

DR 28 42

Buenas noches. Aquí se inicia Revista de Derecho Político. Todos los lunes a esta hora, un programa de radio abierto a la opinión, el comentario y el análisis de los temas relacionados con la ciencia política.

Comenzamos ya. Antonio Torres del Moral, director del Departamento de Político, nos resume el contenido del programa de hoy. Este número se va a componer de tres páginas, como viene siendo habitual.

En primer lugar, la profesora Pilar del Castillo hablará sobre el problema de la financiación de los partidos políticos en las democracias europeas. A continuación, hablaré yo brevemente sobre la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, cuestión que ha sido de reciente actualidad en el Senado español. Y, finalmente, la profesora Pilar Mellado comentará el libro de nuestro colega de la Universidad de Barcelona, Miguel Ángel Aparicio, titulado Introducción al sistema político y constitucional español.

La mayoría de los partidos políticos se financian mediante las cuotas de los afiliados y, de forma especial, reciben subsidios estatales, como ocurre, por ejemplo, en periodos electorales, donde los gastos de publicidad son numerosos. ¿Qué partidos reciben las ayudas estatales? ¿Cuándo se dan estas ayudas? En los próximos minutos, la profesora Pilar del Castillo se va a referir a la financiación pública de los partidos en las democracias occidentales. Durante las décadas de los años 60 y 70, la financiación de los partidos fue objeto de regulación jurídica en numerosas democracias occidentales.

Bajo distintas modalidades, Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Italia y Austria adoptaron la financiación pública de sus partidos políticos. En todos los países citados, con excepción de Alemania y Canadá, el Estado concede ayuda económica a los partidos no sólo para los gastos derivados de las campañas electorales, sino también para el mantenimiento permanente de la organización partidista. Junto a la financiación pública de los partidos y, en algunos casos, como son los de Estados Unidos y Canadá, de los candidatos, se establecieron algunas medidas complementarias, como la publicidad de los gastos e ingresos de las fuerzas políticas o la limitación de determinado tipo de contribuciones privadas que aquellas pudieran recibir.

En todos los supuestos, tales medidas se encontraban destinadas a garantizar una igualdad económica mínima entre las distintas opciones políticas, a la vez que reforzar su independencia en el ejercicio de sus funciones parlamentarias o de gobierno. Se trataba, en definitiva, de garantizar la pureza del proceso electoral democrático que el elevado coste de las modernas campañas electorales, junto al incremento de los gastos permanentes de la organización de los partidos, amenazaba con deteriorar. Efectivamente, las nuevas demandas económicas que los partidos tenían que afrontar ahondaban, por un lado, las desigualdades económicas entre las fuerzas políticas, a la par que abocaban a las mismas a una búsqueda sin reserva de nuevas

fuentes de financiación, con las consiguientes hipotecas políticas que de ello se pudiera derivar.

La respuesta del legislador a tal problemática fue, en los países citados, optar por conceder fondos públicos a los partidos, pasando estos, desde entonces, a contar con un sistema mixto público y privado de financiación. Tres aspectos merecen ser destacados en primer plano en la problemática que presenta la regulación a la que se encuentran sometidos los partidos en el derecho comparado. En primer lugar, ¿qué actividades de los partidos se financian? Segundo, ¿qué partidos tienen opción a beneficiarse de tales fondos? Y tercero, ¿a qué contrapartidas están obligados los partidos? Respecto de la primera de las preguntas, en todos los países citados, como ya hemos señalado anteriormente, se conceden ayudas económicas estatales a los partidos en periodos electorales con el fin de sufragar los gastos derivados de las campañas electorales.

Junto a este tipo de financiación de las actividades extraordinarias o electorales de los partidos, el Estado concede a los mismos en todos los países mencionados, salvo Alemania y Canadá, subsidios económicos anuales con el fin de colaborar a sufragar los gastos ordinarios y permanentes de los partidos. Planteábamos, en segundo lugar, ¿qué partidos tienen opción a recibir tales subsidios estatales? Pues bien, cuando se trata de las ayudas concedidas para actividades electorales, pueden, de acuerdo con lo establecido en la legislación de todos los países que venimos citando, optar a ellos tanto los partidos que hayan alcanzado representación parlamentaria como aquellos que no hubieran obtenido suficientes fondos para conseguir algún escaño en el Parlamento. Es decir, no existe discriminación de partida entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, si bien en la mayoría de las legislaciones se establece un tope mínimo de votos que va del 0,5% en Alemania al 2,5% en Suecia para poder resultar beneficiario de los fondos públicos.

En este sentido, sería el sistema alemán el más democrático, puesto que es el que establece el tope más bajo. Cuando se trata, sin embargo, de las ayudas estatales concedidas para financiar las actividades ordinarias o permanentes de los partidos, planteábamos, en segundo lugar, ¿qué partidos tienen opción a recibir tales ayudas estatales? Pues bien, cuando se trata de los subsidios concedidos para actividades electorales, pueden, de acuerdo con lo establecido en las legislaciones de todos los países que venimos citando, acceder a ellos tanto los partidos que hayan alcanzado representación parlamentaria como aquellos que no hubieran obtenido suficientes votos para conseguir algún escaño en el Parlamento. Por lo tanto, ¿qué partidos tienen opción a recibir las ayudas estatales? Pues bien, cuando se trata de los subsidios concedidos para actividades electorales, pueden, de acuerdo con lo establecido en las legislaciones de todos los países que venimos citando, acceder a ellos tanto los partidos que hayan alcanzado representación parlamentaria como aquellos que no hubieran obtenido suficientes votos para conseguir algún escaño en el Parlamento.

Cuando se trata, sin embargo, de las ayudas estatales concedidas para financiar las actividades ordinarias o permanentes, ayudas que se conceden con carácter anual, sólo los partidos parlamentarios tienen acceso a tales fondos. Por último, planteábamos el problema de las

contrapartidas que se ven obligadas a llevar a cabo los partidos en los países en los que se financian parcialmente con fondos públicos. En la mayoría de estos países se exige, como contrapartida, que los partidos hagan público sus gastos e ingresos, y estos balances contables puedan ser consultados por cualquier ciudadano que así lo desee.

Se trata con ello, por un lado, de que los electores puedan conocer cuáles son las fuentes de ingreso privadas de los partidos, porque, como se ha señalado, nada mejor que conocer el origen de la financiación de los partidos para conocer la naturaleza profunda de sus objetivos. Y, por otro lado, se trata de que se conozcan públicamente los gastos llevados a cabo por los partidos con cargo a unos fondos, parte de los cuales tienen origen público. En 1977 España pasaría a formar parte del grupo de países occidentales que han incorporado la financiación pública de sus partidos y han regulado algunos aspectos relativos a la financiación de los mismos.

El caso español lo trataremos específicamente en un próximo espacio de esta revista radiofónica. La financiación pública de los partidos en las democracias occidentales. Esta ha sido la materia que ha analizado la profesora Pilar del Castillo.

El próximo lunes seguiremos con este tema refiriéndonos al caso de los partidos políticos españoles. Recientemente se ha debatido en el Senado el alcance de la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. ¿Cuál es la relación entre estos conceptos? ¿Cuáles son sus diferencias? Nos lo explica el director del Departamento de Derecho Político, Antonio Torres del Moral.

Se han venido citando como principales prerrogativas de los parlamentarios. En primer lugar, el hecho de no estar ligado por mandato imperativo alguno, o lo que es lo mismo, su condición de representante, ligado al pueblo tan solo por un mandato representativo. En segundo lugar, la inmunidad.

También, en tercer lugar, la inviolabilidad. Y por último, el fuero especial al que están acogidos. Sobre el mandato representativo ya en otra ocasión habremos de pronunciarnos.

Vamos a hablar hoy de la inmunidad e inviolabilidad. ¿Qué es la inmunidad de los parlamentarios? Se trata de una prerrogativa de los miembros de las cámaras legislativas, o una garantía parlamentaria, que también se llama así, conforme a la cual un diputado o un senador no puede ser detenido salvo en caso de flagrante delito, ni puede ser procesado criminalmente sin la previa autorización de la cámara a la que pertenece. Pero hay que diferenciar la inmunidad de la inviolabilidad parlamentaria, que son dos peculiaridades o prerrogativas que a veces se confunden.

La inviolabilidad equivale a la irresponsabilidad del parlamentario por sus actos o palabras realizados o dichas en el ejercicio de su cargo como tal parlamentario. Por ejemplo, cuando está interviniendo en una comisión o en el pleno de la cámara. Esta irresponsabilidad es total y se extiende hasta después de que haya dejado de ser miembro del parlamento.

En cambio, la inmunidad parlamentaria se refiere a los actos o palabras realizados o dichas fuera de su condición y cargo parlamentario. Por ejemplo, en una conferencia o también se puede referir a la comisión de un homicidio o de una estafa de cualquier delito tipificado en el Código Penal. Aquí no hay irresponsabilidad como en el caso de la inviolabilidad.

Aquí hay responsabilidad del parlamentario, responsabilidad penal, y por eso el juez intenta procesarlo, pero ha de obtener previamente la autorización de la cámara. ¿Qué justificación puede tener esta prerrogativa en nuestros días? En todas estas cuestiones parlamentarias pesa mucho la historia. Hace siglos, en la Baja Edad Media, los parlamentarios eran miembros de la nobleza y del alto clero.

Y piénsese en el principio inglés, en el principio parlamentario inglés, de que sólo los pares pueden juzgar a sus pares. Es decir, ni siquiera los juzgaban los jueces, sino la propia Cámara de los Lores, que tenía, por lo tanto, funciones judiciales. Así que se trataba realmente de privilegios personales que acompañaban a la persona por ser miembro de la alta nobleza o del alto clero, y las acompañaban a esas personas dentro y fuera de las cámaras.

Pero después, y en nuestros días más aún, con la democratización del Estado y, por lo tanto, del Parlamento, la justificación de esa prerrogativa ya no puede ser personal, sino funcional. Se entiende que el sistema político funcionará mejor si los representantes de la soberanía nacional, no por ser fulano o mengano, aristócrata o plebeyo, sino por representar al pueblo y, en su calidad de tal, ser miembro del Parlamento, deben ser lo más independientes posible para mejor representar precisamente al pueblo, para no sentirse coaccionados ni mediatizados por el miedo a un proceso judicial. Pero, por eso mismo, por esto que decía antes, hoy la inmunidad no puede convertirse en una patente de corso, como quizá lo fue en alguna ocasión durante el régimen español anterior, sino que sólo debería extenderse a aquellos casos en los que la Cámara entienda que podría perjudicarse la función representativa del diputado o del senador, y no debería extenderse a todos los demás casos.

Por eso, cabe entender que la inmunidad parlamentaria debería cubrir preferentemente o casi sólo los delitos o faltas de opinión o los cometidos con ocasión del ejercicio de derechos, como, por ejemplo, el derecho de asociación, el derecho de reunión, etc. Piénsese, por ejemplo, cuando el parlamentario asista a una manifestación o esté en una reunión donde quizá se haya podido verter algún juicio que pueda ser considerado delictivo. Realmente, si se impide a los parlamentarios, si se les coacciona o se les condiciona para que no puedan ni siquiera asistir a este tipo de reuniones o manifestaciones, se está poniendo una corta pisa importante al desempeño de su función representativa.

De tal manera que, aplicado de esta manera tan prudente, entendido con este sentido y con este alcance, la institución de la inmunidad parlamentaria no es anacrónica, sino que es bastante funcional. A mí, por ejemplo, y me parece que a muchos conciudadanos, nos gustaría que nuestros representantes en las Cortes estuvieran todos los días en las Cortes defendiendo el programa para el cual lo votamos y para votar leyes importantes. Es decir, no sometidos

todos los días a procesos continuos, de tal manera que se vean obligados a estar asistiendo continuamente a un tribunal, al Tribunal Supremo, que ese es su fuero, para prestar declaración o para que se vean continuamente procesados.

El parlamentario tiene que estar en la Cámara representando, representando al pueblo, votando y cumpliendo un programa político. Ahora bien, ni a mí ni a nadie, claro está, le interesa estar representado por un homicida o por un estafador. Es en estos casos, en estos casos de grave responsabilidad penal, cuando debe haber proceso y la Cámara no debería nunca impedir la acción de la justicia.

Así pues, son dos valores los que hay que poner en juego y conciliar entre sí, el valor de la representación de la soberanía nacional en la Cámara y el valor de la justicia. Y de esta manera, cabría enunciar dos principios complementarios que den satisfacción a esos dos valores, de la justicia y de la representatividad, que ambos son esenciales en una democracia. Un primer principio es el de que el Parlamento debe conceder el suplicatorio como regla general y las excepciones, además de muy justificadas, deben ser escasísimas.

Y el segundo principio complementario es el de que el procesamiento efectivo debe hacerse fuera de los períodos de sesiones del Parlamento y además con preferencia y sumariedad para que el parlamentario esté juzgado cuanto antes y pueda atender así mejor sus compromisos en la Cámara. Inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. A ello se ha referido el profesor Torres del Moral.

Entramos ya en la última página del programa que hoy corresponde a la sección de libros. Miguel Ángel Aparicio es el autor del libro Introducción al sistema político y constitucional español que a continuación comenta la profesora Pilar Mellado. En octubre de 1983 la colección Ariel publicaba una edición puesta al día y aumentada de la obra del profesor Miguel Ángel Aparicio titulada Introducción al sistema político y constitucional español.

La pretensión fundamental de esta obra es ofrecer una visión sintética del ordenamiento constitucional español referida siempre al contexto sociopolítico en el que se encuentra inmerso. Al estudio y análisis del sistema político constitucional le precede un capítulo introductorio relativo a la crisis del franquismo cuyo arranque, por cierto, se suele situar a fines del año 1970 y que se vería agravada con la muerte del almirante Carrero Blanco en 1973. Repasa igualmente el autor el periodo de transición a la democracia que se iniciaría en noviembre de 1975 con la proclamación del rey Juan Carlos I y el nombramiento por su parte de un nuevo gabinete presidido por Arias Navarro.

Pero el llamado espíritu de 12 de febrero fracasaría y en julio de 1976 se inicia el segundo y decisivo periodo de transición con la aparición en escena del presidente Adolfo Suárez y la puesta en práctica de un amplio programa de reformas que culminaría con la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977. Como es sabido, las cortes nacidas de aquellos comicios elaboraron durante un largo periodo constituyente el texto constitucional de 1978. Pues bien, todo ello, la gestación de la norma fundamental española, sus caracteres generales

y los planteamientos constitucionales de los principales temas son objeto de estudio por parte del profesor Aparicio quien consigue con éxito en muy pocas páginas dar una visión general sobre este importante proceso político.

Pero el núcleo fundamental de este interesante libro está constituido por un análisis detenido y profundo en la medida que 150 páginas lo permiten, un análisis, decía, de los principios fundamentales del sistema político constitucional español como son el Estado social y democrático de derecho, la monarquía parlamentaria, el pluralismo político y el Estado autonómico. En definitiva, podría afirmarse que todo el texto constitucional no es sino una articulación o manifestación de dichos principios. En primer lugar, el profesor Aparicio examina los conceptos de Estado de derecho y Estado social y democrático de derecho, entendiendo que tal Estado es aquel que se basa en el pluralismo político por un lado y que adquiere su fuente de legitimación en la soberanía popular por otro.

Hemos advertido que este apartado dedicado al Estado social y democrático de derecho ha sido sensiblemente aumentado y desarrollado como merecía, lo cual nos parece altamente positivo. Y no olvida el autor estudiar, al menos rápidamente, una manifestación clave del Estado de derecho consagrado en nuestra Constitución, cual es el reconocimiento y protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales, recogiendo las características que, a su juicio, presenta nuestro texto constitucional en esta precisa materia. Por otra parte, y en lo que respecta a la forma de gobierno o forma política del Estado español, es decir, respecto a la corona, creemos que el profesor Aparicio ha pasado de puntillas y apresuradamente sobre un tema tan fundamental como este.

Sin embargo, puede decirse que en lo referente a las instituciones y poderes del Estado central, cuales son el Parlamento, el Gobierno y los Tribunales de Justicia, han sido suficientemente tratados, dada siempre la corta extensión de esta obra. Por ejemplo, del Parlamento español y del Gobierno, estudia el autor sus caracteres generales, su naturaleza, su composición y funcionamiento, así como sus poderes. Otro elemento básico que articula el sistema político y constitucional español es el llamado Estado de las autonomías o Estado autonómico, que aparece como una nueva distribución territorial del poder político.

La regulación constitucional de este importante elemento es analizado con cierto rigor por parte del profesor Aparicio. Pero quizás la parte más relevante de este libro, por cuanto ha sido la más estudiada tanto en profundidad como en extensión, sea la parte relativa al Tribunal constitucional, estudiándose su naturaleza, su composición y fundamento, sus órganos y atribuciones según la Constitución y la Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979 que desarrollaba el mandato constitucional. Y también nos ha sorprendido gratamente el dato de haber introducido en el estudio de este Tribunal, a quien se encomienda la defensa jurídica de la Constitución, la jurisprudencia del mismo sobre determinados asuntos.

Por último, decir que los apéndices sobre la composición de los gobiernos de la monarquía, de los resultados de los referéndum nacionales y de las elecciones generales incluidas las del

pasado octubre de 1982, ponen fin a un libro, sin duda interesante, que a pesar de su corta extensión, muestra con gran claridad el camino inicial para un conocimiento de las cuestiones básicas de nuestra realidad político-constitucional. Hasta aquí el comentario de Pilar Mellado, que ha hecho del libro Introducción al Sistema Político y Constitucional Español, del que es autor Miguel Ángel Aparicio. También hoy hemos tratado de la financiación pública de los partidos en las democracias occidentales.

Lo hizo Pilar del Castillo. Y Antonio Torres del Moral habló de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Nada más.

Revista de Derecho Político volverá con ustedes el próximo lunes. Les esperamos.