

EL PAPEL ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CONSECUENCIAS PARA EL MODELO DE FINANCIACIÓN

MARÍA PÉREZ-UGENA COROMINA
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO

- I. Introducción. Definición del marco general actual.
- II. Crisis de los partidos políticos en España.
- III. Sistema de financiación de partidos
- IV. Argumentos en torno a la financiación pública y financiación privada.
- V. Principales carencias del sistema de financiación actual.
- VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN. DEFINICIÓN DEL MARCO GENERAL ACTUAL

La cuestión de la financiación de los partidos políticos, en cuanto instrumentos al servicio de la configuración democrática de la convivencia, se ha venido efectuando en el plano puramente conceptual o abstracto, esto es, analizando en atención a su naturaleza consideraciones de orden cualitativo y cuantitativo. Las primeras hacen referencia básicamente a la dualidad público/privado, es decir, a determinar si, dada esta dimensión que los partidos asumen, deben o no ser financiados con cargo a fondos públicos, a los presupuestos del Estado en sus diferentes niveles, esto es, Central, Autonómico y Local, o si, por el contrario, no deben detraerse esos fondos para ser entregados a los partidos, sino que éstos deben localizar sus ingresos, el estado de origen de sus disponibilidades financieras, dentro de los ámbitos exclusivamente privados, o si, como suele ocurrir, se permite la convivencia de ambos mecanismos de financiación.

En el plano cuantitativo, definido lo anterior, se debate sobre la existencia o no de límites en las cantidades a percibir, tanto del presupuesto público como de las

economías privadas, sean personas físicas o jurídicas. Si se pretende establecer límites deberán precisarse dos elementos estructurales: el primero, cuales son los parámetros para concretar las limitaciones cuantitativas, como por ejemplo el número de votos o el de escaños o ambos a la vez, y, subsiguientemente, los mecanismos de control adecuados para comprobar que los partidos no superan las limitaciones legales establecidas, lo cual constituye, aunque no lo parezca a priori, una de las tareas más arduas y complejas, debido sustancialmente, a la invasión que los partidos políticos han llevado a cabo sobre la estructura y funcionamiento del Estado.

Estas consideraciones, digamos, abstractas, tienen su razón de ser y encuentran su momento temporal adecuado en los inicios de la Democracia. No nos referimos a la Democracia en cuanto tal, sino a nuestro país en concreto, a España, y, por tanto, situamos esta afirmación a partir de 1978, momento en el que con la Constitución actualmente vigente creamos un modelo democrático configurado dentro de una Monarquía Parlamentaria. Y en estos momentos es imprescindible la presencia de los partidos políticos para lograr el renacimiento de un sistema democrático en una sociedad como la española.

Pero desde 1978 a los momentos actuales no solo se ha consolidado la democracia en España, que ya vive absolutamente ajena a perturbaciones violentas, aunque no a infecciones internas que debilitan no solo su esencia sino su percepción por la ciudadanía, sino que, además, se ha producido una inflación del papel de los partidos políticos, hasta el extremo de que la expresión *partitocracia* se consolida, cargada de negatividad, como un modelo en el que la presencia y el poder de esos partidos, sobre todo de los calificados como «dominantes», contamina la convivencia y quizás no elimina pero cuando menos reduce de manera sensible la verdadera calidad de una democracia vivida en un momento dado¹. En el sentir ciudadano la democracia alcanza más una dimensión de aspiración que de práctica, de experiencia diaria. No es de extrañar que en este clima sociológico aparezcan formaciones políticas que, al margen de otras consideraciones, dicen defender lo que llaman democracia «real», expresión con la que se quiere poner de manifiesto que la experiencia política del modelo actual es más «teórica» o «formal» que «real» o «experiencial».

Por ello mismo frente al análisis puramente abstracto o conceptual, debemos pasar, y este es el objetivo primordial del presente trabajo, a un tratamiento funcional. No se trata de debatir cómo se debe financiar a unos partidos políticos en función a unas consideraciones de naturaleza histórica pertenecientes a otros momentos, sino a las funciones que deben realizar en los momentos actuales, en el estado presente de nuestra sociedad, en la necesaria reconfiguración de la convivencia democrática. No definamos exclusivamente, no nos limitemos a concretar y perfilar qué son los partidos en el plano jurídico-constitucional. Este extremo lo tenemos muy claro.

1 Vid. entre otros la obra de GARCÍA PELAYO, *El Estado de Partidos*. Alianza Ed. 1986.

Los partidos son asociaciones de naturaleza privada y precisamente por ello se encuentran protegidas por el derecho general de asociación. De ahí que obtengan su amparo genérico del art. 22 de la CE, regulador de ese derecho. Pero dado que trascienden cualitativamente el ámbito genérico del asociacionismo privado, su dimensión funcional les sitúa en un entorno cualitativamente distinto, que es el referenciado por el art. 6 de la propia Constitución, al señalar que «*los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*»^{2,3}.

Los términos del precepto constitucional son genéricos y en ese plano indiscutibles. Pero la cuestión no se plantea en el entorno normativo sino en la práctica de la convivencia democrática y en este ámbito la pregunta es: ¿en qué han llegado a convertirse los partidos?. Y no solo esa cuestión resulta básica sino estas otras adicionales: ¿cual es la misión actual de los partidos políticos en el entorno de la sociedad del siglo XXI?. ¿Tiene sentido el modelo elefantásico de la participación tradicional?

Debemos, por tanto, situarnos en la clave funcional, definir cual debe ser el modelo de partidos, el tamaño, sus técnicas, sus funciones en una sociedad que ya no es, ni de lejos, la de 1978. Y solo después de definir qué deben ser esas asociaciones políticas, podremos debatir como se deben financiar. Dicho de manera más sintética: los recursos que asignemos en cantidad y la procedencia privada/pública de los mismos, debe definirse una vez que precisemos con claridad las funciones que los partidos deben cumplir en la sociedad actual.

Y para ejecutar este análisis de manera mínimamente objetiva, debemos de partir de las consideraciones sociológicas ejecutadas por los estudios de centros especializados, como el CIS, que evidencian un cambio profundo en la sociedad española que, entre otros aspectos, considera que los partidos políticos y la clase política son un problema. Esas asociaciones que fueron «solución» a la reapertura de la vida democrática, se convierten, en el alma colectiva de hoy, en un «proble-

2 Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 1983, sobre la naturaleza de los partidos políticos. Así como STC 3/1981, de 2 de febrero, que los conceptúa como «organizaciones sociales con relevancia constitucional», También en este sentido, STC 18/1984, de 7 de febrero. La STC 25 de junio de 1986 sobre la relación entre los artículos 6/22 CE. «Es cierto que en el artículo 6 de la Constitución española se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos en relación al Orden constitucional y a su estructuración interna de carácter democrático, pero tales exigencias se añaden y no sustituyen a las del artículo 22, por situarse a un nivel diferente, y en cualquier caso, no repercuten propiamente en el área del derecho a constituirlos, sino que, como ha venido señalando la doctrina científica están en función de los cometidos que los partidos están llamados a desempeñar institucionalmente».

3 En el siglo XX, como señala SANCHEZ AGESTA, una de las grandes novedades del Derecho constitucional ha sido su reconocimiento solemne por las Constituciones como un derecho especial y un instrumento de participación. *Sistema político de la Constitución de 1978* EDERSA, 1993. pp. 193 y ss. Así lo recoge nuestra Constitución en su artículo 6 y de forma similar la C. Italiana de 1947 (art. 49). Si bien su reconocimiento está más centrado en el derecho de asociación «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional». La C. Francesa de 1958 (art. 4) o la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 21), entre otras.

ma» para una convivencia verdaderamente democrática⁴. La pregunta entonces es obvia por obligada: ¿acaso debe el Estado seguir financiando algo que la sociedad civil considera un problema cargado de negatividad?

Comencemos definiendo qué sucede, que está ocurriendo con carácter general, precisemos después datos concretos sobre la evolución de los partidos y sus afiliaciones, repasemos los modelos históricos, y analicemos la actual Ley española de financiación, no tanto, o al menos no exclusivamente, para definir sus ideas básicas, sino para localizar en ella, en el modo de concebir la financiación, la filosofía que inspira al legislador, el —digamos— modelo de partido político que se vislumbra tras las normas definitorias de los recursos económicos y financieros a su alcance.

Intentemos en primer lugar situar el origen de la crisis del modelo de partidos para tratar de definir el marco general actual que va a condicionar el papel de los partidos políticos y a su vez su sistema de financiación.

El marco actual se conforma de dos elementos que actúan como fuerzas situadas en costados opuestos. Los partidos políticos, de un lado, que representan un modelo en clara situación de crisis y una sociedad civil insuficientemente desarrollada del otro.

Nos referimos a la sociedad civil como cuerpo social que se articula de manera no formal, y cuyo cauce de expresión es la creación de la opinión pública. Ocurre que en España a diferencia a lo que es habitual en otros casos, como los países anglosajones, en los que la participación social en los temas colectivos es mucho más activa, no se ha formado una sociedad civil organizada suficientemente potente, que actúe como una colectividad capaz de decidir. La sociedad civil está debilitada y no contiene el peso que debiera en orden a actuar como una unidad con capacidad crítica suficiente que limite el poder que se ejerce de hecho de forma casi exclusiva por los partidos políticos. Sobre cuáles son las razones de una sociedad debilitada en este orden, son típicas las alusiones a los gobiernos autoritarios que han formado parte de nuestra historia, y es evidente que al menos en parte nuestra historia debe tener su influencia en este terreno.

De otra parte, tal y como se ha señalado, en la sociedad española es evidente el cambio hacia una percepción negativa de la clase política frente a la que existía en décadas anteriores. Las encuestas del CIS reflejan, como hemos señalado, que la clase política construye no solo un «ente» —por entendernos— separado de la sociedad en general, sino, además, un conjunto al que se le atribuyen, con mayor o menor razón, unos privilegios de los que no disfrutaban el resto de los ciudadanos, y el rechazo que tal conceptualización genera, se convierte en la causa eficiente de que la clase política, en lugar de referenciarse como un conjunto de personas destina-

⁴ De hecho, en la última encuesta del CIS vemos que se considera a los partidos políticos como uno de los principales problemas. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3013/es3013mar.pdf obtenido el 3 de junio de 2014.

das a la administración eficiente de la «res publica», se consideran como un «problema» para la mejor convivencia ciudadana.

Este juicio social inevitablemente se proyecta sobre lo que constituye, por así decir, la «fábrica» de los elementos individuales que conforman lo que se ha definido como clase política, sobre lo que les proporciona el soporte adecuado, actualmente en régimen práctico de monopolio, en el ascenso hacia el poder político y en cierta medida social y económico. Nos referimos evidentemente a los partidos políticos, definidos como el cauce exclusivo de fabricación de esa clase política.

Podemos señalar que a pesar de las tendencias supuestamente liberalizadoras de fondo, lo cierto es que existe la sensación, en gran medida justificada, de que los partidos políticos se han convertido en una pieza del Estado, y casi en una pieza capital, y no solo del Estado, sino del Estado invadiendo esferas de la propia sociedad civil. Lo que nació como un cauce, como asociaciones privadas que «*concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*», en expresión del constituyente, ha devenido en una pieza del Estado, en un instrumento de control del funcionamiento del Estado y en gran medida de la propia sociedad.

En consecuencia, es necesario fortalecer la sociedad civil y determinar el papel del Estado. Esta es una de las cuestiones más complejas, especialmente en lo que se refiere no a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquellas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, las decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. El problema, por tanto, de los límites de la acción de los poderes públicos se convierte en una cuestión fundamental que se debate entre una aspiración dogmática por el Estado mínimo y formulas radicalmente contrarias, con un Estado interventor hasta en los más recónditos rincones de la esfera individual. La cuestión de fondo es que el sistema de partidos ha hecho que vayan aumentando de forma paulatina las funciones del Estado, hasta el punto de que éste ha entrado en esferas que pertenecen a ámbitos claramente del individuo.

Todo ello nos evidencia que frente a los cambios profundos que se observan desde hace tiempo en el seno de la sociedad, se nos presente el modelo partitocrático, de clase política cerrada, que se niega, no ya a permitir el acceso directo, la presencia de la sociedad civil en las estructuras del Estado, sino siquiera leyes de participación ciudadana que permitan un control y un mínimo de protagonismo a la sociedad en el proceso de adopción de las decisiones colectivas. De aquí se derivan dos evidencias: la primera, la decadencia real de los partidos políticos. La segunda, la necesidad, apuntada al inicio, de definir su futuro papel y consiguientemente la estructura de financiación que debe corresponderle.

Lo deseable sería una administración participativa, que dejara actuar a la sociedad y el mercado dentro de los márgenes propios del Estado social. Eso exigiría reducir a los partidos y democratizarlos internamente. Pero si es evidente que es necesario reducir el peso de los partidos políticos. ¿por qué no lo hace-

mos?. Es interesante traer a colación la diferencia entre sistemas de inclusión, en el que una pequeña élite ostenta el poder, aprovechándose de los demás y recoge los frutos de la riqueza y de extracción, formado por sociedades plurales, que expanden los derechos y amplían las oportunidades económicas, y crean un sistema económico con incentivos. La respuesta a porqué no se universalizan los sistemas de políticas de inclusión está clara, supone la pérdida de riqueza o poder de aquellos que los detentan en los modelos extractivos⁵.

II. CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Descendiendo al nivel de lo concreto y refiriéndonos a nuestro país, la consideración de los partidos en la opinión pública mayoritaria como un problema deriva de un sentimiento que se ha generado en la sociedad respecto de los mismos y que podría ser definido como desafección⁶.

Precisar los fundamentos psicosociales de semejante sentimiento colectivo es una cuestión compleja que debe tener en cuenta, entre otras consideraciones, siguiendo a Montero, las condiciones necesarias que afectan a la movilización política de masas de sujetos inarticulados en un territorio, las tasas de movilización hacia la actividad política, las condiciones que favorecen que las tasas sean mayores o menores y la relación entre partidos políticos y participación en otros grupos o asociaciones que sean políticamente relevantes⁷.

Posiblemente deba tomarse en consideración la cultura política española heredada del régimen franquista, que conlleva una natural desmovilización, despolitización, apatía y antipartidismo. Con lo que, la consolidación de una cultura política democrática ha tenido que desarrollarse sobre esas bases, si bien el tiempo transcurrido y la renovación generacional, el olvido de la guerra y la desaparición de las estructuras políticas anteriores, deben limitar mucho la posible eficacia de este planteamiento.

La tasa de afiliados de los partidos es sin duda un dato relevante de la desafección a la que nos referimos. En enero de 1978, una aproximación cuantitativa nos muestra que la afiliación a los cuatro principales partidos no alcanzaba el medio millón de españoles, y en su posterior evolución las cifras suponen una cantidad anormalmente baja en comparación con las de otros países de nuestro entorno⁸. Pero más que las cifras en concreto nos importa, a estos efectos, la percepción ciu-

5 ACEMOGLU y ROBINSON, *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*, Nueva York 2012, p. 529. Citado por ARIÑO ORTIZ, G., *Regenerar la Democracia, reconstruir el Estado*. Unión Editorial. Madrid, 2009, pp. 48 y 49.

6 MONTERO, J.R., «Partidos y participación política, algunas notas sobre afiliación política en la etapa inicial de la transición española». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, 1981, pp. 33 a 72.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

dadana que atribuye a los partidos falta de democracia interna, funcionamiento oligárquico de las élites y la nula influencia de las bases en la determinación de las líneas de actuación del partido. Y como colofón superior la consideración de los partidos como centros en los que se practica o se impulsa la corrupción generalizada que se percibe en la sociedad española en general y en la clase política en particular. Ciertamente la generalización de comportamientos corruptos sobre una clase es injusto en términos intelectuales y fácticos, pero es el sentimiento dominante.

El artículo 6 de la CE es muy claro al exigir para los partidos políticos que «*su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*». El Tribunal constitucional exige «*unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos accedan*». STC 56/1995

Sin embargo, el problema principal para la democracia interna de los partidos no viene tanto de las previsiones estatutarias cuanto de la práctica de la ignorancia o de la desnaturalización de los elementos participativos que de acuerdo con la Constitución y la ley deben recogerse en los estatutos de los partidos⁹. Es muy complicado saber en qué casos la organización o las actividades de un partido son contrarias a los principios democráticos. De ahí que en la práctica se traduce en un control formal de los requisitos legales que de acuerdo con la ley se hacen constar en los estatutos, y no en su cumplimiento efectivo^{10,11}.

Debemos además destacar la clara falta de coherencia que deriva de la situación descrita. Si estamos ante asociaciones privadas la exigencia de democracia interna dispone de la misma importancia que si se conciben como instrumentos que tienen una naturaleza especial por las funciones que desarrollan. Por lo tanto, si reciben financiación pública es como consecuencia de esa función básica para la democracia. Pero al recibir esos fondos asumen ciertas obligaciones, entre ellas el funcionamiento democrático interno del partido. Es un contrasentido que se financie por contribuir a la democracia a organizaciones que carecen de verdadero funcionamiento democrático.

En la práctica, los congresos de los partidos se han hecho plebiscitarios, en ellos no se debaten ideas sino que todo viene ya decidido y las candidaturas que

9 DUVERGUER, *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura económica, Mexico-Buenos Aires, 1961, 2º ed., p. 450. Señala el peligro que supone la naturaleza totalitaria que a veces revisten los partidos y reconoce que en realidad todo Gobierno es oligárquico ya que implica el Gobierno de un pequeño número sobre la mayoría. Recogiendo las palabras de Rousseau «Tomando el término en el rigor de la acepción jamás ha existido verdadera democracia y jamás existirá. Va en contra del orden natural que el mayor número gobierne y que el menor sea gobernado».

10 MORODO, R. y LUCAS MURILLO, P. O., «Artículo 6. Los partidos políticos», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*. ALZAGA, O. (dir.), pp. 302 y ss.

11 El artículo 6 en lo que se refiere a su exigencia de democracia interna del partido, no ha sido desarrollado legalmente y de hecho los Tribunales, con carácter general, no han enjuiciado el funcionamiento interno de los partidos alegando que se trata de asociaciones de naturaleza privada. ARIÑO ORTIZ, G., *Regenerar la Democracia, reconstruir el Estado*. Unión Editorial. Madrid, 2009, p. 114.

se presentan casi siempre son únicas. Consecuencias de este diseño son el *amiguismo* en la composición de los cuadros directivos de los partidos, el predominio del líder con una dependencia y sumisión total de los militantes, y la práctica inexistencia de un debate político abierto en el partido¹².

El resultado final de todo ello es el aislamiento del partido respecto de la sociedad¹³.

Sin embargo, es difícil de lograr un cambio del panorama descrito. Podríamos señalar algunas ideas de cómo si no es posible alcanzar de forma total esa exigencia, sí intentarlo al máximo posible. Algunas opciones son la celebración periódica de Congresos, posibilidad de revocar a los dirigentes o representantes que se aparten de los mandatos aceptados, el voto secreto para tomar decisiones en los congresos, la adopción de una disciplina flexible en las votaciones, la limitación temporal de los cargos, una mayor autonomía de cada diputado desde el punto de vista financiero, la aceptación, según el estilo americano, del sistema de primarias para designar a los candidatos, etc.¹⁴.

Quizás de todo ello, lo más delicado sea la aproximación a los partidos como instrumentos al servicio de la corrupción, que construye una de las preocupaciones mayores de la opinión pública española, como ha puesto de relieve el informe del CIS correspondiente al mes de Junio de 2014, al que ya hemos hecho referencia.

Estamos ante una cuestión de difícil definición, que puede ser entendida como el incumplimiento de los deberes derivados del ejercicio de un cargo público con la finalidad de obtener beneficios privados o bien como comportamientos que suponen infracción de normas ya sean de naturaleza jurídica, éticas o deberes políticos, o contrarios a comportamientos a partir de la propia idea social predominante.

La corrupción política supone ruptura entre el vínculo de confianza entre gobernante-gobernado¹⁵. La corrupción, como ha señalado Ruiz Rico, implica un atentado directo y frontal contra un amplio abanico de cláusulas constitucionales

12 *Ibidem*, p. 79 y pp. 114-118.

13 DUVEGUER, M., *ob. cit.*, p. 449, advertía «la centralización creciente disminuye cada vez más la influencia de los miembros sobre los dirigentes aumentando por el contrario la influencia de los segundos sobre los primeros. La disciplina de los miembros aumenta ... el espíritu crítico se retira en provecho del espíritu de adoración. Los parlamentarios mismos están sometidos a esta obediencia, que los transforma en máquinas de votar, conducidas por los dirigentes del partido. Se llega así a esos organismos cerrados, disciplinados, mecanizados, a esos partidos monolíticos, cuya estructura se parece exteriormente a la de un ejército; pero los medios de organización son infinitamente más flexibles y más eficaces, descansando en un adiestramiento de las almas, más que de los cuerpos. El dominio sobre los hombres se profundiza: los partidos se convierten en totalitarios. Requieren de sus miembros una adhesión más íntima: constituyen sistemas completos y cerrados de explicación del mundo. El ardor, la fe, el entusiasmo y la intolerancia reinan en estas Iglesias de los tiempos modernos; las luchas partidistas se convierten en guerras de religión».

14 DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIANO, P., *Curso de derecho constitucional II*. 1993, p. 562.

15 Para BUSTOS GISBERT, R., «Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 25, 2010, pp. 101 y ss. «La corrupción política es la traición, normalmente mantenida en secreto, del trust popular otorgado (directa o indirectamente) a los gobernantes mediante la ruptura de las reglas reguladoras de esa relación debido al interés de obtener un beneficio otorgado por un tercero. Tales reglas incluyen un conjunto heterogéneo de normas (jurídicas y éticas) que es impo-

que definen los parámetros jurídicos a los que debe estar siempre subordinada la actuación de los organismos públicos: artículos 9-3 (legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad), 31.2 (equidad, eficiencia y economía en el gasto público) y 103.1 (objetividad, eficacia, sometimiento a la ley) y 103.3 (imparcialidad en la actuación de los funcionarios públicos)¹⁶.

En distintos niveles se han tomado medidas para evitar la corrupción. Así, el Consejo de Europa creó el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) en 1998 al que se encomendó trabajar sobre los Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y de los tratados internacionales adoptados como consecuencia del Plan de Acción. De la misma forma, es obligada la mención en nuestro País a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁷.

Como se ha señalado, la pérdida de la posición de los partidos en la sociedad civil es compensada con su fuerte presencia en el aparato estatal, y su falta de financiación privada con financiación pública, principalmente electoral y/o con criterios electorales, ya que se trata de partidos de electores. Previo a la tratar sobre cual debería ser a nuestro entender el sistema de financiación adecuado, nos referimos a continuación de manera esquemática, los antecedentes y el marco actual regulatorio.

III. SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS¹⁸

La característica esencial de nuestro modelo de financiación de partidos políticos reside en el predominio del sistema de financiación público sobre el privado,

sible identificar con claridad desde una óptica constitucional pero que pueden concretarse mediante la adopción de textos de naturaleza cuasiconstitucional».

16 RUIZ RICO, G., «La lucha contra la corrupción desde el Estado Constitucional de Derecho: La legislación sobre financiación de partidos políticos en España». En *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 2014, pp. 223 a 241. Sin embargo, como señala este autor, «las principales «patologías» tienen su origen generalmente en la instrumentalización que se hace de las posiciones institucionales que ocupan sus miembros para generar mecanismos clientelares con agentes sociales y económicos de la sociedad, cuyos beneficios no repercuten normalmente en forma de ingresos irregulares de las formaciones políticas, sino en el enriquecimiento ilícito de algunos de sus miembros».

17 «La corrupción representa una seria amenaza para el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos, la equidad y la justicia social, que impide el desarrollo económico, pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y socava los fundamentos morales de la sociedad». [Recomendación Rec (2003) del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. RIDAO MARTIN, J., «La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío». En *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 2014, pp. 211-222. Se señala sobre las conclusiones a que ha llegado la evaluación GRECO en el último informe, de 2013, que éstas no pueden ser más decepcionantes: España apenas ha mostrado interés por establecer un sistema de financiación de los partidos políticos —y de su control— que cumpla razonablemente con los estándares contenidos en la Recomendación suscrita en 2003.

18 El sistema de fuentes que afecta a la financiación de los partidos políticos es amplio y complejo. De hecho, la Ley necesita de la remisión a otras normas, como las relacionadas con la actividad electoral o la pu-

incluso en el periodo preconstitucional, antes de la aprobación de la Constitución de 1978, puesto que las normas electorales de 1977 y la Ley de partidos del 4 diciembre 1978, definieron un sistema de financiación fundamentalmente público¹⁹.

Desde ese momento hasta la aprobación de la LOREG en 1985, el sistema apenas se modifica. La LOREG estableció un sistema dual público-privado, con nuevas restricciones. Así, prohíbe las donaciones de empresas públicas y donaciones del extranjero, y establece un límite cuantitativo concreto para donaciones de una persona física o jurídica a un mismo partido en un periodo electoral.

Con la Ley de Partidos de 1987 se consagra un modelo fundamentalmente público de financiación, con fuertes restricciones a la financiación privada, en el que se establece, además de una limitación de cantidad concreta sobre las donaciones, una limitación global de aportaciones anónimas del 5% de la cantidad total que en los Presupuestos Generales del Estado se destinaba a la financiación pública de las actividades de los partidos²⁰. En la práctica, como se ha señalado, la contribuciones privadas —al menos las legales, la oficialmente reconocidas— han sido muy inferiores a las cantidades permitidas por la Ley²¹. En cualquier caso, el diseño legal es de un predominio absoluto de la financiación pública en los distintos periodos²².

blicidad. Las normas principales reguladoras de la financiación en el marco de la Constitución vigente son las siguientes: Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, (en adelante, LOFPP), de modificación de la ley de 1987. Esta Ley se ha modificado por la Ley L.O. 5/2012, de 22 de octubre. Ley Orgánica del Régimen Electoral General del 19 junio 1985, (en adelante, LOREG) que ha sido objeto de varias modificaciones, y en la que se regula el régimen de financiación de las elecciones. La última de ellas es por L.O. 2/2011, de 28 de enero. Además, esta materia se ha visto afectada por distintas leyes. Entre ellas, leyes autonómicas y locales, Reglamentos Parlamentarios del Estado y Autonómicos. Además la 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. Igualmente afecta a esta materia la LO 2/1982 del Tribunal de Cuentas Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. También podemos tener en cuenta la legislación en materia de publicidad electoral en medios de comunicación LO 2/1988 y LO 10/1991. Incluso la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres. Así como la reguladora de las distintas modalidades de Referéndum (LO 2/1980, de 19 de enero).

19 La primera norma de la transición sobre el tema, la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas pretende según su Exposición de Motivos «la transparencia y máxima limpieza en lo que se refiere al régimen económico patrimonial de las asociaciones políticas con el fin de evitar, en defensa de la sociedad, del Estado y de la propia libertad de asociación, que se desvirtúen sus auténticos objetivos políticos, y que sean convertidos en meros instrumentos de grupos económicos o sirvan a finalidades ideológico-políticas que escapen a la voluntad y a los intereses de la comunidad política española».

20 Entre los límites, se exige que las aportaciones procedan de empresas que no prestasen servicios o realizaran obras o suministros para alguna Administración Pública, no fueran públicas y no excedieran de algunos límites. Así, no se permitían las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica que superasen los 10.000.000 de pesetas anuales. Los importes debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese fin. En cuanto al régimen sancionador, se prevenían posibles sanciones con multas equivalentes al doble de la aportación ilegalmente aceptada. Y a efectos de control, en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, los partidos tenían que presentar una contabilidad detallada y documentada con sus ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas, que en 8 meses debía pronunciarse sobre su regularidad.

21 CASTILLO VERA, P., «La financiación de los partidos políticos. 1997-1987», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, pp. 153 y ss.

22 CASTILLO VERA, P., «La financiación...», *ob. cit.* Distingue tres periodos en el tiempo transcurrido desde las primeras elecciones democráticas. El primero, desde 1977 a 1985 caracterizado por la coexistencia de fi-

En los años 90 se presentaron distintas proposiciones de ley sobre financiación. Todas ellas coinciden en la necesidad de subvenciones públicas y en que éstas se apliquen teniendo en cuenta los resultados del Congreso, aunque con algunas variaciones en cuanto a la distribución²³. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la financiación privada, ya que, aunque existe consenso en cuanto a su necesidad, con la salvedad de Izquierda Unida, las discrepancias son evidentes en cuanto a las aportaciones de personas jurídicas y al carácter anónimo o nominal de tales aportaciones²⁴.

La vigente Ley 8/2007, no ha supuesto una modificación sustancial sobre el marco normativo anterior²⁵, aunque se hayan tratado de introducir ciertas variaciones calificadas de mejoras, lo que supone un juicio de valor que quizás no todos comparten. Teóricamente, la Ley apuesta por un sistema mixto que pretende lograr mayor transparencia y control, con unas fuertes restricciones hacia la financiación privada, junto con un régimen más rígido en cuanto a las obligaciones contables de los partidos y un aumento de las competencias del Tribunal de Cuentas y del régimen sancionador. A este fin, la ley exige hacer públicas las aportaciones privadas y fija un límite de 100.000 euros anuales (150.000 para fundaciones o asociaciones vinculadas orgánicamente a los partidos políticos) y que no hace aplicable a las donaciones de inmuebles, a la cesión de activos a precios inferiores a los de mercado, a los créditos en términos ventajosos o a la prestación de servicios profesionales, con lo que pierde efectividad en la práctica.

A su vez, la Ley de 2007 se ha intentado mejorar con la Ley orgánica 5/2012, de 22 de octubre. Con esta última se pretende ajustar la financiación de los par-

nanciación pública-privada. A partir del 1985, con la LOREG, se empieza a modificar esta situación. Por primera vez se limitan la cuantía de las donaciones electorales. El cambio definitivo se produce con la Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987. Con esta ley se consolida un sistema de financiación predominantemente público. El tercer periodo, la autora citada entiende que se inicia a mediados de los noventa y se caracteriza por impulsar la financiación privada que había sido denostada y reducida durante el periodo anterior. Sin embargo, como ha señalado GARCÍA VIÑUELA, E. y ARTÉS CASELLES, J., «El gasto público en financiación política: Las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 2005, pp. 255-291, ese impulso a la financiación privada en la segunda mitad de los noventa no tuvo la consecuencia práctica prevista, sino que se obtuvo «la respuesta más conveniente para sus propios intereses. Porque en lugar de reformar la regulación de las subvenciones en la línea de mayor transparencia que demandaba la opinión pública, optaron por explotar las lagunas de la ley de 1987 para obtener mayores recursos económicos mediante un sistema menos visible para los medios de comunicación y más difícil de controlar por el organismo fiscalizador del gasto.

23 CORTES P., «Últimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 2000, pp. 201-212. Puede verse con detalle el contenido de las distintas propuestas que se hicieron por los diferentes grupos.

24 CASTILLO VERA, P. «La financiación...», ob cit. El texto socialista y de Izquierda Unida no permiten la donación anónima.

25 En la Ley de 2007 se establece que los partidos podrían recibir donaciones no finalistas. Se prohíben las donaciones de empresas públicas y de las de empresas privadas que prestasen servicios o realizasen obras para las administraciones públicas o de capital mayoritariamente público. Las donaciones debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese propósito. Se impone el límite a las donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica de 100.000 euros anuales y se establece como plazo el 30 de junio del siguiente año para que las cuentas sean remitidas al Tribunal de Cuentas.

tidos a la situación de crisis económica mediante una reducción del importe de las subvenciones que se entregan a tales organizaciones, justificándolo como una medida por la que los partidos políticos participen en el esfuerzo colectivo necesario para superar la crisis que viene asolando a España desde hace varios años.

Por último, hacemos referencia al Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos por el que, de acuerdo con su propio texto, se incluyen nuevas medidas de vigilancia de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, con la que se avance aún más en la transparencia y control al que han de estar sometidos²⁶.

De manera general podemos señalar que nuestro sistema de financiación actualmente es mixto, pero la financiación pública es absolutamente predominante. Dentro de la financiación pública, de manera esquemática, podemos a su vez distinguir aquella que tiene un carácter directo, con la financiación indirecta.

La financiación pública directa puede provenir bien de financiación de los gastos electorales o bien por cargos públicos concedidos a los grupos parlamentarios. La financiación indirecta se produce mediante distintas fórmulas, como franquicias, exenciones fiscales, tratamiento de favor en la utilización de medios de comunicación, entre otros.

Refiriéndonos a la financiación pública directa, los conceptos mediante los cuales se financia directamente un partido son los siguientes de acuerdo con la LOFP (artículo 2.1)²⁷:

26 BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, 28 de febrero de 2014, núm. 82-1. Por este Proyecto se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Las principales medidas que contiene, en cuanto al régimen de financiación de partidos políticos, son la mejora de la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones; la previsión de supuestos de devolución de donaciones indebidas y de ingreso en el Tesoro; la prohibición de donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de condonaciones de deuda por entidades de crédito; la ampliación de la información económica y contable que, de acuerdo con el principio de transparencia, los partidos políticos han de hacer pública; la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera y su comparecencia ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas; la obligatoriedad para los partidos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y establecimiento de los principios a los que ha de ajustarse aquella actividad; la introducción en materia de financiación, junto a las faltas muy graves, de faltas graves y leves y sus correspondientes plazos de prescripción; la tipificación de sanciones para cada tipo de infracción o la especificación de las circunstancias que determinan la existencia de «vinculación» de una fundación o de una asociación a un partido. Además se incluyen algunas previsiones novedosas en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

27 Los recursos provenientes de la financiación pública son, conforme al artículo 2.1 LOFP «a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos. b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley. c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales. d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las

- a) Subvenciones por gastos electorales. Tienen por objeto los gastos que ocasiona a los partidos el presentarse a unas elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales, incluyendo los gastos desde el día de la convocatoria hasta la proclamación de electos²⁸. La subvención se hace depender de los escaños/votos obtenidos en las anteriores elecciones y su cuantía está en relación con el ámbito territorial del que se trate²⁹.

De acuerdo con la LOREG, (art. 127.1) «*en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora*». De la misma forma, la LOREG prohíbe realizar «*gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos en euros constantes*».

- b) Subvenciones a los grupos parlamentarios en las Cámaras de las Cortes Generales y de las asambleas autonómicas. Se trata de subvenciones por concepto de cargo público que corresponderán a los parlamentarios que formen parte de algún grupo parlamentario. Se distingue una parte de la subvención fija y una variable en función del número de personas que compongan el grupo^{30,31}.

Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales».

28 Los gastos serán por los siguientes conceptos: (art. 130 LOREG) a) Confección de sobres y papeletas electorales. b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice. c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral. d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas. e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura. f) Correspondencia y franqueo. g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente. h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.

29 Sobre el tema puede verse PAJARES MONTGLO, E., *La financiación de las elecciones*. Congreso de los Diputados, 1998.

30 «Las ayudas para los grupos políticos de las Cortes Generales se introdujeron tras las elecciones legislativas de 1977 en los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado, que contemplaban la concesión de locales y medios materiales para sus grupos parlamentarios, así como las entregas de dinero en función del número de miembros del grupo... Los reglamentos del Congreso y el Senado redactados tras las elecciones generales de 1982 mantuvieron ambas ayudas... Los reglamentos de las asambleas autonómicas aprobaron normas similares a las de las Cortes Generales para costear la actividad de sus grupos parlamentarios» Vid. GARCÍA VIÑUELA, E. y ARTÉS CASELLES, J., «El gasto público en financiación política...», *ob. cit.*

31 Para PRESNO es aconsejable la supresión, como recursos económicos de los partidos, de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, ya que Los partidos han conseguido que los ingresos procedentes de los Grupos Parlamentarios se integren en su caja, y que sobre los mismos exista libertad de disposición. De esta forma, las subvenciones a los Grupos quedan desvirtuadas porque no satisfacen los fines que justifican su existencia, que no son otros que facilitar el desempeño de las funciones parlamentarias. PRESNO LINERA, «La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1999, pp. 205 y ss.

- c) Subvenciones estatales «ordinarias»^{32,33,34}. Se distribuirán según número de votos obtenidos y escaños en las anteriores elecciones, y está prevista únicamente para el Congreso de los Diputados. No computan los que no hubieran obtenido ciertos mínimos, por lo que beneficia a los partidos mayoritarios.

Por último, señalamos también la limitación en relación con el terrorismo, ya que la Ley señala que no se dedicarán recursos a formaciones que cuenten entre sus órganos directivos con personas condenadas por delitos de terrorismo³⁵.

32 El artículo 3. de la LOFP señala respecto a las subvenciones: «Uno. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento. Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional. Dos. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Tres. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica. Las subvenciones a las que se refiere este apartado podrán ser también otorgadas por los Territorios Históricos vascos.» Como señala RUIZ RICO, Resulta indudable que con este método, el legislador español ha intentado favorecer indirectamente a los partidos con una mayor representación parlamentaria, los cuales a su vez se han visto beneficiados por una fórmula electoral (sistema D'Hondt) escasamente proporcional de adjudicación de puestos en los órganos de representación política. «La lucha contra la corrupción desde el Estado Constitucional de Derecho: La legislación sobre financiación de partidos políticos en España». En *Cuadernos Manuel Gimenez Abad*, 2014, pp. 223 a 241.

33 Entendemos que estas subvenciones deben dejar de producirse exclusivamente en función del principio de representación parlamentaria, y se debe efectuar una regulación restrictiva de las mismas, ya que no se trata de una aportación de carácter finalista ALVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*, Tecnos, 2014, pp. 394 y ss.

34 Como se ha señalado, el hecho de que el reparto se produzca únicamente en función de la presencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados, hace que las subvenciones estatales ordinarias puedan vulnerar el principio de igualdad. Podemos cuestionarnos en este sentido tanto los criterios de reparto como la no financiación de aquellos que no superen la barrera del tres por ciento de los votos. ALVAREZ CONDE, E., «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en el volumen colectivo «La financiación de los partidos políticos», *Cuadernos y debates*, n.º 47, CEC, Madrid, 1994.

35 Se han tomado una serie de medidas para evitar financiar a partidos que ensalcen o que no condenen el terrorismo. Así, la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo; la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, (DA 23); Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (artículo 4.6); Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y seguridad de los concejales. Ley 12/2003, de 21 de mayo, de Prevención y Bloqueo de la Financiación del Terrorismo. Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la anterior.

En cuanto a la financiación pública indirecta³⁶, semejante «modalidad» tiene entre sus manifestaciones mas destacadas las siguientes³⁷:

La Cesión gratuita de espacios durante las campañas electorales. «*Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral*». (artículo 54.3 LOREG)

La reserva de zonas donde colocar pancartas y demás. «*Los Ayuntamientos tendrán obligación de reservar lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y...*» (artículo 55 LOREG)

Las tarifas especiales para envíos. «*Por Orden ministerial se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral*» (artículo 59 LOREG)

Y el fundamental y mas relevante el «*derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública*» (artículo 60 LOREG) que se hará efectivo de acuerdo con el baremo que establece la propia LOREG.

En cuanto a la financiación privada, instrumentada a través de cuotas de afiliados y otros ingresos del partido en cuestión, se encuentra limitada en cuanto a las cuantías, porcentajes y los sujetos donantes. Su regulación actual, con la Ley 8/2007, es muy restrictiva. Conforme al artículo 2.2 de la LOFP estaría formada por los siguientes recursos: «...a) *Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes. b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos. c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley. d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten. e) Las herencias o legados que reciban.*»

Además, la LOFP prohíbe las Donaciones anónimas, finalistas o revocables y las donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales.

En cuanto a las personas jurídicas, de acuerdo con la LOFC, los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente, donaciones de organismos, entidades o empresas públicas ni de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco podrán aceptar o recibir donaciones de empresas pertenecientes al mismo grupo que aquellas, de empresas participadas mayoritariamente por aquellas

36 Sobre la financiación pública indirecta entendemos, siguiendo a ALVAREZ CONDE, que es preciso ir a un nuevo modelo de campaña electoral, así como reestructurar los debates y acceso a los medios de comunicación. Es además necesaria una nueva regulación de la publicidad exterior y del adelanto de las subvenciones. Entendemos que no pueden ser empleadas para la obtención de créditos públicos. *Derecho Constitucional, ob cit.*, pp. 394 y ss.

37 SERRANO MAILLO, MI., «La financiación de los partidos políticos en España», en *Teoría y Realidad constitucional*, UNED, núms. 12-13, 2003-2004, pp. 449 y ss., p. 456.

ni de sus fundaciones. De la misma forma, los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente, donaciones de fundaciones privadas, asociaciones u otras entidades que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas o cuyo presupuesto esté integrado, en todo o en parte, por aportaciones directas o indirectas de dichas Administraciones.

Por último, en cuanto a la limitación de las donaciones procedentes del extranjero, «en realidad, lo que pretende evitar el legislador al coartar la financiación procedente del extranjero es la dependencia política que pueda crearse con respecto del donante. En nuestra opinión, la plena libertad de las fuentes de financiación privada es una necesidad funcional para los partidos y, a la vez, un criterio perfectamente democrático, que debe sustituir a falsos recelos respecto de los «intereses extranjeros»³⁸.

IV. ARGUMENTOS EN TORNO A LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y FINANCIACIÓN PRIVADA

Uno de los puntos capitales, cuando no la primera premisa en el razonamiento para dibujar el modelo de financiación de los partidos políticos, es si debe o no existir una financiación pública y si debe o no, en el caso de admitirse, integrar la mayor fuente de financiación. Pero esta cuestión no puede, como decíamos al principio, analizarse puramente en lo abstracto, sino tomando en consideración la realidad en la que han llegado a convertirse los partidos y la posición que respecto de ellos, guste o no, expresa con rotundidad la opinión pública española. La pregunta entonces sería: a estos partidos políticos, a esta realidad social de la que disponemos que implica rechazo por la opinión pública española, ¿le corresponde o debe corresponder la asignación de cantidades ingentes de dinero procedente de los fondos públicos del Estado en sus diferentes planos y estructuras?

¿Cuáles son los fundamentos doctrinales en los que edificar el postulado de la financiación pública de los partidos políticos? El primer argumento que se suele utilizar es el llamado de igualdad de oportunidades, argumento con el que se quiere decir que los partidos de diferente ideología deben recibir de facto los mismos fondos para que la oportunidad de acceso al poder sea similar, y ello solo se consigue —se dice— mediante la asignación de fondos públicos³⁹.

La financiación pública de los partidos —se argumenta— favorece el cumplimiento de sus fines constitucionales, además de garantizar una igualdad de

38 GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., PENDAS GARCÍA, B., «Consideración sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 371 a 389.

39 SCHENIDER, H. P., «Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de financiación de los partidos», en *Revista de las Cortes Generales*, n. 36, 1995, pp. 23 y ss.

oportunidades en la competición electoral, una mayor independencia y la aplicación de sistemas eficaces de control y evita que éstos tengan que buscar fondos y recursos al margen de la legalidad para cubrir las necesidades habituales de funcionamiento.

La justificación fundamental de un sistema de financiación pública descansa en el fomento de un mayor pluralismo. Tal justificación arranca de la naturaleza constitucional de las funciones de los partidos, al ser expresión del pluralismo, el Estado está obligado al fomento de su actividad, de acuerdo con el contenido del artículo 9.2 CE, para lograr —dice el texto constitucional— *«que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sociales en los que se integra sean reales y efectivas»*

En la Exposición de Motivos de la LOFP se pretende que *«el sistema de financiación no incorpore elementos de distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político. La libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones quedaría perjudicada si se permitiese como fórmula de financiación un modelo de liberalización total ya que, de ser así, siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer de las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación y romper la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculan la formación de la voluntad popular.»* Por lo que se entiende que *«La financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia. Las aportaciones privadas han de proceder de personas físicas o jurídicas que no contraten con las administraciones públicas, ser públicas y no exceder de límites razonables y realistas.»*

Pero un sistema no es mixto únicamente por recibir ingresos desde diferentes fuentes porque si se encuentra claramente desequilibrado en alguna de ellas, la naturaleza mixta pertenece mas al plano teórico que al real. Y ¿qué sucede en España con ese sistema llamado mixto?. En nuestro caso la subvención pública en cifras del ejercicio de 2008, según informe del Tribunal de Cuentas del 2013:

- los recursos procedentes de la financiación pública percibidos por los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados o, en su caso, en los Parlamentos autonómicos han supuesto un total de 299,5 millones de euros
- para gastos de funcionamiento ordinario 237,3 millones de euros
- los ingresos contabilizados como financiación privada en el ejercicio 2008 ascienden a 76,8 millones de euros, de los cuales de cuotas y aportaciones de afiliados, adheridos y simpatizantes durante 2008 ascienden a 44,7 millones de euros,

Hay que ser claros: la financiación pública es abrumadamente mayoritaria, al menos en el plano de la llamada financiación legal. Y si obtiene sus ingresos directamente del Presupuesto del Estado, un sistema así llevará a los partidos a no

sentir la necesidad de buscar un mayor apoyo social, de donde se va a deducir lógicamente un alejamiento entre partido y sociedad. De ahí que los principales problemas que conlleva la financiación pública sean un aumento de la burocracia en los partidos, el peligro de estatalización de los partidos, o dependencia respecto del Estado, que repercute en merma de su libertad, y un alejamiento de los partidos de la sociedad⁴⁰.

Porque si un partido representa los intereses ideológicos de parte de la sociedad, tiene sentido que esa «parte de la sociedad» apoye a su partido y colabore en su mantenimiento. Si no es así se produce una peligrosa desconexión entre partido y sociedad⁴¹.

La apertura a un sistema con mayor participación privada puede fundamentarse en la idea de que la financiación privada ya existe y solo se trata de sacar a la luz la realidad del apoyo encubierto. La financiación mayoritariamente pública no ha supuesto en la práctica un sistema más transparente o despojado de corrupción.

Sobre la relación entre corrupción y financiación, se ha entendido que, en primer lugar, la corrupción se da tanto en los países en los que hay sistemas de financiación pública como en los orientados hacia la financiación privada. Lo realmente determinante para el control de la corrupción no es el sistema de financiación sino que se establezcan controles lo suficientemente eficaces⁴².

Entre los inconvenientes de la financiación privada, se ha señalado el riesgo de que los partidos se conviertan en promotores de los intereses de los grupos que los financian.

La doctrina se inclina mayoritariamente por fórmulas mixtas con predominio del sistema público. Así siguiendo a Morodo y Lucas Murillo⁴³, a favor de la financiación pública directa, mediante subvenciones anuales incondicionadas, quienes entienden que desempeñan cometidos imprescindibles para la España plural, argumentan, entre otros: Elemento de garantía y estabilidad que facilita el cumplimiento de los cometidos constitucionales a los partidos, le libera de la necesidad de servirse de fondos ocultos, crea condiciones de igualdad. Facilita un régimen de control y vigilancia más eficaz sobre los partidos. Los argumentos en contra: Responde a intereses corporativos de los propios partidos que pretenden petrificar el mapa político y dificultan el nacimiento de nuevas formaciones por lo que rompe el principio de igualdad de oportunidades. Perjudica la democracia interna por un refuerzo de los dirigentes, la Cámara parlamentaria, que se convierte en juez y parte, se subordina a los propios partidos y pierde su dimensión

⁴⁰ En este sentido puede verse GONZALEZ VARA, S., *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² TENORIO, P., «Corrupción y financiación de los partidos políticos en España», *Percorsi Costituzionali*, 2011.

⁴³ MORODO, R. y LUCAS MURILLO, P. O., «Artículo 6. Los partidos políticos», en *Comentarios...*, *ob. cit.*

institucional. Dependencia del Estado y menor conexión con las bases sociales, la financiación pública no elimina la financiación oculta o ilegal, desde un punto de vista conceptual, la financiación privada se corresponde con la concepción de los partidos como asociaciones privadas

Dentro del argumentario contrario a la financiación privada de los partidos destacan, como hemos apuntado, dos asertos de alcance. El primero de ellos, ya esbozado, consiste en sostener que la financiación privada genera desigualdad de oportunidades en la lucha electoral. ¿Por qué? Si tenemos en cuenta —se dice— que los simpatizantes de los distintos partidos suelen pertenecer a grupos con claras diferencias medias de patrimonio, renunciar a la financiación pública supondría favorecer a grupos económicamente mas fuertes en perjuicio del principio de igualdad de oportunidades. Y esa posible desigualdad se agrava si tenemos en cuenta que los beneficios fiscales conllevan deducciones en las donaciones que a su vez suponen ventajas mucho mayores para los sectores con mejores posibilidades económicas.

Sin embargo estas dificultades son muy difíciles de paliar porque nos llevaría a un sistema de pagos compensatorios imposible de aplicar en la práctica. No hay, pues, una fórmula que garantice un derecho a la participación en la vida política según un criterio de igualdad absoluto.

Y dentro de las limitaciones establecidas para la financiación privada se encuentra la prohibición de la donaciones privadas anónimas, además de las limitaciones anteriormente señaladas, lo que tiene una consistencia conceptual dudosa, porque si mi voto es secreto, ¿por qué no puede ser secreta mi aportación a las organizaciones que defienden los postulados que deseo votar?. No se trata de evitar la constatación en la contabilidad, que debe ser transparente, sino la identificación del sujeto que efectúa la donación. Es evidente que todo modelo conlleva ventajas e inconvenientes y que el exceso de dogmatismo no resuelve el problema planteado.

En derecho comparado la financiación mixta, salvo excepciones, como EEUU o Gran Bretaña, es la regla general. De manera que la mayoría de los países de nuestro entorno subvencionan una parte muy importante, que ronda el 50%, o algo mas en el caso de Francia o Suecia. Y en países como España o Grecia ese porcentaje es mucho más elevado. Se trata, sin embargo, de una tendencia que está variando en los últimos tiempos. Son ilustrativos los ejemplos de Alemania y mas recientemente de Italia.

El caso de Alemania. El Tribunal Constitucional ha considerado que es necesario proteger la libertad de partidos frente al Estado y, como consecuencia de esta concepción, la subvención estatal debe ser solo parcial. Con ello, el Tribunal Constitucional trata de que los partidos sean fuerzas vivas socialmente, y entiende que no podría ser de esta forma si el sistema es *predominantemente* público⁴⁴.

⁴⁴ Sobre la financiación de partidos en derecho comparado, especialmente en Alemania, vid. GONZÁLEZ VARA, S., *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.

En el sistema alemán, la regulación actual viene dada por la Ley de Partidos de 1967 modificada, además de por otras leyes, fundamentalmente, por la Ley de 29 de enero de 1994, resultante de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1992.

Esta sentencia ha sido crucial en el modo de entender la financiación de partidos en Alemania, si bien, la jurisprudencia anterior es fundamental para comprender la concepción alemana en esta materia, tal y como señala Gonzalez Vara⁴⁵. En ella el Tribunal Constitucional sentencia, frente a la doctrina precedente, que el Estado no está impedido constitucionalmente para financiar la actividad general de los partidos políticos, si bien permite solo una financiación *parcial* de los partidos.

En Italia, el Consejo de ministros aprobó por decreto ley de 13 de diciembre de 2013, la eliminación gradual de la financiación con dinero público a los partidos políticos,

La abolición de la financiación pública se hará de manera gradual y en un primer año se reducirá un 40% la financiación directa a los partidos, un 50% el año posterior y un 60% el siguiente, para después cesar definitivamente en 2017. Además, ante los últimos escándalos sobre la utilización de estos fondos, la nueva ley obliga a los grupos políticos a publicar en sus páginas web sus propias cuentas.

V. PRINCIPALES CARENCIAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN ACTUAL

Una vez descrito, de manera esquemática, el régimen de financiación de nuestro sistema, y de situarlo en un ámbito mas general y relacionado con los valores-principios que implica cada sistema, vemos a continuación los aspectos que a nuestro juicio representan sus principales carencias teniendo en cuenta las funciones que éstos deberían desarrollar.

No hay solución universalmente aceptada para el tema que estamos tratando, lo que no debe llevarnos a asumir como una situación de hecho en la que no pueda modificarse el excesivo coste de funcionamiento de la maquinaria de los partidos actuales, sino que es evidente que hay que reducir los gastos que los partidos están obligados a soportar con el sistema vigente. Se trata, precisamente, de comenzar a introducir, con una adecuada disposición legislativa, frenos y correctivos.

45 GONZALEZ VARA, S., «La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1992.

Primero. El excesivo predominio de la financiación pública

En el plano teórico el sistema español es, como hemos señalado, mixto, pero en la práctica se configura de manera diversa. Ante todo porque la financiación legal es predominantemente pública, como dejamos expuesto anteriormente con cifras. Pero es que, además, funciona la financiación irregular. Si tenemos en cuenta la realidad sociológica española actual, comparándola con otros países de nuestro entorno, asumimos que sería difícil a corto plazo una financiación exclusivamente privada, aunque solo sea por el mínimo número de afiliados con que cuentan nuestros partidos.

Se puede argumentar que las donaciones privadas, cuando están liberalizadas, ponen a los partidos en manos de quienes los financian, referido a empresas que pretenden comprar poder político a través de las donaciones a los partidos. Estas donaciones se entendería entonces que subordinan las políticas del gobierno a los dictados de los grupos de presión, distorsionando el funcionamiento de la democracia representativa. La lógica solución a tal argumento es que hay que limitar o prohibir las donaciones privadas.

Pero analicemos la realidad española. ¿acaso con financiación pública los partidos son ajenos a las influencias de los grandes grupos económicos y financieros? ¿Debatimos de planteamientos conceptuales de otros tiempos marginando las experiencias derivadas de la realidad de nuestros días? ¿No aparece una financiación privada por mecanismos, digamos, paralegales? ¿No existe un alto grado de control por los grupos económicos de los medios de comunicación social que son decisivos en la estrategia de los partidos? Dentro de lo que hemos llamado financiación indirecta de los partidos, no solo cabe la descrita como pública, sino también la privada. ¿Acaso los medios de comunicación social no dan cuenta de la judicialización de financiaciones irregulares que afectan a los grandes partidos? ¿Podemos seguir construyendo el modelo ignorando el vivir de cada día de nuestro sistema político?

Entendemos que, de manera general, la financiación privada debe dejar de estar sometida a un anatema normativo que considera a la financiación pública como la panacea de la libertad real, una vez que la experiencia nos demuestra el muy escaso grado de cumplimiento efectivo de los dogmas del art. 9.2 de la Constitución

Segundo. Falta de transparencia y control

La transparencia es fundamental tanto para la mejora de la tan deteriorada imagen de los partidos políticos como para evitar excesos en todos los niveles, local, autonómico, nacional y europeo. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, a la que hemos hecho referencia, representa un intento en la idea de mejora de esta cuestión.

En lo que se refiere al control en la financiación de partidos, éste puede ser interno o externo. El control interno se realiza a través de los propios partidos mediante auditorías o mediante la llevanza de los libros de contabilidad siguiendo el Plan General de Contabilidad. Esta forma de control debe fortalecerse, con su adecuación real al Plan General de Contabilidad, y elevando las exigencias contables y financieras.

La ley de 2007 articula una serie de medidas directamente inspiradas en el principio de transparencia, que se concretan en obligaciones de publicidad activa y de notificación. Así, por un lado se establece que los partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas deberán —una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización que corresponda en cada caso— hacer pública preferentemente a través de su página web, determinada información de índole contable. Por otro lado, se introduce la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que lleguen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda, información que en este último caso deberá trasladarse también al Banco de España. En lo que respecta a las fundaciones vinculadas se establece que éstas habrán de notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones efectuadas por personas jurídicas

De la misma forma, y para lograr una mayor transparencia, se hace necesaria la existencia de un registro público de acceso para todas las personas. La LOFP en su modificación del 2012, señala dentro de las medidas para lograr mayor transparencia: *«Las cantidades donadas a los partidos políticos deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito, abiertas exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas donaciones»*. Así como que de tales donaciones *«quedará constancia de la fecha de imposición, importe de la misma y del nombre e identificación fiscal del donante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender al donante un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores»*. Y, por último, *«Cuando se trate de donaciones en especie, la efectividad de las percibidas se acreditará mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación.»*

En la práctica, tal y como ha puesto de manifiesto el *Informe Greco* al que hemos hecho ya referencia, en los últimos años hay una clara desinformación y falta de transparencia.

Una de las cuestiones que sería interesante para un mejor control es ampliar el alcance subjetivo de las cuentas anuales consolidadas rendidas de forma que integren la actividad desarrollada por toda la organización territorial e institucional de los partidos políticos, así como de las entidades vinculadas (sociedades, fundaciones y asociaciones) a fin de que las cuentas reflejen la imagen fiel del partido político considerado como una única realidad económico-financiera.

Tercero. Insuficiente eficacia de la acción del Tribunal de Cuentas⁴⁶

El sistema de fiscalización de partidos, como un control externo de su contabilidad ordinaria, no ha tenido una regulación legal clara hasta con la LOREG y la reforma de 1987. De la misma forma que la contabilidad electoral estaba sometida al control de las Juntas Electorales y pasa a fiscalizarse por el Tribunal de Cuentas, se exige a los partidos que presenten una contabilidad detallada de gastos e ingresos al Tribunal de Cuentas y el Administrador electoral se convierte en pieza clave, responsable de la contabilidad en cada una de las candidaturas, que ha de dar cuenta ante el Tribunal de Cuentas.

El régimen sancionador actual, regulado en la LO de 2007, conforme a la redacción de la LO de 2012, se basa en una sanción pecuniaria para los casos de que el partido se haya beneficiado de donaciones no permitidas por la Ley, que se prevé multa, con una cuantía equivalente al doble de la aportación recibida irregularmente, así como para los supuestos de actuación incorrecta del partido, desde el punto de vista del cumplimiento de sus obligaciones contables y de transparencia, que se aplicará sobre las subvenciones públicas que se reciben para los gastos de funcionamiento ordinario del partido infractor.

En lo que afecta al Tribunal, la Ley obliga a éste a que en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación señalada en el artículo 14 de la vigente Ley, emita un informe sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, o en su caso se harán constar expresamente cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado. En la práctica, los informes del Tribunal de Cuentas se viene publicando con un retraso de 5 años. Este hecho ha generado numerosas críticas y hace que pierda gran parte de su eficacia, sobretodo si tenemos en cuenta que que la Ley de 2012 establece un plazo de 4 años para la prescripción.

Entendemos, siguiendo a Alvarez Conde, que es preciso potenciar las competencias del Tribunal de Cuentas, que debe contar con una verdadera potestad sancionadora, incluso se le debe permitir poner en conocimiento del Ministerio Fiscal⁴⁷.

Como mecanismos para favorecer el control podría establecerse la necesidad de auditar las cuentas antes de remitirlas al Tribunal de Cuentas. Tipificar como delito el falseamiento de la contabilidad ordinaria de los partidos. Reforzar la

⁴⁶ Sobre el tema puede verse PAJARES MONTOLIO, E., «El Tribunal de Cuentas y los límites del control de financiación de los partidos políticos» en *VVAA Actas del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, pp. 2733 y ss. Sobre los problemas que presentan los informes del Tribunal de Cuentas se ha señalado que existen claras dificultades e incumplimiento de los plazos, entre otras razones, como consecuencia de la falta de un plan contable único al que se ajuste la documentación que se presenta al Tribunal por los partidos. En CASTILLO VERA, P., «La financiación...», *ob cit.*

⁴⁷ ALVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R., *Derecho Constitucional*. Tecnos, 2014, pp. 394 y ss.

potestad del Tribunal de Cuentas para imponer multas o disponer la disminución de subvenciones⁴⁸.

Es fundamental que las sanciones sean reales y efectivas. En la práctica, los partidos pueden rendir unos estados contables deficientes, abstenerse de aportar la documentación que se les pide o dejar de atender las recomendaciones del Tribunal sin verse privados de las subvenciones. Ni ser tampoco multados por recibir fondos públicos no regulados o financiación privada que no reúne los requisitos legales^{49,50}.

Además, se aclara el plazo de prescripción de estas infracciones, se mejora la regulación del procedimiento mediante la introducción de la posibilidad de que el Pleno del Tribunal acuerde la apertura de un periodo de información previa, y se establece la aplicación supletoria en su tramitación de las normas generales de Derecho administrativo. De forma complementaria, en relación a las fundaciones y asociaciones vinculadas, se amplía el ámbito objetivo de las facultades de fiscalización del Tribunal, constituido de ahora en adelante por todas las aportaciones recibidas y no sólo por las donaciones.

Por último, es de destacar que ha sido el propio Tribunal de cuentas quien ha recomendado ampliar sus competencias fiscalizadoras para que pueda evaluar la adecuación de la gestión de la actividad económico-financiera de los partidos políticos a los principios de economía y eficiencia⁵¹. Es fundamental que se controle, por fin, en qué conceptos se realizan los gastos.

Cuarto. Falta de control de Asociaciones y demás entidades subvencionadas vinculadas orgánicamente a los partidos políticos

En materia de fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos con representación parlamentaria, la Ley de 2007 establece un conjunto de previsiones específicas que atienden a su naturaleza diferenciada y a las funciones que están llamadas a desempeñar. Además, se concreta qué se entiende por donación a los efectos de esta Ley y se establece que no tendrán esta consideración entregas monetarias o patrimoniales destinadas a financiar actividades y proyectos de interés común que cumplan determinados requisitos.

48 TENORIO, P. «Corrupción y financiación...», *ob cit.*

49 GARCÍA VIÑUELA, E. y ARTÉS CASELLES, J., «El gasto público en financiación política...», *ob cit.*

50 En el informe de la Ponencia de los intentos de reforma que se hicieron en los años noventa se preveía que si un partido obtenía donaciones que contravinieran los límites legales, el Tribunal de Cuentas podía acordar la imposición de una multa de cuantía equivalente al doble de la aportación recibida. De la misma forma, se preveía que en caso de que un partido no presentara las cuentas del ejercicio anual o éstas fueran deficientes, se podría acordar que no le fueran libradas al infractor las subvenciones anuales para sus gastos de funcionamiento. CORTES, P., «Últimas propuestas...», *ob cit.*

51 Informe del Tribunal de Cuentas de 2013 sobre actividad de 2008.

La Ley de 2007, además, con la finalidad de evitar que fundaciones privadas, asociaciones o entidades que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas o cuyo presupuesto esté integrado por aportaciones públicas sirvan de instrumento de financiación de los partidos, impide a éstos aceptar cualquier donación procedente de las primeras. No obstante, se permite que en atención a un interés común y coincidente, partidos políticos y fundaciones y asociaciones, puedan llevar a cabo actuaciones de manera conjunta, encuadrables en el objeto y finalidad que persiguen.

Uno de los objetivos que pretende la última reforma (LO 5/2012) se orienta precisamente a evitar que se utilice fraudulentamente y sin la fiscalización adecuada un sistema de financiación de los partidos políticos a partir de fundaciones y asociaciones, vinculadas con aquéllos, que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas (nuevo artículo 4.d). En la reforma aprobada en el 2012 la prohibición de aceptar donaciones de empresas que presten servicios a Administraciones Públicas se extiende también a cualquier empresa perteneciente al mismo grupo o empresas mayoritariamente participadas por aquéllas (nuevo art. 4.c).

En la Ley, con la modificación de 2012, quedan prohibidas las donaciones procedentes de fundaciones privadas, asociaciones y entidades que reciben subvenciones de las Administraciones públicas o cuyo presupuesto contenga aportaciones públicas, muchas de ellas vinculadas a los propios partidos. Éstas, que no pueden aceptar donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, tal y como prevé la Ley de 2007, tampoco podrán hacerlo de empresas pertenecientes al mismo grupo y a empresas participadas mayoritariamente por aquellas y a sus fundaciones. Como consecuencia de ello, las aportaciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos han pasado a estar sometidas a los mismos mecanismos de fiscalización y control y a idéntico régimen sancionador que los partidos políticos, por lo que se refuerza el papel del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, en la práctica, y gracias a las excepciones de la Ley, se mantiene la capacidad de las fundaciones de recibir fondos de empresas que contratan con la Administración, además de eliminar el límite máximo de 150.000 euros a las donaciones privadas a fundaciones de los partidos políticos.

Para evitar el fraude derivado de artificios contables y evitar la financiación a través de asociaciones o fundaciones dependientes de los partidos, es fundamental que las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos se extiendan a los ámbitos europeo, estatal, autonómico, comarcal, provincial y local. Que incluyan no solo las cuentas de las entidades y cargos orgánicos del partido, sino también los grupos institucionales, esto es, grupos parlamentarios, grupos políticos en el parlamento europeo y en las corporaciones locales. Que incluyan asimismo las cuentas de partidos federados y coaligados y las de fundaciones y asociaciones pertenecientes al entorno político y sociedades mercantiles en las que tengan una participación mayoritaria. Y que se regule detalla-

damente la financiación de las fundaciones y asociaciones que dependen de los partidos.

Las donaciones informadas por las fundaciones en el ejercicio 2008 han supuesto un total de 9.123.283 euros, (informe TC 2013)

Quinto. Condonación de deudas a partidos políticos

Resulta fundamental prohibir las condonaciones parciales o totales de los créditos que no sean conformes a los usos, costumbres y condiciones del tráfico mercantil habitual, esto es, la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos, o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado. Así como que para las mismas sea preceptivo el informe previo del Tribunal de Cuentas u organismo de control de cuentas externo autonómico, en el ámbito autonómico, y del Banco de España.

Sin embargo, la DT2 de la LOFP señalaba que los partidos podrían llegar a acuerdos respecto de las condiciones de deuda, que serían «*los admitidos por los usos, costumbres y condiciones del tráfico mercantil habitual*», con lo que de hecho se legalizaban las condonaciones de deuda como una aportación de naturaleza privada sin los límites que para éstas había previsto la ley.

Resulta relevante por eso la modificación en la Ley de 2007 que se efectúa en materia de condonaciones de deuda a los partidos. Así, ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 euros al año de deuda, cantidad para cuyo cálculo ha de tenerse en cuenta tanto el principal como los intereses pactados. Por otro lado, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, se mantiene la posibilidad de que los partidos puedan llegar a acuerdos en relación con las condiciones de la deuda que pudieran mantener con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Ha sido muy conveniente derogar la Disposición Transitoria Segunda de la LOFPP, que propicia la falta de control de los créditos que conceden los bancos y de las condonaciones de los mismos. Es básico establecer la obligación del Banco de España de facilitar al Tribunal de Cuentas la información obrante en su Central de Información de Riesgos, prohibir las condonaciones parciales o totales de los créditos que no sean conformes a los usos, costumbres y condiciones del tráfico mercantil habitual, que para las mismas sea preceptivo el informe previo del Tribunal de Cuentas u organismo de control de cuentas externo autonómico, en el ámbito autonómico, y del Banco de España, y establecer que todas las donaciones superiores a determinada cantidad tengan que ser objeto de notificación inmediata al Tribunal de Cuentas⁵².

52 TENORIO, P., «Corrupción y financiación...», *ob cit.*

Sexto. Límites a los gastos electorales

Las necesidades financieras de los partidos tienden a no encontrar fin. Sus funciones genéricas como instrumento para facilitar la participación pueden incluir los medios más sofisticados en publicidad. Por lo tanto, es imposible fijar límites claros partiendo de lo que es necesario para ejercer su función. De tal forma que la imposición de límites genéricos como lo que pudiera ser «razonable» para una campaña electoral, no tienen valor alguno⁵³.

Es una norma general en los países de nuestro entorno y una necesidad de hecho fijar ciertos límites a los gastos electorales. Es preciso limitar la cantidad absoluta y establecer topes al gasto total.

En este sentido, encontramos recogido el principio de que los gastos electorales de los partidos (y federaciones, coaliciones o agrupaciones), sean limitados, fijando límites concretos y añadiendo que se entenderán referidos en euros constantes (art. 131.1 LOREG). Se disponen, concretamente los límites de gasto correspondientes a las elecciones generales (art. 175.2 LOREG), municipales (art. 193.2 LOREG) y europeas (art. 227.2 LOREG). El tope por lo demás se calcula con un criterio preciso que se concreta en una fórmula matemática.

Las leyes electorales de las diferentes Comunidades Autónomas, que también han dispuesto la financiación de las correspondientes elecciones, han establecido asimismo límites a los gastos electorales en las referidas elecciones, inspirándose en el modelo de la LOREG.

Las críticas al sistema de financiación por este capítulo, más que al contenido de las normas, parece que deben entenderse referidas al defectuoso cumplimiento y control de las mismas, aunque no puede ignorarse que tal vez el establecimiento de un sistema de control más efectivo pudiera requerir revisión de los límites establecidos para su adecuación a las que se consideren como necesidades de gasto efectivas o reales⁵⁴.

Entre las propuestas que se han hecho por la doctrina para la reducción de gastos están reducir la duración de las campañas, acumular los procesos electorales, establecer topes de gasto igual para todas las candidaturas, reducir los envíos de propaganda, entre otros⁵⁵.

VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos esbozar de manera sintética de todo cuanto hemos dejado expuesto son las siguientes.

53 SCHNEIDER, H-P., «Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de financiación de los partidos», en Revista de las Cortes Generales, n. 36, 1995, pp. 23 y ss.

54 TENORIO, P., «Corrupción y financiación...», *ob cit.*

55 ALVAREZ CONDE, E., «Algunas propuestas», *ob cit.*

El diseño de un modelo de financiación de los partidos políticos debe partir de dos elementos estructurales básicos: a) la percepción que en la sociedad actual se tiene de sus realidades y b) de definir las funciones que pueden cumplir en el futuro. Solo después de disponer con claridad de estos elementos podremos concluir acerca de su financiación

La sociedad actual percibe a los partidos políticos como un problema. Y en gran medida lo son por haber transformado de facto en una maquinaria del Estado destinada, precisamente, a invadir competencias propias de la sociedad civil en cuanto tal.

En un momento de democracia consolidada, la función que resultó básica de los partidos políticos en 1978, con el advenimiento constitucional de la monarquía parlamentaria, ya no tiene ni la misma importancia ni la misma trascendencia.

El monopolio de los partidos políticos en cuanto instrumentos de expresión de la voluntad popular, nunca fue una premisa constitucional, pero, en todo caso, en la actualidad carece del menor sentido y provoca disfunciones y distorsiones en el verdadero funcionamiento de la democracia. El mantenimiento de la partitocracia con los perfiles, dimensión y profundidad actuales afectará de manera muy sensible, no solo a la credibilidad del sistema democrático, sino incluso a su propia salud.

En los momentos actuales no solo debe suprimirse el monopolio de los partidos sino que debe dotarse a la sociedad civil de cauces propios de expresión al margen de los partidos y facilitar su control de las actividades de los políticos y su presencia directa en los órganos del Estado.

El advenimiento de las redes sociales y el desarrollo tecnológico permiten configurar en el presente y en futuro formas garantistas de democracia directa que convierten en inservibles los mecanismos tradicionales controlados por los partidos políticos.

Las funciones del futuro partido político son cualitativamente distintas de las desempeñadas en los albores de nuestra democracia. Y a esa diferencia de función le debe corresponder diferencia de financiación.

Al margen de consideraciones doctrinales correspondientes a otros momentos históricos, el predominio absoluto de la financiación pública de los partidos políticos carece de justificación conceptual y fáctica en los momentos actuales. Por ello debe caminarse hacia una eliminación gradual y progresiva del aporte de fondos públicos a los partidos, y destinarlos a crear cauces de expresión y participación de la sociedad civil en cuanto tal en los proyectos colectivos.

Los partidos políticos y sus dirigentes deben estar sometidos al régimen jurídico penal que corresponde a cualquier asociación privada, en lo que hace referencia a los delitos de malversación de fondos públicos, administración desleal, cohecho, maquinaciones para alterar el precio de las cosas y toda suerte de falsedades, y no deben existir fueros privilegiados para los encausamientos.

La tecnología moderna permite reducir de manera dramática los gastos electorales y por ello legislativamente deben introducirse no solo limitaciones sino sanciones claras al incumplimiento de las mismas.

La estructura elefantiásica de los partidos políticos actuales carece de toda justificación y su mantenimiento a ultranza, no solo genera una burocracia improductiva, sino, además, es un estímulo para conseguir fuentes de financiación irregulares.

Debe controlarse de manera efectiva y real la condonación de créditos a partidos políticos procedentes del sistema financiero controlando por medio de los auditores y Banco de España que no existen derivaciones o subterfugios para conseguir de facto las condonaciones que han venido siendo práctica habitual desde el advenimiento de la democracia.

Debe evitarse cualquier limitación en el ejercicio de la acción popular en el campo penal cuando se trate de delitos cometidos por los Partidos y/o sus dirigentes en cualquier de los tipificados o a tipificar en el Código Penal.

TITLE: *The current role of political parties. Implications for the funding model*

ABSTRACT: *The article analyses the role that political parties should have considering the level of democratic consolidation in Spain. In this connection, the funding model for political parties is defined from the point of view that would correspond to the functions that they should develop today, rather than from a theoretical point of view.*

RESUMEN: *En este artículo se trata de analizar el papel que deberían tener los partidos políticos dado el actual grado de consolidación democrática en España. En relación con lo anterior, definimos el modelo de financiación de los partidos no tanto como un modelo teórico sino relacionado con la necesaria adecuación de los partidos a las funciones que deberían realizar en nuestros días.*

KEY WORDS: *Crisis, Political Parties, System of Financing.*

PALABRAS CLAVE: *Crisis, Partidos políticos, Sistema de Financiación.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 01.09.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015

