peligro —como ya se ha descrito— de no ser observados o de ser utilizados abusivamente, por motivos no totalmente comprensibles. Los postulados de sencillez y formalidad de las disposiciones jurídicas se ocupan precisamente de ello. A partir de ahí, se debería tener especial cuidado en que las reglas de la financiación de los partidos pudieran ser eludidas sólo con mucha dificultad, y de que sólo muy difícilmente pudiesen defraudarse sus instituciones. Por este motivo, la experiencia alemana recomienda mantener las organizaciones de interés público, que reciben beneficios fiscales, fuera de la financiación de los partidos, puesto que dichas organizaciones fueron utilizadas como lavadoras de donaciones ilegales y a su través se eludieron los límites de la desgravación fiscal de las aportaciones a los partidos.
- La financiación de los partidos sólo representa una parte del campo más amplio de la *financiación de la política*. La indemnización parlamentaria, la financiación de los grupos parlamentarios, los fondos para las organizaciones juveniles de los partidos y otros semejantes están en el mismo contexto funcional que la financiación de los partidos. Sólo se puede alcanzar una regulación realmente efectiva de ésta, si se tiene en cuenta todo este amplio campo de la financiación de la política, pues de lo contrario quedarían sin regular vías indirectas de financiación.
- La financiación de los partidos es un campo abonado para las infracciones jurídicas. Los límites a la capacidad de influenciar la política con medios financie-

ros son mal vistos por aquellos que buscan influencia política a cambio de dinero, tanto como, al contrario, es bien visto por los políticos de los partidos el flujo de esos medios financieros. En relación con ello, las disposiciones financieras del derecho de partidos deberían prever *sanciones* para estas infracciones jurídicas.

– La vida política y el discurrir de los partidos se encuentran en un permanente dinamismo. La evolución de la actividad política, en su caso vinculada también a la evolución técnica, impide que se pueda hallar de forma definitiva una regulación adecuada de la financiación de la política. Más bien se exige una permanente observación de lo que sucede en ese campo dinámico, y el derecho debe de estar aquí muy *dispuesto a aprender*. A ello se añade también que se investiga el éxito o fracaso relativo de una regla legal y en su caso se reforma ésta. Dado que el derecho de partidos forma parte de la dinámica del proceso político, debería tener el carácter de una materia permanentemente reformable.

– Finalmente, hay que referirse también a los límites de la eficacia del derecho. El comportamiento humano no es nunca perfecto ni siquiera aunque venga esencialmente determinado por las normas jurídicas. Las normas éticas y sobre todo las normas sociales lo orientan mucho más intensamente. Los mandatos normativos de la financiación de los partidos sólo serán, pues, efectivos cuando se introduzcan en una *cultura política* que tenga fuerza vital. Las razones que hablan en favor de la regulación de la financiación tanto pública como privada de los partidos no son marginales sino que afectan al corazón de la legitimidad de una democracia. El poder político no debe provenir de las cajas fuertes sino de las urnas. Las normas de la financiación política tienen un valor crítico, pues, para la legitimidad, ya que si no son observadas, la legitimidad del orden político se ve notablemente afectada. Precisamente por ello, las reglas fundamentales de la financiación de los partidos deben ser cuidadas como medidas de la cultura política.

### 3. DETALLES DE LA NECESIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

#### a) Ingresos

La principal necesidad de reforma debe ser abordada en el contexto de las disposiciones jurídicas sobre ingresos de los partidos. Esto no es una consecuencia directa del escándalo financiero de la CDU, puesto que aquí el origen tanto de las cajas de Kohl como de los millones de Hessen no fue aclarado suficientemente, y no se podría clarificar tampoco sin una participación testifical de los implicados. Pero como consecuencia del *affaire* de la financiación de los partidos surgen, a un tiempo, nuevos interrogantes acerca de la relación existente entre decisiones del gobierno en cuestiones económicamente relevantes y las donaciones al partido y a los diputados, como, por ejemplo, la relativa a la venta de carros de combate a Arabia Saudita o la venta del complejo de refinerías Leuna-Minol al grupo de empresas Elf-Aquitaine.

a) Aquí se suscita, en especial, la cuestión de si no se deberían prohibir por completo las *donaciones de personas jurídicas* a los partidos políticos. Esta solución tiene la virtud de ser dogmáticamente muy estricta. Las donaciones a los partidos son expresión de la autodeterminación política de los ciudadanos, casi un equivalente funcional de la involucración personal en un partido a través de formas de colaboración activa. Sin embargo, los partidos políticos se hallan orientados en un doble sentido al ámbito de las personas físicas y, por ello, también limitados en su organización y actividades: por un lado, su función esencial es la participación en las elecciones (véase más arriba II.2.) y sólo las personas físicas tienen derecho de sufragio; por otro lado, los partidos son, precisamente, agrupaciones de ciudadanos con derecho de sufragio. La participación en las elecciones y la pertenencia a los partidos son dos vías del engranaje de la participación política, que conscientemente han sido cerradas a las personas jurídicas. La posibilidad de apoyar financieramente a un partido abre, por así decirlo, a las personas jurídicas la puerta de atrás a una influencia directa en la formación de la voluntad dentro del partido y entre los partidos. De igual manera que se prohíbe a los extranjeros no comunitarios pertenecer a un partido político en Alemania o que se hagan donaciones desde el extranjero, también sería consecuente introducir una prohibición relativa a las donaciones de las personas jurídicas, correlativa a que las mismas no puedan pertenecer a los partidos. El mandato de la igualdad de oportunidades políticas habla en favor de la limitación de la influencia financiera de las personas jurídicas sobre los partidos políticos. Quienes disponen de los medios financieros de las personas jurídicas pueden expresar de forma mucho más intensa monetariamente sus preferencias políticas, incluso sin ser por ello considerados actores del proceso político. Y a través de las aportaciones masivas de las personas jurídicas a los partidos, en atención a sus programas políticos, se podría distorsionar el arraigo social de un partido y su aceptación en comparación con otros partidos políticos.

No obstante, también se debe pensar que una prohibición de aportaciones de personas jurídicas podría tener efectos «crimínógenos». Tanto del lado de los donantes como de los beneficiarios hay poderosos motivos para tales transferencias financieras que no se van a detener por completo ante una prohibición. Además, la prohibición de donaciones por parte de empresas societarias se puede eludir fácilmente interponiendo hombres de paja. En caso de duda, pues, se debe preferir alcanzar una transparencia completa y fácilmente comprensible de la influencia política a través de la sombra de las personas jurídicas y, así, darle oportunidad al ciudadano de orientar su propia decisión electoral y cualquier otra forma de participación política de conformidad con su conocimiento completo de la posible dependencia e intervención financiera del partido. No se debe prescindir demasiado rápido en ese ámbito por razones pragmáticas del poder de control de la opinión pública ni sustituirlo por prohibiciones en la práctica inefectivas. Una vía «dorada» imaginable podría, pues, consistir en un permitir con carácter general las donaciones de personas jurídicas pero limitarlas cuantitativamente (por ejemplo a 100.000 marcos) y al mismo tiempo fundamentar una especial obligación de publicidad de los entes de control dentro de las personas jurí-

dicas (en una sociedad anónima, por ejemplo, el consejo de administración y la Junta de accionistas), para así someter el exceso de donaciones empresariales por lo menos al control de la parcial publicidad de sus propietarios. El resto de las prohibiciones de donaciones, existentes respecto a determinadas personas jurídicas, deben mantenerse.

b) La reglamentación de las donaciones de personas físicas requiere una fundamentación más intensa de su necesidad, ya que estas aportaciones no sólo son deseables como forma específica de participación ciudadana sino que además se hallan constitucionalmente protegidas. Se debería pensar, en razón a la igualdad de oportunidades de los ciudadanos respecto de sus posibilidades de influencia política, en un límite superior cuantitativo anual como en las personas jurídicas. Quien dispone de pocos medios económicos no puede acercarse a aportar a través de su trabajo en el partido la suma de 100.000 marcos. Por ello, también podrían establecerse límites correspondientes a las donaciones de personas privadas.

c) La compleja implicación de la financiación de los partidos con otros ámbitos de la financiación de la política es especialmente clara en la problemática de las denominadas aportaciones de los representantes. Por un lado, los diputados no deben actuar peor que otros ciudadanos en relación con el apoyo financiero a su partido, pero por otro, es preciso tratar de impedir que por la vía de las indemnizaciones parlamentarias tenga lugar una nueva y oculta vía de financiación de los partidos<sup>56</sup>. Un primer paso para ello sería el establecimiento de una obligación especial de información de los partidos acerca de la cuantía y extensión de las aportaciones de los representantes, de modo que se facilite su control público.

### b) *Gastos*

Las reflexiones jurídico políticas existentes hasta el momento se han concentrado en el aspecto de los ingresos de los partidos políticos. La pretensión de los partidos de tener cada vez más dinero se podría limitar a través del establecimiento de límites en el aspecto del gasto. Algunos Estados han experimentado con este instrumento y han recogido resultados un tanto escépticos, puesto que las limitaciones de gasto son fácilmente eludibles.

### c) *Obligaciones de publicidad*

El cumplimiento de su función por parte de los partidos es decisivo para la concreción legal de su obligación de rendir cuentas sobre sus ingresos, gastos y patrimonio, establecida el Art. 21 I 4 GG. La contabilidad debe permitir el control, por lo que se puede preguntar: ¿qué es lo que quiere conocer el ciudadano con mayor exactitud? El control efectivo sólo puede acontecer sobre la base de una presentación de datos suficiente pero no excesiva. Por ello, son adecuadas las

obligaciones de publicidad escalonadas que sirvan a la finalidad del mandato constitucional de publicidad. La Ley de Partidos se adapta a estas exigencias con la obligación de una exposición completa de las sumas ingresadas y un mandato de identificación de los donantes cuando las donaciones sean superiores a los 20.000 marcos.

#### *d) Consecuencias jurídicas de las infracciones*

La necesidad de una reforma y de una clarificación adecuadas se encuentra, como consecuencia directa del escándalo financiero de la CDU, en estrecha relación con la cuestión de qué medidas se pueden tomar a tiempo frente a la infracción del derecho sobre la financiación de los partidos. Las transacciones financieras ilegales no autorizadas de los partidos son las que lesionan, como se ha visto, su democracia interna o la democracia que debe existir en las relaciones existentes entre ellos, y las que también contradicen el mandato de transparencia del Art. 21 I 4 GG. Por ello, la financiación de los partidos ha de ser configurada legalmente de forma que las «cajas paralelas» y las prácticas financieras ilegales obtengan *a posteriori* una respuesta negativa: las mismas deben tener un castigo. En primer término deben recaer las consecuencias jurídicas negativas sobre el propio partido que ha vulnerado las disposiciones aplicables. Aunque la concreta actuación sea siempre obra de personas individuales, la misma viene determinada en relación con una organización o por el propio complejo organizativo de éste. La pertenencia a una organización, en este caso al partido, constituye el motivo decisivo para actuar de una determinada forma. La actuación en relación con un partido debe beneficiarle a él como organización, por ejemplo con una victoria electoral, por lo que la actuación de sus afiliados en esos papeles viene intencionalmente determinada. Los beneficios se reportan directamente para el partido como organización, aunque, por supuesto, indirectamente también puedan beneficiarse individualmente del éxito del partido sus afiliados. Por ello, sólo es realista que las sanciones por un comportamiento erróneo en el contexto de las actuaciones de un partido sean imputadas, precisamente, a éste como organización. Allí donde nazcan beneficios reales de una infracción jurídica, o donde deban nacer en todo caso, es donde también deben sentirse los costes aparejados a ese comportamiento erróneo.

Las infracciones de las disposiciones del derecho de partidos deben estar vinculadas a sanciones tan intensas que a un partido no le merezca la pena especular acerca de si se le va a descubrir en una irregularidad financiera en circunstancias normales, y si, en el caso de que eso ocurriese, las consecuencias no serían demasiado malas. Para que tal especulación no pueda ser económicamente rentable, se deben imponer al partido multas por una cuantía que multiplique varias veces la cantidad de dinero percibida ilegalmente. El catálogo de sanciones debe, pues, desarrollar un efecto disuasorio.

Esta disuasión también puede ser extendida a los actores individuales. Como complemento a las sanciones sobre los partidos pueden introducirse sanciones

personales por la vulneración de las disposiciones del derecho de partidos. Ciertamente, por sanciones personales no hay que pensar en el derecho penal, que, como *ultima ratio*, debe limitarse a los casos de auténtica criminalidad. Allí donde se trata de obligaciones especiales que afectan a los ciudadanos cuando ocupan papeles específicos, se recomienda habitualmente establecer sanciones también específicas que afecten a ese ámbito especial: *sanciones para roles específicos*. En el caso de las infracciones del ámbito de la política aparece como sanción la pérdida del sufragio pasivo por un tiempo limitado. Así, por ejemplo, se tutelan en Francia las disposiciones sobre financiación de los partidos. Ello constituye una sanción altamente disuasoria para los políticos profesionales.

No se puede confiar que todas estas medidas puedan impedir en el futuro que no se utilice el dinero de forma ilegal y vulneradora del principio de igualdad de oportunidades políticas en la lucha por el poder político. Esto no es un motivo ni para la duda ni para un rechazo por principio del orden político. La posición tangencial del poder político y financiero, por su propia naturaleza, se presta mucho más a realizar «canalladas» que a impedir las. Los recursos económicos van a seguir tratando de traducirse en influencia política, del mismo modo que se seguirá abusando del poder para el enriquecimiento propio. Una antropología jurídicamente realista debe contar con ello desde el principio. Es altamente improbable que la lucha por el poder político se rija perfectamente por las reglas de una democracia constitucional. Las infracciones jurídicas son un hecho normal en el ámbito de la financiación de los partidos. Constituyen un mal a minimizar, que requiere ser observado permanentemente. Pero no representan un signo de putrefacción del sistema político. El mantenimiento de los límites jurídicos en la lucha por alcanzar el poder sigue siendo tarea de los juristas y de una opinión pública crítica.