

La financiación de los partidos políticos¹

Manuel Núñez Pérez

Presidente del Tribunal de Cuentas

INTRODUCCIÓN

Debemos empezar reconociendo y agradeciendo al Foro de la Sociedad Civil este libro de Gaspar Ariño, que ofrece un estudio interesante sobre un tema de pleno interés y actualidad.

La presentación de este documento sobre la financiación de los partidos políticos ha venido a coincidir con un momento en el que, además de estar aún sumidos en una crisis económica y financiera, con unos efectos sociales muy intranquilizadores, como el aumento del paro, el déficit y el endeudamiento, han aflorado a los medios de comunicación diferentes episodios de supuesta corrupción vinculada a la actividad política, por lo que el debate sobre la cuestión planteada en el documento adquiere una mayor fuerza y oportunidad. La alarma creada por esta coincidencia en el conocimiento de diferentes actuaciones irregulares da lugar a que se potencie la desvinculación de la sociedad con las formaciones políticas y lo que, es más grave, con las propias instituciones públicas.

Esta desafección social propiciada por el indebido actuar de algunos miembros de diferentes formaciones políticas presenta un efecto que, si bien es comprensible, es esencialmente injusto, ya que generaliza y extiende a todos los integrantes de las formaciones políticas la descalificación que provoca el conocimiento de las actuaciones irregulares descubiertas. No obstante, el análisis reflexivo y científico del

¹ Este texto se corresponde con la intervención del Presidente del Tribunal de Cuentas, con motivo de la presentación del documento nº 1 del Foro de la Sociedad Civil sobre la financiación de los partidos políticos, en la sede de la Asociación de la Prensa de Madrid, el 16 de noviembre de 2009, elaborado por el profesor Gaspar Ariño.

autor no incurre en estas generalizaciones, sino que trata de abordar las causas por las que se presentan estas conductas socialmente reprobables y trata de buscar y aportar soluciones, como antes hemos señalado, de forma que sea cada vez más difícil incurrir en actuaciones similares.

Ha sido un acierto que el Foro de la Sociedad Civil inicie su serie de documentos con este primer trabajo sobre la financiación de los partidos políticos. Se reconoce así el importante protagonismo social que han adquirido los partidos políticos, calificado en ocasiones de excesivo, y del que ha derivado una injustificada segregación de la sociedad de la que traen origen y una falta de sintonía respecto a los intereses y preocupaciones que en cada momento pudieran afectar a la misma al predominar en su funcionamiento los intereses electorales, llegándose a afirmar que los partidos se han adueñado de la democracia, en su concepción y en su plasmación, monopolizando todas sus manifestaciones.

Frente a esta visión es bueno que surjan nuevas iniciativas como este escenario de libertad personal e intelectual que el Foro de la Sociedad Civil ofrece como expresión de la pluralidad de planteamientos de una sociedad abierta, recuperando los ciudadanos el protagonismo que les corresponde en la organización y funcionamiento de la sociedad.

Es fácil adivinar que a este documento le seguirán otros que estudien, por ejemplo, la educación en todos sus niveles, la financiación de las Comunidades Autónomas, los sistemas electorales, etc.

Por lo tanto, felicitamos a los integrantes de este Foro por la iniciativa acometida, iniciativa de compromiso personal y de responsabilidad que viene a romper la atonía general por las cuestiones que afectan a nuestra organización política y social.

ESTUDIO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cualquier aproximación analítica al funcionamiento del Estado democrático ha de concluir necesariamente reconociendo el protagonismo asumido por los partidos políticos, con independencia de las matizaciones que la valoración de este protagonismo pudiera suscitar, tanto desde un punto de vista jurídico como social y organizativo. Una manifestación inequívoca del importante papel desempeñado por los partidos políticos es la incorporación generalizada de una referencia expresa a su organización y funciones en los diferentes textos constitucionales. Este es el caso de nuestra Constitución, que en su artículo 6 reconoce

que los partidos políticos son vehículo de expresión del pluralismo político, contribuyendo a la formación y manifestación de la voluntad popular y siendo un instrumento fundamental para la participación política. Compartiendo este reconocimiento, resulta imposible imaginar cómo podría haber sido el proceso de la transición política en nuestro país si no se hubiera contado con la organización de los partidos políticos, con independencia de la evolución que en el funcionamiento de muchos de ellos se haya podido registrar.

Duverger, en unas declaraciones realizadas a la revista *Cuadernos para el Diálogo*, dijo, refiriéndose a la transición de un régimen autoritario a otro democrático, que el principal problema que planteaba era el de que aquel «no dejaba preparadas estructuras de base que fueran suficientemente flexibles para enlazar con el nuevo». Pues bien, fueron los partidos políticos los que jugaron un papel decisivo para alcanzar el sistema de libertades. Y la operación, ardua, difícil y ejemplar, no fue, sin embargo, muy costosa desde el punto de vista crematístico. Importa que las operaciones actuales y futuras tampoco lo sean, pero que siempre sean limpias.

No obstante, la importancia política de las funciones asignadas no altera su propia naturaleza de asociaciones privadas, constituidas libremente, como la Sentencia 10/1983 del Tribunal Constitucional vino a ratificar, al explicitar que no son órganos del Estado, pese a la dimensión pública que adquieren las funciones por ellos asumidas.

Este es el punto de partida del documento elaborado por el profesor Gaspar Ariño para admitir la posibilidad de una financiación pública de los partidos políticos y señalar que la financiación de los mismos constituye uno de los elementos configuradores de la democracia de un país por su incidencia directa en las relaciones de cada partido con sus candidatos y con la sociedad. De hecho puede afirmarse que todos los principios que vienen a conformar el marco jurídico de los partidos políticos, como son el pluralismo propio de todo sistema democrático, la igualdad de oportunidades, el funcionamiento democrático interno, su contribución a la formación y transmisión de la voluntad popular, la libertad frente al Estado y su conexión con la sociedad, presentan una directa vinculación con el sistema de financiación adoptado.

Reconocida la importante función desempeñada por las formaciones políticas en la representación de la sociedad y en la conformación de la voluntad popular, se inclina el autor del documento por la financiación mixta, procedimiento utilizado en la mayor parte de los países, con independencia de las conocidas posiciones que la historia jurídica internacional nos ofrece contra la financiación pública y

la existencia de países importantes que aún mantienen la financiación privada como única fuente para captar recursos.

La financiación mixta es la contemplada en la actual Ley Orgánica 8/2007 de financiación de partidos políticos, manteniendo la regulación que venía rigiendo desde la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, si bien incorporando importantes variaciones en este campo, aunque estas modificaciones no han supuesto un cambio sustancial como el propio autor manifiesta.

A las reflexiones recogidas en el documento ahora presentado sobre el incremento registrado en la financiación pública y la necesidad de acotar la misma en función de la financiación privada o el volumen de gasto del partido, cabe agregar alguna consideración deducida del seguimiento efectuado en el Tribunal de Cuentas al proceso de elaboración y aprobación de la actual Ley Orgánica de 2007. En este sentido ha de indicarse que la nueva regulación abre la vía de la financiación de la actividad ordinaria por los Gobiernos autonómicos, acceso que la Ley anterior no preveía, pese a lo cual los Gobiernos vascos y catalán venían otorgando subvenciones a los partidos de su respectivo ámbito, como el Tribunal de Cuentas ha venido exponiendo reiteradamente en sus informes sucesivos. El paso del tiempo confirmará cuántos Gobiernos autonómicos se suman a esta financiación y cuál es el incremento que la financiación pública registra por esta vía.

Asimismo, las Corporaciones Locales, a las que se posibilitó a través de la Ley de Bases del Régimen Local la aportación de recursos financieros a los grupos políticos representados en las mismas, han visto confirmada esta posibilidad, sin que se haya adoptado algún criterio que limite estas aportaciones y uniforme las cuantías de las mismas. El Tribunal de Cuentas en sus informes viene reseñando las significativas diferencias en las cuantías otorgadas por las entidades locales y la importancia que la financiación autonómica y local está adquiriendo en la financiación de las formaciones políticas, con un claro efecto distorsionador sobre la financiación total y el grado de implantación de los partidos financiados.

No obstante, quisiera centrar mis consideraciones en el área del control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, tanto en su manifestación ordinaria como en la electoral, función a la que viene dedicándose el Tribunal de Cuentas. Una coponencia integrada por dos Consejeros y una unidad especializada se encargan de este trabajo. Como resultado de esta actividad, el Tribunal ha venido emitiendo sucesivos informes anuales desde 1987, así como informes sobre las elecciones celebradas tras la aprobación de la Ley Orgánica

del Régimen Electoral General en 1985, con sus modificaciones sucesivas. Junto a estos informes, el Tribunal elevó al Parlamento en el año 2001 *una Moción* por la que se proponía la modificación de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, junto con la incorporación de diferentes criterios que hicieran más transparente y normalizada su actividad. En la exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica se alude a esta Moción, si bien el resultado obtenido no puede estimarse muy satisfactorio, y así se puso de manifiesto a los portavoces de los grupos parlamentarios durante el proceso de tramitación parlamentaria del entonces Proyecto de Ley.

Como resumen de todas estas actuaciones se puede concluir que la nueva regulación no ha supuesto ningún avance significativo en el área del control, cuando no un retroceso; afirmación que me veo en la necesidad de argumentar. Vaya por delante mi opinión contraria a la aprobación de una Ley de esta naturaleza sin contar con el apoyo de todos los partidos, especialmente de los partidos mayoritarios; y contraria también a la aprobación de una Ley que no tiene en cuenta, careciendo de una argumentación explícita, las sugerencias formuladas por la institución pública responsable y especializada en esta materia, como es el Tribunal de Cuentas.

Cabría, incluso, que pudiéramos plantear alguna discrepancia con las conclusiones a que llega Gaspar Ariño sobre estas cuestiones, que en nada desmerecería el interés, oportunidad y profundidad de su trabajo.

Siento, por ejemplo, tener que manifestar mi discrepancia con la opinión de García Viñuela, recogida por Gaspar Ariño, al considerar como «tigre de papel» al Tribunal de Cuentas. Este «tigre» ha cumplido con su obligación y, a pesar de las limitaciones legales, remite sus informes de fiscalización al Parlamento y los da a conocer a la opinión pública, como el propio autor reconoce. Este es el papel del control externo, que es coadyuvante del control político.

Si estas «alertas» o rugidos de alarma del «tigre», si las denuncias, recomendaciones o mociones que el Tribunal ha presentado durante estos años *no son utilizadas* por los responsables del control político o por las instituciones a las que están dirigidas, eso no debe interpretarse como síntoma de blandura del control externo; la calificación «de papel» corresponderá a los que no hacen caso de la función fiscalizadora y no al Tribunal de Cuentas.

El número de fiscalizaciones es muy importante y abarca todos los sectores, incluidas las Declaraciones de las Cuentas Generales del Estado. En estos 27 años de funcionamiento se han enviado a las Cortes 847 Informes, y en cuanto a la jurisdicción contable no queda reduci-

da a cuatro o cinco juicios al año, como se dice en el documento, sino que son más de 15.000 las resoluciones aprobadas; entre ellas, sentencias de cuantías considerables, como las relativas a los Ayuntamientos de Marbella y Estepona, a Ferrocarriles de Cataluña, por citar algunas de las más recientes.

Pero, volviendo a la cuestión, pudiera plantearse, desde un punto de vista doctrinal, la atribución de la fiscalización de los partidos políticos al Tribunal de Cuentas, responsable de la fiscalización del sector público, cuando aquellos son asociaciones privadas. Asimismo, desde el punto de vista de oportunidad, puede plantearse también esta atribución por el riesgo de que la actividad desarrollada en este ámbito pudiera malinterpretarse y afectar a la credibilidad de la institución. El derecho comparado ofrece diferentes alternativas a este respecto. No obstante, se desconocen los argumentos que pudieran avalar el reclamo de la intervención de auditores externos privados, salvo una apriorística minusvaloración de la independencia y profesionalidad de los funcionarios y miembros del Tribunal en esta y restantes materias. El Tribunal ha tenido acceso y ha utilizado algunos de estos informes emitidos por firmas privadas, cuyo alcance y resultados son bastante más limitados que los ofrecidos por el Tribunal.

El repaso de la historia fiscalizadora del Tribunal en esta materia ofrece un resultado muy positivo. En este periodo el Tribunal ha llevado a cabo no solo una actividad fiscalizadora, sino que ha actuado con una actitud pedagógica e instructiva a las formaciones políticas, estableciendo criterios, emitiendo circulares y marcando pautas en la formación de los estados contables. La comparación de la organización contable de los partidos existente a la entrada en vigor de la Ley 3/1987 y la actual confirma una evolución muy positiva, en la que ha tenido una participación muy activa el Tribunal de Cuentas, llevada a cabo con total objetividad e imparcialidad. Baste recordar que el primer informe emitido por el Tribunal de Cuentas, siguiendo una interpretación literal de la citada Ley, únicamente hacía referencia a los ingresos y gastos corrientes, sin atender a la situación patrimonial y financiera de los partidos políticos.

Pero no debo finalizar mi intervención sin hacer algunas reflexiones sobre la corrupción ligada a la financiación de los partidos políticos, a la que Gaspar Ariño hace referencia explícita y muy documentada al inicio de su trabajo desde una perspectiva nacional e internacional.

Desde el comienzo mismo de la actividad de los partidos políticos en la nueva etapa democrática ya hizo acto de presencia el «rum... rum» acerca de su financiación irregular y, lo que resultó más pre-

ocupante, de la corrupción ligada a dicha financiación. Con ánimo de ser esquemático y ecuánime, baste con citar los casos Flick, Naseiro, Filesa, Gürtel, Millet, Pretoria... para tomar cumplida cuenta de la gravedad del tema.

De entrada me parece conveniente hacer una precisión. Es necesario distinguir dos planos muy diferentes por su naturaleza, su valoración ética y su incidencia social.

En un primer plano situamos las irregularidades de financiación; es decir, de ingresos y gastos en las cuentas de los partidos políticos que no se ajustan o transgreden la normativa que regula su financiación. Ya se trate de su participación en procesos electorales o de su actividad regular, para estos supuestos están previstos mecanismos de control que, con las deficiencias y limitaciones que se han venido apuntando, cumplen su cometido y mediante los resultados y recomendaciones elevados a las Cortes Generales y expuestos a la opinión pública contribuyen a su denuncia y subsanación.

En un segundo plano situamos la vinculación entre financiación de los partidos políticos y corrupción, calificada con harta frecuencia de política. De entrada me niego a dar por sentado que la financiación de los partidos políticos comporte o predisponga por sí sola para la corrupción política traducida en beneficio económico ilícito². En ocasiones se aprovechan ilícitamente de la situación personas a título individual desleales con el partido; en otras, lamentablemente, han sido los aparatos de los partidos quienes han urdido o aceptado los mecanismos de corrupción en provecho del partido.

Pues bien, tengo la impresión de que tras los grandes escándalos de los ochenta y noventa, en que en la mayoría de las democracias europeas se utilizaron mecanismos de financiación ilegal de los partidos políticos que les llevaron a un gran desprestigio y a una profunda crisis, esas prácticas, con las cautelas que se quiera y las excepciones que sin duda se siguen dando, han ido desapareciendo como epidemia y cáncer de la vida política, pero es absolutamente necesario que queden erradicadas totalmente.

¿Qué es lo que queda entonces y sigue generando desconfianza y desazón en nuestra sociedad? Pues quedan los corruptos que siempre han existido y seguirán existiendo y contra los que la opinión pública y

² Para que se dé ese ilícito, una conducta delictiva, tiene que concurrir el propósito de entregar algo a quien pueda influir o decidir en un sentido que favorezca al que hace la oferta (soborno) o de pedir algo a cambio de influir o resolver en sentido favorable al destinatario de la petición (cohecho).

la actuación de la justicia han de ser implacables. *¿A qué se debe entonces el hecho de que se carguen las tintas sobre los partidos políticos?* Sin duda alguna a que sus entramados organizativos se prestan y dan ocasión a que personas en su seno con capacidad de influencia y sin escrúpulos, lisa y llanamente personas corruptas, hagan de «conseguidores» a cambio de dádivas, que «contagian» de corrupción a todos los políticos, que en su inmensa mayoría son personas honestas y responsables.

¿Alcanza alguna responsabilidad a los partidos políticos sobre esta situación? Creo que una gran responsabilidad. Los partidos son responsables de no haber implantado los mecanismos internos de control adecuados; lo son de no ser escrupulosos a la hora de seleccionar y designar sus gestores, a la hora de no actuar sin cortapisas desde el momento mismo en que se atisban conductas sospechosas de corrupción, y lo son por no atajar el clientelismo al que tan proclives se han venido mostrando.

Pero hay más. Los partidos han sido muy negligentes a la hora de abordar medidas en el ámbito de las Administraciones Públicas que significaran un antídoto a las conductas corruptas o condescendientes con la corrupción. Sería muy extenso el inventario de medidas demandadas en ese sentido a las que los partidos, con mayor o menor protagonismo, han venido dando la espalda. Baste con hacer alusión al principio de transparencia, tan vital para hacer frente a la cuestión que nos ocupa, y respecto a la que los partidos y los gestores públicos han venido siendo tan reacios. Me referiré a una muy puntual y significativa en la que tuve un especial protagonismo en los comienzos de los noventa.

En los Ayuntamientos de España hay una serie de puestos de trabajo de especial relieve por su cometido relacionado con la legalidad, la fe pública y el control financiero. Son los puestos de secretario, interventor y tesorero. Estos puestos, reservados a funcionarios locales con habilitación nacional, se cubrían hasta 1992 mediante concurso de méritos. Mediante una Disposición adicional a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992, el Gobierno del PSOE, en contra de la opinión del grupo mayoritario de la oposición –que presentó una enmienda de supresión que yo defendí–, decidió que tales puestos se cubrieran mediante libre designación y, en ambos casos, de manera interina y eventual. *Lo que con estas prácticas introdujo el Gobierno de aquella época fue una corrupción estructural de muy difícil identificación y denuncia personalizada, pero de funestas consecuencias para la moralidad pública y, lo que es más lamentable, para el funcionario honesto, que, salvo casos muy excepcionales, desea cumplir su cometido con imparcialidad e independencia y profundo respeto a la legalidad.*

Lo desmoralizador del caso, a este respecto, es que han pasado diecisiete años desde entonces, ha habido alternancia en el Gobierno, han ocurrido las cosas que están en la mente de todos en las Administraciones locales, y los puestos de secretarios, interventores y tesoreros de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes siguen cubriéndose en los términos comentados. Y lo mismo cabría decir de la debilitación de los controles internos en la Administración central y en la Administración autonómica, que reducen el control interno en muchos casos a intervenciones posteriores y aleatorias. A estos efectos el Tribunal de Cuentas presentó a las Cortes Generales, el 30 de abril de 2003 y el 20 de julio de 2006, las dos Mociones siguientes:

– *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las entidades locales.*

Esta Moción sigue durmiendo el sueño de los justos, pero el Tribunal de Cuentas reclamará, en el Parlamento, su debate y aprobación.

– *Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos.*

Últimamente la rendición telemática de las Cuentas y los Convenios firmados con los Órganos de Control Externo, la rendición de Cuentas de los Ayuntamientos, han crecido de una manera muy importante.

Para concluir, entiendo que convendría reconducir la cuestión de la financiación de los partidos políticos hacia parámetros de normalidad. Ello es factible mediante el impulso de algunas de las medidas que a lo largo de este acto y en el trabajo de Gaspar Ariño se plantean en relación con la mejora del marco legal y del control. Queda lo más importante: que los propios partidos, de alguna manera jueces y parte en esta cuestión, hagan autocrítica seria con propósito de enmienda, renuncien a la autoprotección que se brindan a espaldas del interés general y apuesten decididamente por ser más transparentes, someterse a estrictos controles y aborrecer el clientelismo. En un marco así, la financiación irregular tendría escasas posibilidades y el fenómeno de la corrupción ligada a la financiación de los partidos políticos dejaría de ser un «sambenito» colgado de sus espaldas.

Solo la limpieza y la transparencia –como acaba de pedir el Presidente del Partido Popular desde Barcelona– son fuentes de credibilidad.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

