

## La libertad de los partidos políticos\*

Aunque el sueño kelseniano de una democracia organizada como Estado de partidos está aún lejos de realizarse, se sigue planteando en los debates. Se habla de la necesaria modernización de nuestras instituciones, la cuestión de la libertad de los partidos políticos, es decir, la de su estatus en torno a la legislación del financiamiento de las actividades políticas o medidas eventuales, jurídicas o judiciales, para oponerse al partido de extrema derecha Frente Nacional.

Hace unos años, tratamos de mostrar que Francia, como otras democracias europeas, tenía que organizar un sistema de financiamiento público, lo que implicaba la necesidad —y también las dificultades— de dar un estatus a los partidos políticos para que no se quedaran como fantasmas, sin una naturaleza claramente definida.

Doce años después, ha cambiado mucho la situación, ya que se aprobó este financiamiento, sin grandes oposiciones; como resultado positivo de la primera cohabitación, recibió el apoyo del presidente y del primer ministro. Además, a pesar de las encuestas negativas de la opinión, se arraigó el principio, como lo mostraron las discusiones parlamentarias organizadas en el marco de la reforma de las leyes originales de 1988. La disposición actual es el resultado de un proceso

---

\* Publicado en *Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien 1998, pp. 78-98.

pragmático, de corrección constante de las lagunas e imprecisiones, con el control del Consejo Constitucional, consultado sistemáticamente para las leyes orgánicas. A pesar de que el diálogo no haya sido tan profundo acerca del tema, como el que tuvo lugar al mismo tiempo entre el Bundestag y el Tribunal Constitucional de Karlsruhe,<sup>1</sup> condujo a la elaboración de un corpus importante, complejo y difícil de entender para los interesados, además de ser diseminado en un Código Electoral tan desordenado que su reforma, aun por el método del derecho constante, debería ser una de las prioridades de la Comisión de Codificación.

No podemos rendir cuentas de todas las disposiciones, solo subrayaremos las imperfecciones, sin tratar tampoco la cuestión del financiamiento de las campañas electorales, que tiene que ver con otro tema.

En torno a los partidos políticos, nos parece que la resolución de los dos problemas básicos ha avanzado de diferente forma: muy poco en el aspecto teórico, es decir, en definir la naturaleza jurídica de los partidos políticos, más en el sentido pragmático en cuanto al financiamiento. En resumen, a un estatus jurídico incierto se le añade un financiamiento todavía imperfecto.

## I. Un estatus jurídico todavía incierto

El tema se ha planteado de vez en cuando sin que nunca haya sido arreglado completamente: en 1946, en 1958 y, para terminar, en 1988 se dio solo una respuesta superficial. La jurisprudencia, abundante en razón de la judicialización creciente de la vida política, habría podido también ampliar la brecha, mientras la cuestión revestía una importancia práctica real, con el voto de la ley del 15 de enero de 1990, con la cual se crea la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos (CNCCFP), cuya función consiste en revisar las cuentas de los partidos, sin que se le haya dicho puntualmente a esta quiénes son sus integrantes.

---

<sup>1</sup> V. Yves-Marie Doublet: *Le financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne*, Económica, 1991, 365 p.

## La oportunidad perdida en 1988

La cuestión esencial planteada durante la sesión extraordinaria de febrero de 1988 tiene por tema el financiamiento electoral, apremiante frente a la elección presidencial de abril-mayo, en un contexto de corrupción que manifiestan los asuntos judiciales que empiezan a multiplicarse. La doble solución elegida, el financiamiento de las campañas, así como de los partidos, plantea el problema de la naturaleza jurídica de estos, lo que deriva en la enmienda Joxe-Toubon, artículos 15 bis y 7 de la ley del 11 de marzo de 1988:

los partidos políticos se constituyen y ejercen su actividad libremente. Gozan de personalidad moral. Tienen derecho de incoar procesos judiciales. Tienen derecho de adquirir, por título gratuito u oneroso, bienes muebles o inmuebles; pueden realizar todos los actos conformes a su misión, incluyendo crear y administrar periódicos e institutos de capacitación, conforme a las disposiciones aplicables vigentes.

La innovación del texto votado es modesta: la primera oración repite el artículo constitucional 4;<sup>2</sup> el acceso a la justicia ya estaba reconocido por la jurisprudencia, así como su facultad para adquirir bienes inmuebles, sin embargo, el tema de los bienes inmuebles era más delicado, y la creación de institutos de capacitación o de periódicos no generaba ningún problema. En torno a la misión reconocida a los partidos políticos, no está especificada en la ley, aunque la enumeración de sus medios muestra que va más allá del sencillo hecho de “concurrir en la expresión del sufragio”, lo que no obstante es su único objetivo constitucional.

El Consejo Constitucional, no solicitado para esta ley, ya había emitido una decisión de conformidad respecto a la Ley Orgánica del 10 de marzo de 1988, con base en una apreciación semejante relativa a la

---

<sup>2</sup> Artículo 4: “Los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia. Contribuyen a la implementación del principio enunciado en el apartado dos del artículo 1ro, en las condiciones determinadas por la ley. La ley garantiza las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación”.

misión de los partidos, expresada en su decisión del 10 y 11 de octubre de 1984, que rehúsa definir como empresa de prensa: “una actividad específica cuyo libre ejercicio garantiza el artículo 4”. Se añade en el texto de 1988 la precisión: todos los actos se deben realizar “conforme a las disposiciones legales vigentes”, lo que retoma un considerando del Consejo en la decisión citada “la ley no puede conferir a los partidos políticos, en materia de libertad de prensa, derechos superiores a los derechos (reconocidos) a todos los ciudadanos”.

Aunque esta precisión parece evidente, el legislador no la usa a menudo, ya que no es raro que, por inquietud de una censura, con base en el artículo 4, los partidos políticos se aparten del campo común de aplicación de las leyes, por ejemplo, la misma ley del 11 de marzo de 1988 excluye los recursos otorgados a los partidos políticos del control de la Corte de Cuentas (órgano encargado de la fiscalización de los gastos públicos), así como de las disposiciones del decreto del 30 de octubre de 1935, respecto al control de las asociaciones (artículo 10 de la ley), a manera de no crear una relación de dependencia entre Estado y partidos, necesidad que destaca el Consejo Constitucional en esta misma decisión.

Respecto al tema, el Comité Vedel, encargado de reflexionar acerca de una revisión de la Constitución, propuso complementar el artículo 4, añadiendo que los partidos deben respetar, además de los principios de la soberanía nacional y de la democracia, “las leyes de la República”. Lástima que este punto que propuse no se retomó en el proyecto de ley del 10 de marzo de 1993 (mientras se aceptó la constitucionalización del financiamiento de las actividades políticas).

Así, la tendencia sigue siendo la del dictamen del grupo de trabajo parlamentario Política y Dinero de octubre de 1974, que se rehúsa a llevar a cabo “el ejercicio especialmente difícil” que consistiría en dictar un “verdadero estatus de los partidos políticos”, con base en una definición de ellos, la cual parece “enfrentar muchos obstáculos”.

Se habría podido lograr este desafío mediante la jurisprudencia, por medio de jueces apegados a defender la transparencia y el Estado de Derecho en los asuntos políticos, pero no ha sido el caso en la práctica.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

## Las vacilaciones de la jurisprudencia

De la misma manera que se superponen a las controversias electorales clásicas —de la sinceridad de la votación— las nuevas controversias en torno a las leyes de financiamiento, se añaden a las controversias clásicas de los partidos políticos, su nombre y funcionamiento, las derivadas de la aplicación de estas leyes, lo cual habría podido conducir a un inicio de definición.

Así, las controversias clásicas siguen el mismo camino, por ejemplo, en el caso del Partido Radical, cuyo nombre fue objeto de conflictos entre sus miembros después de su separación, asunto que tuvieron que resolver los tribunales civiles en 1957, 1973 y 1996. Otra cuestión clásica es la de la competencia del juez civil, en cuanto a la aplicación de los estatus reglamentarios de los partidos, considerados como asociación de derecho privado, competencia que confirmó la justicia en el caso del Centro Nacional de los Independientes y Paisanos en 1990. Además, el caso de la revocación de la exclusión de un militante del Partido Socialista, por no ser conforme a los estatutos del partido (TGI Thionville, 14 de febrero de 1990, sin apelación). En todos estos asuntos, destacamos que la jurisprudencia civil no hace referencia al artículo 7 de la ley de 1988, considerando que estos partidos políticos son asociaciones, tal y como son definidas en la ley de 1901, fundamento de sus criterios.

Sin embargo, a estas controversias clásicas se añaden nuevas en relación con el financiamiento de los partidos: después de amplias vacilaciones, el legislador decidió prohibir las donaciones de las personas morales para los candidatos a un cargo electivo, salvo si provienen de partidos políticos (artículo 4 de la ley del 9 de enero de 1995, artículo 52-8 del Código Electoral). Por lo tanto, se planteó al juez administrativo durante las elecciones municipales de 1995 esta cuestión: ¿cómo distinguir una asociación, persona moral sin facultad para realizar una donación, de un partido político, única persona moral que puede apoyar a los candidatos?

Para intentar establecer la diferencia, el juez consideró las metas, la actividad y el modo de financiamiento de la entidad correspondiente (confirmando una jurisprudencia precedente, CE del 22 de septiembre de 1993, Elecciones cantonales de Hérisson). Advierte que una agrupación

temporal de personas, vinculadas por una cuenta bancaria común, aun si hace un depósito a favor de una lista de candidatos, no es un partido o una agrupación política (CE 8 de marzo de 1996, señora Laurent), sino una asociación que solo recibe fondos, sin pedir registro a la CNCCFP (CE 31 de julio de 1996, Elecciones municipales de Auxerre). Gracias a la jurisprudencia desarrollada, se empezó a entender qué no era un partido político, lo que permitía, por consecuencia, entender lo que era, es decir, una entidad que designa a candidatos, que se expresa directamente durante la campaña y que define un proyecto, local o nacional, dando, de esta manera, contenido al artículo 4 de la Constitución “concurren a la expresión del sufragio”.

Esta tentativa se acabó con la decisión CE del 30 de octubre de 1996, Elecciones municipales de Fos-sur-Mer, que se aparta de los criterios que se habían tomado para definir a los partidos políticos, conforme a la propuesta clásica de La Palombara y Weiner, a favor de un criterio meramente formal: es partido político la entidad que se beneficia de las disposiciones establecidas en los artículos del 8 al 11-4 de la ley del 11 de marzo de 1988 modificada, es decir, la que recibe un financiamiento público o que, por lo menos, registró a un mandatario financiero ante el CNCCFP. El Consejo de Estado (autoridad administrativa suprema en Francia) admite esta definición tautológica: es partido político la agrupación sometida a la ley de financiamiento de los partidos políticos. En ese sentido, el problema lo debe arreglar entonces la CNCCFP, ya perpleja acerca del tema.

### **Perplejidades de la CNCCFP**

Creada por la ley del 15 de enero de 1990, la CNCCFP tiene dos funciones: controlar las cuentas de campaña de los candidatos a cargos electivos, nacionales y locales, y aplicar las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos, entre otras, la publicación de sus cuentas, lo que con la ley de 1988 se limitaba solo a la entrega a las asambleas, encargadas después de publicarlas. De ahí la necesidad de arreglar en primer lugar el alcance de su acción, es decir, ¿cuáles son los partidos que debe controlar?

En su primer informe, la Comisión se preocupó por la multiplicación de las organizaciones políticas que se manifestaron, 105 a finales

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de 1992 y 136 al 1 de septiembre de 1993 (p. 42). Intentó también clasificarlas por naturaleza, distinguiendo siete categorías y advirtiendo, además, unos casos patológicos, esto es, los partidos creados solo para recibir financiamiento público:

la ausencia de definición o de declaración de los partidos políticos, a pesar de la falta de proceso formal para su creación, se combina difícilmente con la libertad que se les otorga respecto al financiamiento de las campañas (p. 58).

En su segundo informe, nota las mejoras secundarias hechas por el legislador, pero subraya “las dificultades vinculadas con la ausencia completa de estatutos para los partidos políticos” (p. 65). Propone, por lo tanto, implementar un sistema declarativo, con una declaración de constitución, estatus, nombre, con la dirección de los dirigentes, que se podría publicar en el Diario Oficial, como ocurre para las asociaciones, legalmente definidas en la ley de 1901; sin embargo, ello no tuvo ningún efecto en el ámbito legislativo.

Hasta ahora sigue vigente el problema. La CNCCFP reconoció, para el ejercicio de 1995, 262 entidades, 161 partidos y 101 comités de apoyo (de nueva creación) para la elección presidencial, número asombroso, al compararlo con los 160 partidos que participaron en las elecciones del 1 de mayo de 1977, en Gran Bretaña, el país del bipartidismo, de los cuales la mayoría, excepto 4 o 5, son fantasiosos. Si el hecho no tiene importancia en este país, uno de los únicos de la Unión Europea donde no hay financiamiento público, no es el caso en Francia, en razón de la distribución de recursos públicos.

Aunque pueda parecer aficionado a Kelsen o Leibholz, así como a la Parteengesetz alemana del 24 de julio de 1967, la solución actual no es satisfactoria y cabe ir más allá de la definición tautológica del Consejo de Estado; tal vez el día que una parte acuda a la jurisdicción administrativa, respecto al rechazo de registro de una asociación de financiamiento, ajena a todo partido político, lo que hará obligatorio reconsiderar los criterios funcionales de ellas y proporcionar una definición de los partidos, se permitirá avanzar en otros problemas, como, por ejemplo, la manera de prohibir un partido político. Justamente se planteó el tema en torno al Frente Nacional. Acerca del caso, hoy solo se podría prohibir su servicio de protección, conforme a la ley del 10

de enero de 1936, acerca de milicias privadas, nada más, ni siquiera se le puede quitar el financiamiento público, al considerar que sus posiciones son contrarias a los principios democráticos. Nada está previsto en la Constitución acerca del respeto del principio de igualdad expresado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Basta con mencionar el pragmatismo cotidiano y enseñar que las incertidumbres no impidieron implementar un estatus financiero satisfactorio, aunque fue fuente de una buena parte de sus imperfecciones.

## II. Un estatus financiero imperfecto

Al suponer arreglada la cuestión de la legitimidad del financiamiento público en la vida política, enfrentamos toda una gama de posibilidades prácticas, que constituyen una problemática general, entre actuar respecto a los gastos, por medio de un tope, muy frecuente hoy en día, o los recursos, proporcionando los fondos necesarios a la acción política, con la alternativa de financiar los partidos o sus actividades más onerosas, es decir, las campañas electorales.

Se puede distinguir entre los países occidentales a los que eligieron la primera solución, como Suecia, desde 1966, y a los que privilegiaron la segunda, como Alemania, a partir de 1967-1969. Las legislaciones más recientes combinan las dos posibilidades, compromiso latino tal vez, Italia en 1974, España en 1977 y Francia en 1988. Dicho eso, se puede ver que este financiamiento se volvió el recurso esencial de los partidos políticos, el cual se encuentra enmarcado por un sistema general de control. Además, existen posibilidades de ampliar este financiamiento a otras entidades, como las fundaciones.

### El financiamiento público, recurso esencial de los partidos

A pesar de la combinación de las dos fórmulas, el financiamiento de los partidos y de las campañas, la ley francesa de 1988 privilegia el de los partidos, ya que el reembolso de las campañas es frágil y mínimo (al inicio era solo para las elecciones presidenciales y legislativas y



alcanzaba un décimo del tope de gastos, después se generalizó y creció hasta 50%), en tanto que el financiamiento de los partidos es abierto. El artículo 8 de la ley del 11 de marzo de 1988 preveía, de manera extraña, la posibilidad de “créditos inscritos en el proyecto de la ley presupuestal del año, para financiar los partidos y las agrupaciones políticas” con “propuestas comunes al gobierno, de las mesas directivas de la Asamblea Nacional y del Senado”. Pero era imposible organizar estas “propuestas comunes” y, de hecho, el gobierno registra un crédito significativo en la ley presupuestal de 1989, para repartir conforme al artículo 9 de la ley del 11 de marzo. Fuera de la dificultad relativa, de nuevo, de la manera de aprehender el fenómeno de los partidos políticos, se decide una distribución proporcional, lo normal para una asamblea electa de manera proporcional,<sup>3</sup> pero ¿sobre qué base establecerla? El número de votos recibidos, con el problema del límite mínimo para recibir un financiamiento público, como lo veremos después, o el número de integrantes de cada grupo parlamentario, aunque su concepción sea más imprecisa que la de los partidos políticos y no se superponga exactamente a ellos. La solución fue entonces la libre afiliación de cada parlamentario a un partido, en noviembre de cada año, para la aplicación de la ley que eligió este modo, hasta 1992, con una proporcionalidad muy debilitada después por el sufragio mayoritario de las elecciones legislativas siguientes y la integración del Senado en el cálculo.

Para resolver el problema generado, la ley del 16 de enero de 1990 prevé otro modo de repartición que combina las dos fórmulas citadas, es decir, dos fracciones iguales, que se reparten para la segunda de manera similar al modelo precedente, y para la primera, conforme al número de votos recibidos por los partidos durante la renovación más reciente de la Asamblea Nacional. Ello derivó en la declaración de afiliación de los candidatos a un partido (artículo 11-1), que alteró el carácter tradicionalmente individual de la candidatura.

Antes de su promulgación, el texto reveló una dificultad en cuanto a su aplicación, ya que el Consejo Constitucional revocó el límite mínimo para recibir un financiamiento público, establecido en 5% de

---

<sup>3</sup> Nota del traductor: única elección legislativa con representación proporcional en la Quinta República.

votos recibidos en la circunscripción, lo que era menos exigente que un límite nacional y congruente con el límite de reembolso de los gastos de campaña, de 5% también. En su decisión del 11 de enero de 1990, el Consejo Constitucional consideró que esta disposición podía obstaculizar, en razón del límite establecido, la expresión de nuevas corrientes de ideas y opiniones de manera contraria a la Constitución. Esta consideración, que tiene por antecedente la decisión del Tribunal Constitucional alemán de Karlsruhe del 3 de diciembre de 1968 —que estimó el límite elegido, en este caso, en el ámbito nacional, en 2.5% (demasiado elevado)— derivó en efectos perversos, ya que impide el reembolso personal de un candidato que no rebasa 5% de la votación, pero le otorga financiamiento público a su partido. Además, el legislador no trató, como en Alemania, de arreglar la paradoja, al establecer un nuevo límite.

Por lo tanto, se desarrolló un verdadero fraude, con candidaturas marginales de pequeños partidos, pues basta con presentar 50 candidatos (75 en la ley de 1990, modificada por la ley del 29 de enero de 1993) para obtener 11 francos por voto para un año. Es un bono a la desarticulación del sistema de partidos, sin hablar del eventual financiamiento de sectas disfrazadas.

Una segunda dificultad tiene que ver con la ausencia de límite de parlamentarios para recibir parte de la segunda fracción del financiamiento público. La ausencia de definición de partido dio la oportunidad a cualquier diputado de presentar, para este fin, un partido unipersonal, a su servicio, con un mandatario financiero designado. Sin embargo, este fraude se acabó con la reforma de la ley del 29 de enero de 1993, esto es, el artículo 15 vincula la primera fracción del financiamiento con la segunda, es decir, los partidos deben presentar por lo menos 50 candidatos para recibir recursos proporcionales al número de sus electos, excepto los electos ultramarinos.

Una tercera imperfección también superada, seguramente la más escandalosa, consistió en que los candidatos marginales no presentaban informes de gastos, volviéndose inelegibles automáticamente, sin perder, no obstante, su financiamiento público. En efecto, después de una propuesta del Consejo Constitucional, el artículo 12 de la ley del 19 de enero de 1995 revocó el financiamiento de los ciudadanos inelegibles, conforme al artículo LO 128 del Código Electoral. Para compensar, la

misma ley prevé para los pequeños partidos emergentes, que no gozan de recursos vinculados con sus resultados electorales, una contribución fija de 2 millones de francos, con la condición de recibir donaciones de por lo menos 10,000 personas, incluyendo 500 electos, por un monto mínimo de 1 millón de francos (como los *matching funds* de las elecciones primarias estadounidenses). Lo que corresponde hoy en día a 180,000 votos, es decir, 0.7% de la votación de la primera vuelta de la elección legislativa de 1997. Una solución más sencilla consistiría en bajar el límite a 3%, como en España.

Mientras, los gastos para el Estado alcanzan 526.5 millones de francos en 1997, es decir, 162 MF para el RPR, 150 MF para la UDF, 91 MF para el PS, y 36 MF para el PC y el FN. Lo que equivale a 80% de los recursos del PS, 62% del RPR, 41% del FN, y 30% del PC. Aunque este recurso es esencial, coexiste con otros recursos privados, como donaciones y cotizaciones, sometidos a un sistema de control organizado, por lo menos en principio.

### **Las donaciones y el control de las cuentas de los partidos**

Las que iniciaron la intervención de los legisladores fueron las donaciones privadas y sus compensaciones eventuales. Contra estas tentaciones, las leyes de financiamiento público quisieron establecer protecciones, mediante prohibiciones. Sin ir más allá en el detalle de una legislación compleja, señalaremos su filosofía general.

La ley del 11 de marzo de 1988 solo exigía que los partidos que recibían recursos públicos realizaran cuentas certificadas, que debían presentar a las mesas directivas de las asambleas legislativas. La ley del 15 de enero de 1990 reemplaza el artículo 11 por 9 artículos muy detallados, que prevén para las contribuciones privadas: formas, límites, exclusiones y publicidad.

Las formas tienden a impedir la opacidad, por medio de la dilución de los beneficiarios: cada partido político solo puede recibir donaciones por medio de un mandatario financiero, persona física o asociación *ad hoc*, que designa y registra ante la CNCCFP, creada por esta ley. Es posible tener varios mandatarios, con la condición de que se encarguen de distritos electorales diferentes; generalmente los grandes

## La libertad de los partidos políticos

partidos gozan, además de una asociación nacional, de asociaciones departamentales, con registros publicados en el Diario Oficial por la CNCCFP. Cada mandatario debe abrir una cuenta bancaria única para recibir las donaciones y, de esta manera, facilitar el control. Las donaciones superiores a 1,000 francos solo se pueden hacer por cheque.

Los límites para reducir la influencia del donador en los partidos son, desde un principio, fijos: se pueden donar a varios partidos 50,000 francos por una persona física y 500,000 por una persona moral. Después de mucho debate, el gobierno de Balladur prohibió las donaciones de las personas morales, mediante el artículo 16 de la ley del 19 de enero de 1995: “Las personas morales, excepto los partidos o agrupaciones políticas no pueden participar en el financiamiento de los partidos o agrupaciones políticas”. De nuevo, por temor al artículo 4 de la Constitución se prohíbe la donación de las empresas, pero no la de los partidos, lo que permite muchas maniobras.

Esta prohibición general reemplaza la parcial de 1990 para las personas morales de derecho público, establecimientos de juego y personas morales extranjeras. Para compensar la disminución de los ingresos, la ley prevé la deducción fiscal de estas donaciones, para alentar a los donadores, así como de las cotizaciones.

Sin embargo, lo esencial consiste en la obligación de los partidos de tener una contabilidad, desde 1990, ante la CNCCFP, integrada por 9 miembros, designados por decreto para 5 años, egresados del Consejo de Estado, de la Corte de Casación y de la Corte de Cuentas. Es una autoridad administrativa que no es independiente, lo que implica que en materia electoral su decisión de denunciar un hecho ante el juez de la elección no se puede distinguir del proceso jurisdiccional iniciado de esta manera; entonces, no es posible impugnar la decisión tomada por exceso de poder (CE 13 de noviembre de 1992, Grosjean), lo que al contrario es posible, en caso de rechazo eventual del registro de una asociación de financiamiento.

En ese contexto, el control parece aún imperfecto, en lo relativo al perímetro contable, la sinceridad de la declaración y la manera de evaluarla, así como el grado de las sanciones: los partidos que reciben recursos públicos y no presentan sus cuentas los pierden para el año siguiente; en cuanto a los que no reciben recursos públicos, solo existe una amenaza poco procedente. Asimismo, la CNCCFP inventó la san-

ción de pérdida de registro para las asociaciones de financiamiento e hizo una serie de propuestas de sanciones complementarias, subrayando que la noción confusa de partido político haría su aplicación difícil.

En realidad, la verdadera sanción resulta de la publicación de las cuentas. Antes existía cierto interés de los medios de comunicación en saber a quiénes hacían donaciones los grandes grupos económicos, a menudo citados en asuntos político-financieros, aunque el tema no se desarrollaba mucho, ya que donaban de manera ecuménica a 3 o 4 partidos; con el cambio de la ley y la prohibición de las donaciones por las personas morales, la lectura de estas cuentas se volvió austera, así como poco transparente, por la ausencia de legibilidad de una cuenta de resultados.

¿Solo se puede elegir entonces entre sistema borroso y opacidad? Continuar con el esfuerzo de clarificación, ya bien iniciado, supone explorar nuevos caminos de financiamiento.

### **Fundaciones y nuevos caminos**

Se habría podido esperar una reactivación del debate cuando, en 1996, el primer ministro nombró a un senador de Vendée para reflexionar acerca de la creación de “fundaciones con vocación política”. La idea es interesante y la creación de una nueva categoría de “agrupación política” obligaría seguramente a reflexionar acerca de las que ya existen.

Las fundaciones se desarrollaron en varios países extranjeros como una continuación de las acciones de los partidos políticos, especialmente en el ámbito internacional. Se consideró también que la transmisión de tecnología institucional hacia los países en desarrollo político funcionaría mejor acompañada por un pluralismo partidista, sin el cual hasta los mecanismos democráticos, incluso los más sutiles, se mantendrían como una fachada falsa. Este modelo funcional se implementó particularmente en Alemania, por necesidad de la *ostpolitik*, como la Fundación Friedrich Ebert para los socialdemócratas, que existe desde 1925 y goza de un presupuesto mayor a 200 millones de marcos, así como la Fundación Friedrich Naumann para los liberales, y Konrad Adenauer para la CDU (cristiano-demócrata); el Tribunal Constitucional

de Karlsruhe reconoció el 14 de julio de 1986 la licitud de su financiamiento público, por ser organismos distintos de su partido referente.

En Francia, apenas se crearon la Fundación Jean-Jaurès, por el Partido Socialista, y Robert Schuman, por Fuerza Demócrata (centro-liberal y europeo), cuyo presupuesto modesto alcanza los 5 millones de francos. El informe del senador mencionado, el 29 de julio de 1996, subraya los aspectos positivos de este modelo, lo que desemboca en una iniciativa de ley (n° 505 del 17 de septiembre de 1996), que establece para ellos como objetivos principales la capacitación y las acciones internacionales. Pero como no tienen actividades electorales, según nuestro juicio, no son agrupaciones políticas.

Actualmente esta cuestión está pendiente; sin embargo, puede participar en la clarificación del debate acerca de las entidades que intervienen en el campo político. Antes de la creación de estas fundaciones se conocían los partidos, las asociaciones de financiamiento y los comités de apoyo, que señalan de manera vaga el artículo 52-12 del Código Electoral, muy importantes durante la campaña presidencial de 1995, ya que alcanzaron un número de 101, con 98% a favor del señor Balladur, seguramente por el hecho de que no tenía el apoyo de un partido.

El Consejo Constitucional, por su parte, juez de esta elección, enfrenta una dificultad seria, ya que la ley del 19 de enero de 1995 deroga el artículo 52-11 del Código Electoral, y la expresión con “el acuerdo ‘aún tácito’ del candidato”, para añadir a sus cuentas los gastos realizados por este tipo de comité. El acuerdo debe entonces ser explícito, por lo tanto, se debe investigar su existencia. Esto conllevó a integrar varios gastos en las cuentas de los señores Chirac y Balladur, que se acercaron mucho al final del tope legal establecido, lo que cuestionó la actividad de estos comités.

Más allá de estos comités de apoyo, podría aparecer una cuarta categoría de comités de oposición, en contra de un candidato. Sin embargo, ¿a quién atribuir sus gastos? Al candidato favorecido, que puede no tener ninguna responsabilidad. A nadie, pero eso permite esquivar los topes. Esta hipótesis ya existe en Canadá, donde la noción de partidos terceros se añadió a la legislación en 1993, con un límite de gastos de 1,000 dólares, no obstante, este límite fue declarado inconstitucional por la Corte de Apelación de Alberta, el 5 de junio de 1996.

Así, la fórmula global y simplista “partidos y agrupaciones políticas” abarca una gran variedad de entidades: partidos, asociaciones de

financiamiento, fundaciones, partidos terceros; por lo tanto, hay que poner todo en orden, para establecer reglas claras e indiscutibles.

En conclusión, es necesario ordenar el sistema después de varias reformas pragmáticas, que desembocaron en un enredo. En primer lugar, respecto al financiamiento de los partidos políticos, se requiere establecer un umbral uniforme bajo, por ejemplo, de 2.5%, para evitar el fraude y también armonizar este financiamiento de los partidos, con el reembolso de los gastos del candidato, a fin de restablecer una coherencia entre los dos, como he mencionado anteriormente. Si existe una inquietud para los gastos públicos, se puede también establecer un número mínimo de apoyos, aun pequeño, para los candidatos, por ejemplo, de 10 electores inscritos en la circunscripción correspondiente, para eliminar a los cazarrecompensas, sin que ello impida la aparición de “nuevas corrientes de ideas y opiniones”, por citar el considerando del Consejo Constitucional. Para este fin, conviene, desde luego, ir más allá de la ficción de la candidatura individual, de manera que se pueda reconocer el papel de los partidos en la elección, como prolongación lógica del artículo 4 de la Constitución.

De manera general, la solución respecto a la contradicción existente entre la libertad de los partidos y la organización de su financiamiento, para que este sea aceptado por los ciudadanos, se encuentra en las otras virtudes del artículo 4, esto es, ir más allá de la frase “se forman y ejercen su actividad libremente”, ya que su “concurso en la expresión del sufragio” puede ser la base de una definición que permita distinguirlos de otras entidades políticas; además, la obligación de respetar “los principios de la democracia” es demasiado importante para no tener consecuencias efectivas en favor de su libertad.

Para terminar, citamos a Jacques Robert:

El jurista considerará solo la libertad, en su sentido material, como el nivel máximo de facultades y elecciones a disposición de los individuos. Pero aun esta noción material —restrictiva— plantea un problema difícil de diferenciación.<sup>4</sup>

De eso se trata, en cuanto al tema de la libertad de los partidos políticos.

---

<sup>4</sup> Véase *Droits de l'homme et libertés fondamentales*.