

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: IDEAS PARA UN DEBATE

ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ

I. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DE ESTE TRABAJO.—II. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA? CRÍTICA A LA REGULACIÓN ACTUAL: 1. *Desde el punto de vista de la suficiencia y estabilidad de los recursos.* 2. *Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades:* a) *Medidas relativas a los ingresos privados.* b) *Medidas relativas a la financiación pública.* 3. *Desde el punto de vista de la conexión entre los partidos y la sociedad.* 4. *Desde el punto de vista de la transparencia.*—III. PROPUESTAS PARA UNA EVENTUAL REFORMA: 1. *Propuestas sobre financiación pública:* a) *Eliminación de la restricción del acceso a la financiación pública a los partidos no parlamentarios.* b) *Garantía de estabilidad y suficiencia en la financiación de estructuras territoriales de los partidos.* 2. *Propuestas sobre financiación privada:* a) *Supresión de la diferenciación entre financiación privada ordinaria y electoral.* b) *Prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas.* c) *Fomento de las aportaciones ciudadanas de pequeña cuantía.* d) *Garantía de una auténtica transparencia de las donaciones.* e) *Regulación aún más precisa de los préstamos bancarios y de los acuerdos de renegociación de los mismos y refuerzo de la transparencia en esta materia.* f) *Refuerzo del control y de transparencia de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos.* g) *Otras medidas para asegurar la transparencia y el control.*—IV. REFLEXIÓN FINAL.—V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DE ESTE TRABAJO

La financiación de los partidos sigue siendo uno de los «temas estrella» del debate político y constitucional en las democracias contemporáneas. El parlamento italiano discute estos días un proyecto de ley sobre la supresión de la financiación pública a los partidos; Canadá también emprendió en 2011 ese camino en relación con las subvenciones para gastos ordinarios; los Estados Unidos, por su parte, siguen sumidos en el debate sobre las aportaciones priva-

das tras el impacto de la decisión *Citizens United v. FEC* (2010) (1); otros países han realizado importantes reformas en los últimos años (Argentina, Austria, Bielorrusia, Croacia, Ecuador, Letonia, Lituania, México) o se están planteando hacerlas (Brasil, Perú, Reino Unido, Suecia).

En España, los casos de corrupción y la crisis económica están reabriendo un debate cerrado en falso en ocasiones anteriores. En un momento en que los ciudadanos consideran que «los políticos» son uno de sus principales problemas (2), algunos «buitres» sobre los que hablaba en un magnífico artículo I. Sánchez Cuenca (3), se apresuran a hacer propuestas de corte populista para acabar, según ellos, con «los privilegios» de «la casta».

Sin embargo, un modelo de financiación de los partidos políticos no puede diseñarse ni como respuesta a una crisis económica, ni únicamente como instrumento de lucha contra la corrupción, sino que debe estar conectado con el papel que queremos que jueguen los partidos dentro del sistema democrático y con el modelo de democracia en el que queremos vivir.

Desde luego, la financiación de los partidos es una cuestión susceptible de ser abordada desde muy distintos enfoques. Uno de ellos es el que nos conduce al debate, que casi podría calificarse como escolástico, sobre la necesidad o la conveniencia de la intervención del Estado en esta materia, ya sea para establecer un sistema de financiación pública o para imponer limitaciones a las fuentes de financiación privadas (sobre dicho debate, Pajares Montolío, 1998: 27 y sigs.).

En este trabajo, sin embargo, no entraré en ese debate y consideraré como algo asumido la plena legitimidad de la intervención pública desde el punto de vista jurídico-constitucional. La jurisprudencia constitucional española no le ha dedicado excesiva atención a esta cuestión, pero ha dejado claro, casi podría decirse que de forma ritual, que la financiación pública de los partidos se fundamenta en su concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular (STC 3/1981, de 2 de febrero), pero poco más. Más interesante ha sido el debate jurisprudencial en otros países. En Alemania, por ejemplo, la evolución ha sido muy interesante, partiendo de una visión reduccionista de la realidad política, que ignoraba la interrelación entre las funciones sociales e institucionales de los partidos, lo que le llevaba a negar al Estado la legitimidad para financiar la actividad ordinaria de los partidos, debiendo subvencionar únicamente su actividad

(1) 558 U.S. 310 (2010).

(2) Así se desprende de los Barómetros del CIS, disponibles en la página web de este organismo (www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp).

(3) SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio, «Tres buitres y un avestruz», *Infolibre*, 9-7-2013 (disponible en www.infolibre.es/noticias/opinion/2013/07/08/tres_buitres_avestruz_5592_1023.html).

electoral e institucional (4), hasta una visión más amplia en la que se considera que es un objetivo legítimo del Estado garantizar el enraizamiento social de los partidos (5), lo cual se lleva a cabo con la introducción de un sistema de financiación pública ordinaria a través de la reforma de la Ley de Partidos de 1994. También resulta sumamente interesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Canadá porque pone el acento, tanto en lo que atañe a la justificación de los límites a las aportaciones privadas, como en la justificación de la financiación pública, en la garantía de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales y de la igualdad entre los ciudadanos para influir en las decisiones políticas. En decisiones trascendentales como *Libman v. Québec* (1997) (6) y *Harper v. Canada* (2004) (7), el Tribunal Supremo ha respaldado el «modelo igualitario» regulado por el Parlamento, calificándolo como altamente loable, y cuando, en otros casos, se han declarado inconstitucionales ciertos aspectos de la legislación sobre financiación política, el motivo no ha sido un cuestionamiento del modelo en sí, sino un cuestionamiento de determinadas medidas por considerarlas proteccionistas del *statu quo* que favorece a los partidos establecidos, como sucedió, por ejemplo, en *Figueroa v. Canada* (2003) (8).

Dando por sentada la legitimidad constitucional de la financiación pública y de las limitaciones a la financiación privada, es necesario dejar claro desde el principio que tampoco es el objeto de este trabajo identificar un «modelo constitucional» de financiación de los partidos. La Constitución Española de 1978 (CE) no impone ningún modelo y ni siquiera existe en el texto constitucional disposición alguna que haga referencia directamente a esta cuestión. Sin embargo, resulta obvio que de lo anterior no puede deducirse que cualquier modelo de financiación vaya a resultar admisible desde el punto de vista constitucional. Existen en la CE diversas reglas y principios que, derivadas de los principios estructurales del sistema democrático y de los derechos fundamentales, imponen límites o señalan objetivos a la regulación de la financiación de los partidos. De hecho, como ha señalado el ex Presidente del Tribunal de Cuentas, «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 contri-

(4) Esta postura quedó plasmada en la Sentencia de 19 de julio de 1966: *BVerfGE* 20, 56, conocida como *Parteienfinanzierung I*.

(5) Sentencia de 26 de noviembre de 1991: *BVerfGE* 85, 264, conocida como *Parteienfinanzierung II*.

(6) 3 *Supreme Court Reports* 569.

(7) 1 *Supreme Court Reports* 827.

(8) 1 *Supreme Court Reports* 912.

bución 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» (Núñez Pérez, 2009: 165).

En consonancia con ello y de manera sintética, podríamos enumerar una serie de normas constitucionales (normas que reconocen derechos subjetivos o normas de principio) que constituirían el marco constitucional de referencia en materia de financiación de los partidos:

a) La definición del Estado español como democrático y la proclamación de la libertad, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento en el artículo 1 CE.

b) La funcionalidad de los partidos para el sistema democrático, establecida en el artículo 6 CE.

c) La libertad de la actividad de los partidos, establecida también en el artículo 6 CE y considerada jurisprudencialmente como contenido subjetivo del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE.

d) El mandato a los poderes públicos, incluido en el artículo 9.2 CE, para que promuevan las condiciones que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política.

e) El principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecidos en el artículo 9.3 CE.

f) Las libertades ideológica y de expresión reconocidas a todas las personas en los artículos 16 y 20 CE.

g) El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos y a acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad, reconocidos en los apartados 1.º y 2.º del artículo 23 CE.

De este marco normativo de referencia se pueden extraer diversas líneas de fundamentación que sirven de apoyo a modalidades concretas de regulación de las diversas fuentes de financiación:

En primer lugar, sobre la libertad de actuación de los partidos, en su faceta de asociaciones privadas que expresan el pluralismo político de la sociedad, y sobre la libertad ideológica y de expresión de los individuos (sean éstos personas físicas o jurídicas, titulares de los derechos de participación o no) se fundamenta la doctrina de la libertad de la financiación de los partidos a través de aportaciones privadas.

En segundo lugar, sobre la funcionalidad de los partidos para el sistema democrático, se fundamenta el establecimiento de modalidades de financiación pública, pero también se justifica el condicionamiento o el escalonamiento del

acceso a los fondos públicos en función de la mayor o menor capacidad de los partidos para desempeñar sus funciones sistémicas, lo cual se mide básicamente a través de los resultados electorales.

En tercer lugar, sobre el principio de igualdad como principio definitorio del sistema democrático, en la medida en que la democracia puede explicarse como el sistema en el que todos los miembros de la comunidad política tienen una capacidad de influencia potencialmente igual en las decisiones comunes; así como sobre la libertad de la elección, entendida como ausencia de influencias indebidas sobre el electorado; y sobre la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos representativos, que debe también reflejarse en una igualdad de armas o de oportunidades en la competición electoral; se fundamentan, de una parte, la introducción de limitaciones a las aportaciones privadas a los partidos y, de otra, la utilización de la financiación pública como instrumento para promover unas condiciones más equitativas en la competición electoral. La libertad de la elección, en la medida en que se ve optimizada con la existencia una información previa del electorado, fundamenta también medidas que garanticen la transparencia sobre las fuentes de financiación de los partidos.

Por último, en cuarto lugar, sobre la lucha contra la corrupción, considerada como objetivo de interés constitucional en la medida en que contribuye a la realización práctica de los principios de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y a la salvaguarda de la independencia de los poderes democráticos respecto a los poderes económicos, contribuyendo así al reforzamiento de la legitimidad del sistema democrático; se fundamentan medidas limitativas de las aportaciones privadas y medidas de transparencia, aunque estas últimas no están conectadas exclusivamente con la prevención de la corrupción, sino, de forma más general, con la garantía del cumplimiento de la legalidad.

El legislador, a la hora de regular la financiación de los partidos, debe tener en cuenta estos condicionamientos constitucionales. Como se ha dicho antes, no existe un solo modelo regulatorio constitucionalmente conforme, pero sí pueden existir modelos no conformes con la Constitución cuando se produzca un desconocimiento total o casi total de alguno de los derechos o principios en juego.

Así, por ejemplo, entiendo que resultaría inconstitucional una regulación que no previese ningún tipo de financiación pública, ya que pondría en peligro o imposibilitaría el cumplimiento de las funciones sistémicas de los partidos; y, a mi juicio, también lo sería una regulación que no estableciese ninguna limitación a las aportaciones privadas, sin introducir ningún mecanismo de corrección tendente a garantizar la igualdad de oportunidades en la competición electoral.

De la misma forma, considero que una regulación que impidiese o que restringiese las aportaciones privadas de manera injustificada o desproporcionada también sería contraria a la Constitución.

Más allá de esos supuestos extremos, la no existencia de disposiciones constitucionales directamente dirigidas a regular esta cuestión otorga al legislador un amplio margen de configuración, permitiéndole alcanzar los objetivos constitucionales a través de medios muy diversos. La opción por unos medios u otros, e incluso la prioridad relativa de unos objetivos respecto de otros, es una decisión que el constituyente ha querido dejar en manos del legislador democrático. Pero la decisión que adopte el legislador no es una decisión inocua, sino que condiciona el tipo de democracia en el que nos encontraremos. Porque, dentro de la Constitución pueden caber diversos modelos de democracia, más o menos elitistas, más o menos participativos, más o menos plutocráticos, más o menos igualitarios, y el papel que juegan los partidos en uno u otro modelo está en buena medida condicionado por sus fuentes de financiación.

En el presente artículo defenderé una concepción igualitaria y participativa de la democracia y, en consecuencia, trataré de valorar la regulación de la financiación de los partidos en función de su contribución a construir un modelo democrático que responda a esas características. El objeto de este trabajo, por tanto, es aportar algunas ideas al debate sobre la reforma de la regulación de la financiación de los partidos, proponiendo ciertas medidas que pueden contribuir no sólo a corregir las deficiencias «técnicas» del modelo actual, sino también —y esto es lo auténticamente relevante— a consolidar un sistema democrático en el que los partidos cumplan de manera efectiva con su función de ser un instrumento al servicio de la participación política de los ciudadanos.

Una última puntualización: Para abordar el análisis de la regulación española, lo haré de una forma global, considerando tanto la regulación sobre financiación de gastos electorales, contenida fundamentalmente en la LOREG, como las normas relativas a la financiación ordinaria de los partidos políticos, contenidas en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante, LOFPP).

II. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA? CRÍTICA A LA REGULACIÓN ACTUAL

Si el objeto de este trabajo es proporcionar ideas para una hipotética reforma de la regulación de la financiación de los partidos en España es porque existe en la ciudadanía y entre los especialistas una conciencia generalizada de

que la regulación actual no satisface adecuadamente los objetivos para los que fue concebida o los objetivos que debería satisfacer en nuestro sistema democrático.

Sin duda, el continuo descubrimiento de casos de corrupción directa o indirectamente ligados a la financiación ilegal de los partidos es algo que ha contribuido enormemente a extender esa conciencia, pero, como apuntaba al comienzo de este artículo, no deberíamos caer en el error de ligar de manera exclusiva las propuestas de reforma con el objetivo —muy loable, por descontado— de la lucha contra la corrupción. A mi juicio, la reforma debe ir mucho más allá y debe estar encaminada a favorecer que los partidos políticos puedan cumplir adecuadamente con el rol que la Constitución les adjudica, que no es otro que el de expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE), una participación que los poderes públicos deben facilitar, promoviendo las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2 CE).

Desde una óptica complementaria a la anterior, aunque distinta, es obvio que existe actualmente una demanda ciudadana que le pide cambios a los partidos. Le pide que sean más abiertos, más democráticos, más transparentes, más responsables ante los ciudadanos y más atentos a sus demandas. La simple alegación protocolaria sobre las trascendentales funciones de los partidos en el sistema representativo, y la correlativa defensa de la financiación pública conectada con dichas funciones, hoy ya resultan insuficientes. Por consiguiente, no se trata de cambiar por cambiar, ni de aportar solamente mejoras técnicas, sino de empezar a dar pasos efectivos hacia un nuevo modelo de financiación que contribuya a propiciar el tránsito hacia el nuevo modelo de partido que están demandando los ciudadanos.

De acuerdo con el marco constitucional que hemos visto antes podemos intentar sintetizar los principales objetivos de la regulación de la financiación de los partidos en los siguientes:

1. Suficiencia y estabilidad de los recursos de los partidos.
2. Promoción de la igualdad de oportunidades entre los partidos.
3. Refuerzo de la conexión entre los partidos y la sociedad.
4. Transparencia.

Antes de hacer propuestas de cambios en la regulación, es necesario hacer una valoración de cómo se están cumpliendo los objetivos con la regulación actual.

1. *Desde el punto de vista de la suficiencia y estabilidad de los recursos*

La regulación de la financiación de los partidos debe garantizar que éstos dispongan de recursos suficientes y de manera estable para llevar a cabo eficazmente sus funciones sistémicas. Sin embargo, no existen estudios fiables sobre cuáles son las necesidades económicas reales de los partidos para desarrollar sus funciones eficazmente. Por consiguiente, es difícil evaluar el cumplimiento de este objetivo en la medida en que es difícil determinar qué debe entenderse por una financiación suficiente.

Se puede decir que el modelo español, que ha pivotado sobre la financiación pública, ha tenido como efecto positivo el reforzamiento y la profesionalización de unas estructuras partidistas que partían de una posición de extrema debilidad al comiendo de la etapa democrática (Rodríguez Teruel, 2013: 75).

En contrapartida, también se suele decir que los partidos, como cualquier otra organización, tienden a expandirse y, por tanto, cuanto mayor sea la financiación que reciban, mayor será esa expansión y mayores serán las necesidades futuras de financiación. En términos económicos, esa percepción de «insaciabilidad» puede expresarse diciendo que las necesidades no son una cantidad fija, sino que están en función de los ingresos (García Viñuela, 2011: 6). En este sentido, sí que existe una impresión de que en algunas estructuras partidistas se ha producido cierta hipertrofia, atendiendo al número de personas que trabajan en ellas o a los inmuebles de los que disponen, pero, repito, no existen estudios completos y rigurosos al respecto. Ariño Ortiz (2009: 35 y sigs.) hace una descripción de lo que para él son «gastos desenfrenados de los partidos», ofreciendo algunos datos, por ejemplo, sobre gastos de personal, que en los dos grandes partidos rondarían los 12 millones de euros anuales.

Desde un cierto punto de vista, un dato que nos puede ayudar a determinar si la financiación que reciben actualmente los partidos es o no suficiente es el dato del frecuente recurso a la financiación ilegal. Así, desde esta visión, los casos de financiación ilegal que han ido apareciendo a lo largo de los últimos años serían una señal inequívoca de que la financiación legal es insuficiente. Sin embargo, yo no creo que esta explicación, que pudo ser válida en los primeros tiempos de nuestra democracia, siga siéndolo en la actualidad, dada la cuantía que han alcanzado las subvenciones públicas. En mi opinión, el recurso a la financiación ilegal, más que por la escasez de los recursos legales, está motivado por el deseo de ocultar las relaciones existentes entre los partidos y las personas o empresas donantes, pues ese tipo de aportaciones encubren, en la mayoría de los casos, relaciones de compra de favores o de influencias. Por tanto, la

financiación ilícita sería, no la causa de la corrupción, sino una consecuencia o, mejor dicho, una excusa, pues la corrupción está básicamente motivada por el ánimo de lucro de las personas implicadas.

Por último, en cuanto a la estabilidad de los recursos, la evaluación del modelo actual es diferente en función de los diversos tipos de financiación. La financiación pública tiende a ser más estable que la privada, pero no en todos los casos. Por ejemplo, se percibe que ciertas formas de financiación pública, como las subvenciones a los grupos parlamentarios o institucionales, están frecuentemente sometidas a una revisión anual por parte de los órganos de dirección de las instituciones (por ejemplo, las mesas de las Cámaras), lo que provoca una inestabilidad e incluso una utilización partidista de estas subvenciones, incurriendo en situaciones de auténtico chantaje político.

2. Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades

El objetivo de la garantía de la igualdad de oportunidades es el que, en mi opinión, fundamenta constitucionalmente, por encima de ningún otro, la financiación pública y las limitaciones que pueden eventualmente imponerse a la financiación privada de los partidos políticos.

Si la democracia significa sobre todo igualdad en el ejercicio del poder, pueden admitirse limitaciones a libertad de los sujetos que participan en el proceso electoral para garantizar la posición igual de todos los ciudadanos a la hora de emitir su voto y a la hora de aspirar a los mandatos electivos. Siendo la influencia del dinero el principal obstáculo o la principal amenaza para que esa igualdad sea efectiva, dicha influencia debe ser contrarrestada a través de diferentes medidas que garanticen lo que los anglosajones han llamado «un campo de juego equilibrado» (*a level playing field*) entre los contendientes electorales, impidiendo que aquellos que gocen de una ventaja fáctica en el plano financiero, la trasladen a la competición electoral.

Ciertamente, las situaciones de dominio en este campo pueden venir dadas por la existencia de una comunidad de intereses entre las fuerzas políticas y las instancias de poder económico. De esta forma, una financiación privada de los partidos no sujeta a ninguna limitación legal puede llevar a que algunas fuerzas políticas dispongan de unos recursos muy superiores a las demás, lo que les permitiría conseguir una mayor visibilidad ante la sociedad, desvirtuando el proceso de comunicación libre que debe preceder a la formación de la decisión de los electores.

El efecto distorsionador para la igualdad de oportunidades producido por las diferencias económicas *de facto* existentes entre los partidos ha sido su-

ficientemente conocido y estudiado por la doctrina. Schneider, por ejemplo, ha puesto en evidencia cómo la regulación de las aportaciones privadas a los partidos, incluso si el análisis se limita a las aportaciones de personas físicas, puede influir en la igualdad de oportunidades, habida cuenta de las diferencias socioestructurales existentes entre los partidos, ya que los miembros y simpatizantes de los distintos partidos (sería más adecuado referirse, en general, a las personas susceptibles de contribuir a su financiación) pertenecen a distintos estratos sociales que se diferencian en cuanto a su capacidad económica, de tal forma que, como señala este autor, «una regulación liberal del sistema de cuotas y donaciones, en la que el Estado se limite a formular propuestas marco, favorece automáticamente a los círculos económicamente más fuertes, [...] de modo que los partidos que representan los intereses de los grupos más acaudalados reciben siempre [...] más fondos privados, incluso relativamente, que los partidos de las capas inferiores» (Schneider, 1995: 26).

Sin detenernos más en cuestiones de principio, hay que señalar que la evaluación del modelo actual de financiación en relación con el objetivo de la igualdad de oportunidades no es positiva por diversas razones que trataré de exponer brevemente a continuación.

La garantía de la igualdad de oportunidades en materia de financiación de partidos se apoya en dos tipos de medidas paralelas: unas medidas negativas (limitaciones a los ingresos privados de los partidos) y unas medidas positivas (financiación pública repartida con criterios equitativos). Analizaremos ambas por separado.

a) *Medidas relativas a los ingresos privados*

En principio, las limitaciones de los ingresos pueden contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades en la medida en que ponen coto a situaciones de superioridad económica *de facto* que pueden suponer una ventaja abusiva para alguno de los contendientes. Dicha ventaja puede venir dada por la colusión entre los poderes económicos y determinadas fuerzas políticas. Por tanto, la igualdad de oportunidades se traduce aquí en la exigencia de que se garantice la máxima independencia entre el poder político y los poderes económicos.

En este sentido, la desaparición de las donaciones anónimas con la LOFPP aprobada en 2007 ha sido un paso importante y muy positivo, pero la legislación española sigue teniendo muchos problemas por resolver.

Para empezar, aunque quizás no sea el problema más grave, tenemos la disparidad de regímenes entre la LOREG y la LOFPP en cuanto a la fijación de

límites máximos. Una disparidad que, dada la comunicación posible entre cuentas ordinarias y electorales de los partidos, lleva a conclusiones poco menos que absurdas. El Tribunal de Cuentas lo reconoce palmariamente cuando recomienda que «se proceda a una adecuada coordinación de los requisitos exigidos para la financiación privada, según se trate de financiación ordinaria o electoral, a fin de que su cumplimiento no se convierta, en la práctica, en una restricción formal fácilmente eludible» (9).

Mucho más grave es la problemática de la regulación de los préstamos bancarios, pues la LOFPP de 2007 no contiene ninguna limitación al endeudamiento de los partidos (10) y es muy laxa a la hora de regular los acuerdos de renegociación de las deudas, como veremos a continuación.

La permisividad de la legislación española en materia de préstamos bancarios pone en evidencia, a mi juicio, la escandalosa dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras en nuestro país. Es cierto que la Ley exige que se incluya en la memoria que están obligados a presentar los partidos un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales de los créditos o préstamos (art. 15.5, párrafo 2.º) y que también exige que se dé cuenta de los acuerdos de renegociación de deudas al Tribunal de Cuentas y al Banco de España (DT 2.^a), pero, al igual que sucede con la identificación de los donantes, la publicidad y la posibilidad de fiscalización no equivale tampoco en este caso a la existencia de una auténtica transparencia.

El problema de los préstamos bancarios es de tal gravedad que fue puesto en evidencia por el *Informe de Evaluación* sobre España, de la Tercera Ronda de Evaluación, del Grupo de Estados contra la Corrupción, constituido en el ámbito del Consejo de Europa (GRECO, 2009). En dicho informe, este organismo manifestó su preocupación por la situación de sobreendeudamiento de los partidos políticos, lo que podría hacerles excesivamente dependientes de las entidades de crédito, y también denunció la falta de regulaciones específicas sobre los términos y condiciones para la concesión de estos préstamos (importe máximo, sujetos que pueden concederlos, condiciones de pago, etc.).

Uno de los problemas más graves era, como decíamos, la laxitud en relación con los acuerdos de renegociación de los préstamos entre los partidos políticos

(9) Informe de fiscalización sobre la contabilidad electoral relativo a las elecciones generales de 2004, apartado III.2, recomendación 2.^a

(10) A diferencia de la Ley de 1987, que establecía que las amortizaciones anuales de los créditos contratados por los partidos políticos no podían superar el 25 por 100 de las subvenciones públicas anuales concedidas por gastos generales y, en su caso, por funcionamiento de los grupos parlamentarios, aunque, ciertamente, la efectividad de dicha limitación se encontraba en entredicho.

y las entidades bancarias, los cuales conducen frecuentemente a la condonación parcial o total de las deudas que aquéllos tienen con éstas, y la posible utilización de esta vía para sortear los límites legales sobre las aportaciones privadas. Este problema había sido planteado por el Tribunal de Cuentas en sus informes durante la vigencia de la Ley de 1987, y la LOFPP de 2007 podemos decir que lo resuelve, pero lo hace ofreciendo una cobertura legal sin ninguna ilimitación a estos acuerdos, pues en la Disposición Adicional Segunda de esta ley se establece que dichos acuerdos «serán los admitidos según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes y no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones» que la propia Ley establece para las aportaciones privadas.

No resulta fácil evaluar cuáles han sido los efectos prácticos de la desregulación operada a través de la LOFPP de 2007, pero es previsible que el efecto conjunto de la eliminación del límite anual anteriormente aplicable a las amortizaciones y de la «legalización» de los acuerdos de renegociación, no ha contribuido a disminuir ni el sobreendeudamiento, ni la consiguiente dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras. A partir de aquí, que cada persona saque sus propias conclusiones sobre la influencia de este hecho en relación con las decisiones políticas que se han adoptado durante estos últimos años en relación con el sector financiero.

Lo que sí sabemos es que el *Primer Informe de Cumplimiento sobre España* de GRECO (2011) es contundente a la hora de denunciar el incumplimiento de nuestro país de las recomendaciones realizadas en el informe de 2009. En relación con el problema del sobreendeudamiento, si bien se considera positiva la recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas a los partidos para que gestionen mejor sus finanzas y reduzcan sus deudas (11), se señala al mismo tiempo que se trata de una simple recomendación y que, por lo tanto, no es vinculante. Al mismo tiempo, el informe revelaba que no se disponía de información actualizada sobre la evolución reciente del nivel de endeudamiento de los partidos y se animaba al Tribunal de Cuentas a que, tal y como se había anunciado (12), en los siguientes informes sobre la financiación de los partidos se ofreciera esta información (13). Esto ha sido llevado a cabo por primera vez en el Informe de Fiscalización correspondiente al ejercicio 2007, el primero que se presenta correspondiente a un ejercicio posterior a la entrada en vigor de la

(11) Resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 22 de junio de 2010 (BOCCGG, Serie A, núm. 341).

(12) *Ibidem*.

(13) En los informes anteriores se contenía información sobre las operaciones de crédito de cada partido en particular, pero no una información conjunta.

LOFPP (pues ésta entró en vigor el 5 de julio de 2007) (14). En dicho informe se da cuenta de que el nivel de endeudamiento conjunto reflejado en las cuentas anuales presentadas por las formaciones políticas a 31 de diciembre de 2007 asciende a un total de 226,7 millones de euros, de los cuales más de la mitad (57,2 por 100) corresponden a los dos grandes partidos (PP y PSOE, incluido PSC), que juntos suman 129,7 millones. En el último informe presentado (15), correspondiente al ejercicio 2008, el nivel de endeudamiento global se había reducido ligeramente, situándose en 222 millones de euros (de los cuales un 61,8 por 100 corresponden a PP y PSOE, incluido PSC).

Por otra parte, en el citado Informe de abril de 2011, GRECO era categórico a la hora de considerar que los préstamos concedidos en condiciones ventajosas y los acuerdos de renegociación que supongan una condonación constituyen donaciones encubiertas que podían servir para sortear los límites legales de las aportaciones privadas. Esto, sin duda, ha hecho muy difícil seguir manteniendo la «barra libre» abierta con la LOFPP de 2007 y ha propiciado la reforma que se ha llevado a cabo mediante la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, en la cual se establece que «Las condonaciones de deudas a los partidos políticos por parte de las entidades de crédito estarán sujetas al límite de 100.000 euros anuales, para cuyo cálculo se tendrá en cuenta tanto las condiciones del principal de la deuda como de los intereses pactados» (nuevo apartado 4 del art. 4 de la LOFPP). Aun así, la falta de una regulación precisa sobre las condiciones de realización de los préstamos y de estos acuerdos y la falta de una auténtica transparencia en este ámbito sigue dejando un amplio margen de maniobra a los partidos y a las entidades financieras. El Tribunal de cuentas sólo puede acceder a los datos proporcionados por los propios partidos, sin contar con la colaboración, que podría ser muy útil, ni del Banco de España, ni de la Agencia Tributaria.

Las carencias que todavía subsisten en esta materia han motivado que el *Segundo Informe de Cumplimiento sobre España* de GRECO (21 de junio de 2013), considere que la recomendación sobre la regulación de los préstamos todavía no ha sido totalmente cumplida y exige que se refuercen las medidas de transparencia.

A todo lo anteriormente dicho, tanto sobre las donaciones, como sobre los préstamos, hay que sumar los problemas de eficacia de los mecanismos de control previstos en la legislación. Ciertamente, la LOFPP de 2007 ha supuesto un

(14) Disponible en la página web del Tribunal de Cuentas.

(15) Disponible en la página web del Tribunal de Cuentas, aún no ha sido aprobado por la Comisión Mixta. El 30/10/2013 se ha aprobado el Informe correspondiente a los ejercicios 2009, 2010 y 2011 que no ha podido ser estudiado para la redacción de este trabajo.

importante reforzamiento de los mecanismos de fiscalización y control, en la línea de lo que se reclamaba en los informes del Tribunal de Cuentas y en la Moción de la Comisión Mixta para las relaciones con dicho órgano, aprobada el 30 de octubre de 2001. Así, la Ley contiene un régimen de sanciones pecuniaras que pueden ser suficientemente disuasorias y, lo que es más importante, una regulación precisa del procedimiento sancionador, habilitando al Tribunal de Cuentas para dictar las resoluciones sancionadoras, poniendo fin a la vía administrativa. Sin embargo, el control del Tribunal de Cuentas choca con un obstáculo todavía insalvable, pues su actividad fiscalizadora no puede extenderse más allá de los informes de contabilidad proporcionados por los propios partidos, sin poder llevar a cabo una auténtica labor investigadora. Por otra parte, la actividad de fiscalización de los partidos es sólo una pequeña porción del ingente trabajo que tiene encomendado este órgano, lo cual conduce inexorablemente a que los medios y el tiempo dedicados a esta tarea no son suficientes y el retraso con el que se emiten los informes sobre la contabilidad ordinaria (los informes sobre la contabilidad electoral son otra cosa) es, simplemente, inaceptable (16).

En definitiva, el reproche que se le puede hacer a la regulación española, tanto a la de 1987 como a la de 2007, es que no responde con claridad a ninguno de los dos modelos alternativos existentes en el Derecho comparado en relación con la financiación privada, pues ni promueve un modelo de financiación ciudadana, lo que exigiría prohibir las donaciones de las personas jurídicas e incentivar las de las personas físicas de pequeña cuantía, ni tampoco promueve un modelo liberal, que no desconfíe de las aportaciones privadas, pero que imponga una transparencia total respecto a ellas, pues la obligatoria identificación de los donantes ante el órgano de control externo no satisface en modo alguno las exigencias de una auténtica transparencia. El modelo español se queda a medio camino. Permite las donaciones de privadas, pero desconfía de ellas, hace pivotar la financiación privada de los partidos sobre los préstamos bancarios y las prácticas de renegociación posteriores, y establece límites, pero luego no es capaz de controlar eficazmente su aplicación.

b) *Medidas relativas a la financiación pública*

Respecto del segundo tipo de medidas, las relativas a la financiación pública, la legislación española merece también un juicio negativo, pues, en mi

(16) El retraso sigue siendo importante a pesar de los esfuerzos realizados, que han llevado a la reciente presentación del Informe correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011.

opinión, pone demasiado énfasis en la «funcionalidad representativa» de los partidos, entendida además, de manera reduccionista, como «representación parlamentaria» y se olvida de que los partidos también ejercen importantísimas funciones fuera de los órganos representativos.

Resulta oportuno recordar, a este respecto, los razonamientos del Tribunal Constitucional Federal alemán que, en su Sentencia de 3 de diciembre de 1968 (17), declaró inconstitucional el precepto de la Ley de Partidos de 1967 que exigía un 2,5 por 100 de los segundos votos para acceder a la financiación, por considerar esta exigencia contraria al principio de igualdad de oportunidades. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal partió de una distinción entre la barrera de acceso a la representación (situada en el 5 por 100 y considerada constitucional por el mismo Tribunal) y la barrera de acceso a las subvenciones. La primera encuentra su justificación en la garantía de la capacidad de funcionamiento del Parlamento, mientras que la segunda no persigue dicha finalidad únicamente —aunque también la pueda perseguir de forma indirecta—, sino más bien la garantía de una cierta seriedad de la campaña realizada por los partidos, evitando que pequeñas formaciones sin verdadero apoyo social participen en el proceso electoral sólo con la finalidad de acceder a la financiación pública. En este sentido, un porcentaje del 0,5 por 100 fue considerado suficiente para cumplir adecuadamente con dicha finalidad.

También resulta oportuno citar la decisión del Consejo Constitucional francés de 11 de enero de 1990 (18) en la que censura la disposición legislativa que supeditaba el acceso a la partida de las subvenciones públicas que se distribuyen en función del número de votos (una de las dos partidas en que se divide la financiación pública de los partidos, estando la otra reservada a las formaciones parlamentarias) a la obtención de un 5 por 100 de los sufragios válidos emitidos en cada circunscripción, considerando que esta barrera suponía un «obstáculo para la expresión de nuevas corrientes de ideas y opiniones».

Pero los argumentos más claros los encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá *Figueroa v. Canadá* (2003) (19): En esta decisión, se rechazaron de manera explícita y contundente las alegaciones que supeditaban el significado del proceso electoral a su finalidad última —escoger un parlamento y un gobierno— y, en consonancia con ellas, entendían justificado que se diese un trato de favor en materia de acceso a la financiación pública a los partidos con expectativas razonables de estar representados en el Parlamento y

(17) *BVerfGE*, 24, 300.

(18) Decisión núm. 89-271 DC, *Rec. CC*, pág. 21.

(19) 1 *Supreme Court Reports*, 912.

de aspirar a formar gobierno. En contra de dicha visión, el Tribunal entendió que «la participación en el proceso electoral posee un valor intrínseco con independencia de su impacto en el resultado». Se reconoce, pues, que el proceso electoral posee también una función expresiva y deliberativa, en cuyo cumplimiento las contribuciones de todos los candidatos y partidos, también de los minoritarios que no logran acceder a la representación, son relevantes.

En mi opinión y en la de buena parte de la doctrina constitucionalista (por todos, Pajares Montolío, 1998: 224 y sigs.), los criterios adoptados por nuestra legislación, tanto en lo relativo al acceso a la financiación pública como en lo relativo a las reglas del reparto de los fondos, refuerzan excesivamente el *statu quo*. Seguramente, estamos ante un exponente más del exceso de celo que se puso en los primeros años de nuestra democracia (20) para consolidar un sistema de partidos, entonces aún muy débil, porque procedía de una época de ilegalidad. Sin embargo, seguir manteniendo estos criterios en el momento actual no encuentra, a mi juicio, ninguna justificación.

Las condiciones establecidas en la legislación española para el acceso a las distintas subvenciones son significativamente restrictivas. De hecho, tanto las subvenciones ordinarias como las electorales están reservadas en nuestro país exclusivamente a los partidos con representación parlamentaria. Ciertamente, si se liga la financiación pública de los partidos al desempeño por parte de éstos de una función en el proceso electoral, es razonable que sólo aquellos que realmente cumplen dicha función con un mínimo de eficacia accedan a la misma. Así parece entenderlo el TC en su único y ya muy antiguo pronunciamiento directo sobre esta materia (la STC 3/1981) cuando pone en conexión el acceso a la financiación no con la mera existencia de los partidos, sino con su concurrencia a la manifestación de la voluntad popular, es decir, con su participación efectiva en los procesos electorales. Sin embargo, exigir no ya la participación en el juego, sino el éxito en el mismo (la obtención de representación parlamentaria), resulta, en mi opinión, desproporcionado, máxime en un sistema electoral como el español, en el que el índice de proporcionalidad es muy bajo en la gran mayoría de las circunscripciones.

A mi juicio, la constitucionalidad de esta restricción es dudosa, pues, aunque sus fines puedan ser constitucionalmente legítimos —y sí podría serlo la exclusión de los partidos o entidades políticas que por su escasa base electoral no desempeñan mínimamente la función de instrumento para la participación política que la Constitución les atribuye—, sin embargo, el medio legislativa-

(20) La exigencia de obtener representación para acceder a las subvenciones electorales se remonta al RDL 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

mente establecido para ello resulta desproporcionado, pues deja fuera de la financiación electoral no sólo a los *micropartidos* extravagantes o simplemente carentes de apoyo social real, sino también a pequeños partidos que, aunque no logren representación parlamentaria, tienen un apoyo electoral de cierta entidad y contribuyen a enriquecer el debate político. Retomando las palabras del Tribunal Supremo canadiense, en la decisión antes citada, estos partidos participarían sin duda de la función expresiva y deliberativa que posee el proceso electoral, más allá de su orientación inmediata a la elección de un parlamento.

Pero si las condiciones de acceso al reparto resultan ya dudosamente compatibles con el principio de igualdad de oportunidades, los criterios que se aplican para repartir las cantidades asignadas refuerzan aún más las ventajas de los grandes partidos respecto a los pequeños, sin que haya ninguna razón que justifique esta acumulación de tratos desiguales.

El criterio acogido por nuestra legislación, tanto para las subvenciones electorales, reguladas por la LOREG, como para las subvenciones anuales, reguladas por la LOFPP, es doble: de una parte, se retribuyen los escaños obtenidos —lo que ya de por sí supone una ventaja relativa para los partidos mayoritarios que son los más beneficiados por el sistema electoral— y, de otra, se retribuyen los votos válidos obtenidos.

Hasta aquí podría entenderse que la diferencia de trato no es del todo irrazonable, puesto que es consecuencia del propio efecto de concentración de la representación provocado por el sistema electoral, efecto que ha sido considerado admisible por la jurisprudencia del TC (21), sobre la base de la salvaguarda de la capacidad de funcionamiento del Parlamento, siguiendo la línea marcada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su conocida jurisprudencia sobre la cláusula de barrera (22).

El problema surge porque el criterio de reparto en función de los votos obtenidos, se ve completamente desnaturalizado por la limitación que, en relación con las subvenciones electorales, establece el artículo 175.1 LOREG, en el sentido de retribuir únicamente los votos obtenidos en las circunscripciones en las que se han logrado escaños y no todos los votos obtenidos, lo que resulta especialmente perjudicial para los partidos pequeños de carácter nacional que tengan sus votos distribuidos por todo el territorio, partidos que tienen muy difícil el acceso a la representación en gran parte de dicho territorio como consecuencia del efecto barrera provocado por la escasa magnitud de la gran mayoría de las circunscripciones. En el caso de las subvenciones anuales de los gastos de funcionamiento ordinario,

(21) STC 75/1985, de 21 de junio, fto. 5.

(22) *BVerfGE*, 1, 208; 47, 253; 51, 222.

atribuidas en los Presupuestos Generales del Estado, no existe tal desnaturalización del criterio de los votos, puesto que a la hora de reparto de los dos tercios de los fondos que se distribuyen en función de los votos, sí se tienen en cuenta todos los obtenidos por las formaciones con representación parlamentaria (23).

En resumen, los criterios de la Ley, lejos de configurar un sistema de financiación pública destinado a compensar las diferencias *de facto* existentes entre los partidos en cuanto a recursos económicos, contribuyendo a optimizar la visibilidad de las distintas opciones políticas por el electorado, producen justamente el efecto contrario, pues benefician desproporcionadamente a los grandes partidos —que son, por otra parte, los que más facilidades tienen para acceder a la financiación privada— y penalizan a los pequeños, lo que en definitiva redundaría en la petrificación del sistema de partidos, sin apenas posibilidades para que nuevas opciones puedan poner en peligro el *statu quo* existente.

En mi opinión, por tanto, la normativa española actual en materia de financiación pública no obtendría una evaluación positiva en relación con el principio de igualdad de oportunidades. Sólo un reparto en el que se permita el acceso a esta financiación a todos los partidos que superen una determinada barrera y en el que se tengan en cuenta todos los votos obtenidos por los partidos resultaría plenamente respetuoso con dicho principio.

Como ya he expresado anteriormente (Sánchez Muñoz, 2007: 231), la estabilidad política es un objetivo en sí legítimo y compatible con el orden constitucional, pero no todo puede supeditarse a la estabilidad, y cuando los medios puestos al servicio de dicho objetivo amenazan con menoscabar principios constitucionales como la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, comprometiendo en suma la propia libertad de elección de los ciudadanos, entonces la saludable estabilidad puede degenerar en un peligroso anquilosamiento para el sistema democrático.

3. *Desde el punto de vista de la conexión entre los partidos y la sociedad*

Otro de los objetivos que debe cumplir la regulación de la financiación de los partidos es la de reforzar la conexión entre éstos y la sociedad para evitar su excesiva dependencia respecto del Estado o su excesiva «publicación», de manera que puedan cumplir también eficazmente con sus funciones de cara a la sociedad, entre las cuales están, de acuerdo con la estasiología clásica, la so-

(23) No era así con la LOFPP de 1987, que sólo retribuía los votos obtenidos en las circunscripciones en las que se hubiera superado la barrera del 3 por 100.

cialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político en su conjunto.

En este sentido, se ha mantenido con frecuencia que un exceso de financiación pública produce un efecto de acomodación en los partidos, que ya no tienen que preocuparse de recaudar fondos en los sectores sociales que les son afines, es decir, les independiza de sus bases, reforzando los aparatos internos, pero al mismo tiempo les vuelve dependientes del Estado y les hace descuidar sus funciones de cara a la sociedad (Blanco Valdés, 1990: 190; Ariño Ortiz, 2009: 21 y sigs.). El debilitamiento de la conexión se produce tanto con los propios afiliados como con los ciudadanos no afiliados y los grupos sociales de referencia. En la medida que los principales ingresos provienen del Estado, las aportaciones propias de los afiliados se convierten en una fuente secundaria, lo que erosiona su presencia, voz y representación. En un sentido más general, la conexión con los grupos sociales de referencia se diluye. Y, como consecuencia de ello, los partidos experimentan dificultades crecientes para conectar con las tendencias sociales emergentes (Rodríguez Teruel, 2013: 83 y sig.).

Es preciso aclarar, antes de nada, que existen en la literatura sobre la financiación de los partidos ideas muy diversas sobre lo que quiere decir la «conexión con la sociedad». Desde una óptica liberal, este argumento se utiliza en no pocas ocasiones para proponer la limitación o incluso la desaparición de las subvenciones públicas, al tiempo que se justifica una financiación privada casi ilimitada y se considera que la conjunción de intereses entre los partidos y el mundo empresarial no sólo no es rechazable, sino que es algo saludable para el sistema democrático. Así, por ejemplo, Ariño Ortiz, critica la «voracidad» de los partidos respecto a la financiación pública, a la que llega a calificar como «saqueo del contribuyente» (2009: 40), y destaca las incontables virtudes del dinero privado, llegando a decir que «el dinero privado siempre apoyará a aquellos candidatos que crea le van a favorecer con sus criterios de actuación, pero esto no es algo que tenga necesariamente que evitarse, siempre que se sepa con toda claridad quién da, cuánto da y a quiénes» (2009: 28).

Sin embargo, existe también otra forma de entender la conexión con la sociedad, que se traduce en una exigencia de comunicación entre los partidos y las personas a cuyo servicio están, es decir, la ciudadanía. Ello no implica, en absoluto, que los partidos deban ignorar los intereses colectivos existentes en el seno de las sociedades, aunque sí les obliga a buscar una mediación entre los intereses generales y particulares.

Por otra parte, merece la pena hacer una referencia, en este orden de ideas, a las tesis sobre la «cartelización» del sistema de partidos (Katz y Mair, 2004:

9 y sigs.). Según esta teoría, en las últimas décadas existe una tendencia hacia una simbiosis cada vez más estrecha entre los partidos y el Estado y un alejamiento cada vez mayor de la sociedad civil. Uno de los fenómenos que se asociarían con esta tendencia sería la desatención hacia la captación de recursos entre militantes y simpatizantes y la dependencia cada vez mayor respecto de la financiación pública, la cual es regulada por los propios partidos del cartel de manera que se protege el *statu quo* y se frena la entrada de nuevos partidos. En resumen, el Estado, invadido por los partidos, se convierte en la fuente principal de recursos y las reglas estatales, dictadas por los partidos, se convierten en instrumento para la resistencia frente a los retos que plantean nuevas formas de movilización social (Katz y Mair, 2004: 25).

Frente a esa visión, otros autores sostienen que no existe evidencia empírica de que la financiación pública favorezca la cartelización del sistema de partidos. En el caso español, algunas tendencias del sistema político desde la aprobación de la LOFPP de 1987, como la consolidación de los principales partidos beneficiados por las ayudas públicas y el descenso de la volatilidad electoral, aunque podrían ser compatibles con la tesis de la cartelización, se explicarían mejor como una consecuencia del voto estratégico del electorado (García Viñuela, 2009: 89). Incluso hay quien sostiene, como Gillespie (1998: 90, citado por García Viñuela, 2011: 8), que en nuestro país las subvenciones electorales a los partidos permitieron un grado de pluralismo político que habría resultado inviable con un régimen de financiación privada, al menos en los años de la transición. En parecidos términos se expresa también Rodríguez Teruel (2013: 75).

Pero, dejando de lado la verificación de la existencia de un proceso de «cartelización» de los partidos españoles, algo que se aleja del objeto de este trabajo, lo que es innegable es que la importancia, tanto absoluta como relativa, de los fondos públicos se ha ido incrementando paso a paso en todas las reformas de la legislación que se han llevado a cabo desde la transición.

Así, la aprobación de la Ley de 1987 supuso un incremento del 140 por 100 en los fondos destinados a la financiación ordinaria en los Presupuestos Generales del Estado y la Ley del 2007 supuso también un incremento del 20 por 100 (García Viñuela, 2011: 5). Sólo la última reforma, intervenida a través de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, ha significado un recorte de la financiación pública, obligado por la situación de déficit público galopante que estaba sufriendo España.

Por otra parte, en términos relativos, las fuentes públicas suponen como mínimo el 75 por 100 de los ingresos de los partidos, aunque la proporción

puede variar según los partidos y según se trate de un año electoral o no (24). Unas subvenciones públicas, además, cuyo reparto está basado predominantemente sobre el éxito de los partidos en el cumplimiento de sus funciones institucionales.

En definitiva, si bien no hay datos empíricos que nos aclaren si este modelo de financiación está contribuyendo o no a agravar el problema de la desconexión entre los partidos y la sociedad, lo que parece innegable es que la regulación actualmente existente no hace nada por mejorar ese problema, pues fracasa a la hora de favorecer las donaciones de pequeña cuantía pero provenientes de un número elevado de personas, siendo éste uno de los objetivos del régimen fiscal favorable que se introdujo con la LOFPP de 2007.

El límite cuantitativo de 100.000 euros resulta a todas luces demasiado elevado para ese fin y la aplicación de las deducciones fiscales previstas para los casos de mecenazgo, aunque beneficia tanto a las personas físicas como a las jurídicas, es especialmente interesante para las sociedades mercantiles, pues a la hora de tributar en el Impuesto de Sociedades puede llegar al 35 por 100 de la base de la deducción, mientras que para las personas físicas es sólo del 25 por 100.

Sí constituye un incentivo específico para las personas físicas que las cuotas de afiliación, así como las restantes aportaciones realizadas a los partidos políticos, serán deducibles de la base imponible del IRPF, aunque, en este caso, el límite de 600 euros anuales quizás peque de excesivamente bajo. Parece claro que la intención del legislador ha sido la de incentivar básicamente la afiliación y no tanto las pequeñas donaciones y así está quedando reflejado en los primeros datos que se van conociendo del período posterior a la entrada en vigor de la LOFPP de 2007. Según el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad ordinaria de los partidos correspondiente a 2008, del conjunto de los ingresos privados declarados por los partidos, 44,7 millones de euros corresponden a cuotas de afiliados, adheridos o simpatizantes, y tan sólo 6,4 millones corresponden a donaciones en sentido estricto. Para interpretar correctamente

(24) El Informe de Fiscalización de la contabilidad de los partidos correspondiente a 2008, último del que se dispone sobre un año de elecciones generales, señala que los partidos políticos recibieron en ese ejercicio 237,4 millones de euros en concepto de financiación pública ordinaria (incluidas las subvenciones de gobiernos autonómicos, Cortes generales y parlamentos autonómicos y entidades locales), 62,2 millones en concepto de financiación de procesos electorales, y 76,8 millones de euros de ingresos procedentes del conjunto de las fuentes privadas (incluidas operaciones de crédito). Estos datos reflejan una proporción aproximada de tres cuartas partes de financiación pública y una cuarta parte de financiación privada. Informe disponible en la página web de este órgano.

estos datos, hay que tener en cuenta que una parte de esas «cuotas» corresponden en realidad no a cuotas de afiliados de base, sino a las cuotas que pagan, como porcentaje de sueldo, los cargos públicos de todo tipo, por lo que es cuestionable considerarlas, a estos efectos, como ingresos de naturaleza privada, en la medida en que los sueldos de los cargos públicos son fijados por decisiones de las propias instituciones, dominadas por los partidos.

4. Desde el punto de vista de la transparencia

En términos generales, la transparencia institucional es imprescindible para que el ciudadano recupere un papel central en el proceso político (Martínez Cousinou, 2013: 31). Si hablamos, en concreto, de transparencia relativa a la forma en la que los partidos políticos se financian, ésta permite a los ciudadanos disponer de una información esencial sobre la limpieza del proceso electoral, sobre la honestidad de los competidores y sobre la existencia de intereses espurios que estén condicionando las decisiones políticas. Como consecuencia de lo anterior, la transparencia también actúa como factor desincentivador de las prácticas corruptas en sentido amplio (Martínez Cousinou, 2013: 68).

Así pues, la transparencia es un objetivo nuclear de cualquier modelo de regulación de la financiación de los partidos, no sólo como instrumento al servicio del control del cumplimiento de la legalidad (o, si se quiere, prevención de la corrupción), sino también, lo que es quizás más importante, como instrumento al servicio del derecho de los electores a recibir una información adecuada sobre las fuentes de financiación de los partidos que compiten por su voto, favoreciendo así el carácter libre de la elección.

A este respecto, la LOFPP de 2007 supone un avance innegable, desde luego, si tomamos en consideración la situación anterior, pero no llega a establecer una política de transparencia auténtica, como sería deseable.

El artículo 4.2.e) de la LOFPP cierra la puerta a las donaciones anónimas, que sí estaban permitidas por la legislación anterior de 1987. Pero el sistema por el que se ha optado exige la identificación de los donantes de cara a la fiscalización por parte de los órganos de control externo competentes, pero no obliga a dar publicidad a dichos datos. En concreto, el artículo 14.5 LOFPP obliga a los partidos a que en las cuentas anuales que presenten ante el Tribunal de Cuentas figure la identificación de cada donación y de la persona, física o jurídica, que la ha realizado. Sin embargo, no existe ningún precepto que obligue hacer públicos estos datos, antes bien, el artículo 19.2 de la misma Ley señala que las autoridades o funcionarios del Tribunal de Cuentas estarán obligados al más

estricto y completo sigilo respecto de los datos, informes o antecedentes que afecten a la intimidad de las personas.

La reciente reforma de la LOFPP realizada a través de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, supone un nuevo avance en materia de transparencia, pero, en mi opinión, se trata de un avance que sigue siendo insuficiente. La nueva regulación obliga a los partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas a hacer públicos, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes a tal, que estará a disposición de los ciudadanos, pero esa obligación sólo entra en juego una vez que el Tribunal de Cuentas haya emitido el informe de fiscalización que corresponda en cada caso. Como señala el *Segundo Informe de Cumplimiento* de GRECO (2013), las previsiones legales no ofrecen suficiente certidumbre en relación con las obligaciones de publicidad de los partidos, al no prever plazos claros y sanciones para los supuestos de incumplimiento. A ello se añade el retraso del Tribunal de Cuentas a la hora de publicar sus informes. En definitiva, para GRECO hay claramente una carencia en relación con la información que se ofrece al público en una materia tan sensible como ésta.

Este mismo Informe de GRECO subraya también las deficiencias que existen en cuanto a la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos a nivel local, así como en relación a las entidades vinculadas a los partidos (fundaciones y asociaciones). El Informe recuerda especialmente que la contabilidad que presentan los partidos al Tribunal de Cuentas se encuentra sólo consolidada hasta el nivel provincial, pero no incluye ninguna información sobre las estructuras municipales. GRECO recuerda el riesgo de corrupción que existe en este nivel, dado el volumen de las operaciones económicas que se desarrollan por las autoridades municipales en España (por ejemplo, contrataciones o licencias).

Por su parte, el Tribunal de Cuentas, en su informe sobre la contabilidad ordinaria correspondiente a 2007, incluía entre sus recomendaciones a los partidos que éstos proporcionaran informes de contabilidad consolidada que incluyeran las cuentas de sus estructuras locales y de sus entidades vinculadas.

De cara a una mejor garantía de la transparencia, es necesario también seguir avanzando en las medidas que clarifiquen la información contable de los partidos. Como ha señalado la doctrina especializada (Rodríguez López y Fidalgo Cerviño, 2013: 250), los partidos políticos han tenido hasta ahora un sistema contable de registro de la información económica y financiera pleno de anomalías, debilidades, irregularidades y deficiencias y que no alcanza, ni por asomo, un nivel de transparencia informativa mínimo, imprescindible y ne-

cesario. Por ello, existía una necesidad palmaria de elaborar, desarrollar e implantar un modelo contable normalizado para los partidos, lo que incrementaría la transparencia y la credibilidad de sus actuaciones en la esfera económico-financiera (Rodríguez López y Fidalgo Cerviño, 2013: 241).

La LOFPP de 2007 recogió, en su Disposición Adicional Octava, la necesidad de que el Tribunal de Cuentas elaborase y desarrollase en el plazo de seis meses un plan de contabilidad sectorial y específico para los partidos políticos. Superado con creces el plazo, el 24 de junio de 2010, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó un «Marco conceptual de la información financiera de los partidos políticos», con el fin de homogeneizar la información económica financiera de los partidos, adaptando el plan general de contabilidad a sus peculiaridades, pero este documento, como es obvio, no constituía un auténtico plan contable específico, sino, en el mejor de los casos, una parte embrionaria del mismo. Los pasos para la elaboración del plan han ido sucediendo desde entonces con una exasperante lentitud hasta que, finalmente, el Pleno del Tribunal de Cuentas ha aprobado un proyecto de plan contable el 23 de febrero de 2012, el cual ha sido aceptado por la Comisión Mixta para las relaciones con este órgano, aunque con algunas sugerencias de modificaciones de cierto calado, que merece la pena destacar aquí, en la medida en que nos ilustran sobre las preocupaciones de los representantes políticos. Solicita la Comisión, aunque con un lenguaje eufemístico, que se revise la decisión de obligar a incluir en las cuentas anuales de los partidos políticos las operaciones correspondientes a su organización local e institucional, alegando para ello «dificultades de orden práctico y jurídico». De acogerse esta petición, se quedaría sin resolver uno de los puntos negros denunciados, como hemos señalado antes, por el propio Tribunal y por GRECO. La Comisión pide también que se matice la consideración de los familiares de los miembros de los órganos de dirección de los partidos como «partes vinculadas» a los mismos y posible objeto de fiscalización. En el momento de corregirse este trabajo se ha dado a conocer la aprobación por parte del Pleno del Tribunal de Cuentas de este Plan de Contabilidad. En este Plan, se exige la presentación de las cuentas anuales consolidadas, incluyendo la organización territorial del partido y la organización institucional (sociedades y fundaciones), aunque en este último caso se concede un período transitorio de dos años para cumplir con este objetivo.

En cuanto al problema de la transparencia de los ingresos y gastos de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos, merece la pena que nos detengamos brevemente en él, en la medida en que estas entidades se han convertido, desde la aprobación de la LOFPP de 2007, en una de las puertas traseras por las que el dinero, tanto público como privado, siguió llegando a los partidos.

Sin negar las importantes funciones que realizan estas entidades como think tanks o como instancias de formación del personal político, por poner sólo dos ejemplos de actividades que frecuentemente realizan, tampoco se puede ignorar que muchas de las actividades realizadas bajo el paraguas de fundaciones o asociaciones son propiamente actividades partidistas en las que se da visibilidad a los líderes de los partidos o se promocionan las propuestas políticas de éstos de cara a los ciudadanos.

La LOFPP de 2007 contenía en su Disposición Adicional Séptima dos importantes previsiones que suponían un resquicio para eludir determinadas restricciones que se imponían a los partidos. En primer lugar, el límite cuantitativo de las donaciones privadas realizadas a favor de estas entidades se sitúa en 150.000 euros (apara los partidos este límite es de 100.000 euros). En segundo lugar, a las fundaciones no se les aplica la prohibición de recibir donaciones de empresas privadas que tuvieran contrato vigente con Administraciones, organismos o empresas públicas.

Dicho esto, los informes del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad ordinaria de los partidos correspondientes a ejercicios posteriores a la entrada en vigor de esta Ley (25), han puesto en evidencia que una práctica habitual de las fundaciones es realizar convenios de colaboración con personas jurídicas privadas (o, a veces, públicas) para la realización de actividades, las cuales, en muchos casos, se definen de forma genérica y no se distinguen de la actuación propia de estas fundaciones o asociaciones, o bien, no se definen con claridad las contraprestaciones pactadas, por lo que en todos estos casos el Tribunal las ha considerado como donaciones, llegando a constatar, en algunos casos, que se había sobrepasado el límite de 150.000 euros establecido por la Ley, mientras que, en otros casos, el fraccionamiento en diversos convenios ha evitado que se sobrepasase esa cantidad. Según el Tribunal, de los 9 millones de euros de aportaciones privadas recibidas por el conjunto de las fundaciones objeto del informe, más de 2 millones se han instrumentado a través de convenios.

La reciente reforma de la LOFPP, llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, lejos de solucionar este problema detectado por el Tribunal, ha puesto en bandeja a los partidos un nuevo resquicio para que el dinero público y privado siga llegando hasta sus fundaciones y asociaciones, eludiendo los límites legales, pues se ha introducido un nuevo apartado en la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP en el que se establece que «no tendrán la con-

(25) Se conocen ya los Informes de 2007 y 2008, disponibles en la página web del Tribunal de Cuentas. El Informe relativo a 2009, 2010 y 2011, recientemente publicado, no ha podido tenerse en cuenta para la redacción de este trabajo.

sideración de donaciones [...] las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o asociación, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades» (Disposición Adicional Séptima, apartado cuatro, de la LOFPP). Así pues, al no ser consideradas como donaciones, estas «entregas monetarias o patrimoniales» no se ven afectadas por el límite de 150.000 euros e, incluso, esta previsión podría abrir la puerta a la realización de convenios de colaboración con Administraciones, organismos y empresas públicas. Por otra parte, como la Ley sólo obliga a las fundaciones y asociaciones a notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas en el plazo de tres meses, las cantidades recibidas mediando un convenio de colaboración no tendrán que ser declaradas. Se trata, sin duda, de un nuevo e importante agujero que se abre en la regulación, tal y como la ha reconocido el *Segundo Informe de Cumplimiento* de GRECO (2013), que señala que las excepciones introducidas con la LO 5/2012 en relación con las fuentes de ingresos permitidas para estas entidades son mucho más amplias que las existentes antes de la aprobación de dicha Ley.

Ciertamente, la LO 5/2012 también ha introducido ciertas previsiones en la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP de 2007 que refuerzan las exigencias de transparencia de estas entidades, como la obligación de realizar una auditoría de sus cuentas anuales y de hacer públicos, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados. Sin embargo, al igual que sucedía con las cuentas de los partidos, hay que relativizar la eficacia de dichas exigencias, pues esa obligación sólo entra en juego una vez que el Tribunal de Cuentas ha emitido el informe de fiscalización sobre las donaciones referidas y, además, ni se establece un plazo para cumplirla, ni se prevé ninguna sanción en caso de incumplimiento.

En conclusión, la regulación actual en materia de transparencia resulta insuficiente y ello es así, no sólo por sus múltiples carencias, sino también, a mi juicio, por un error de concepción, ya que se pone el acento en la primera función de la transparencia (control del cumplimiento de la legalidad), pero se sigue obviando casi por completo la segunda (información al electorado), en la medida en que una parte importante de la información relevante (como, por ejemplo, la identidad de los donantes) no se dispone que deba llegar al público y otra parte de esa información sí se dispone que llegue al público, pero no con carácter inmediato.

III. PROPUESTAS PARA UNA EVENTUAL REFORMA

Como acabamos de ver, la regulación actual ha conducido a una estructura de la financiación en la que los recursos públicos son los predominantes y en el que, ante la escasez de aportaciones privadas que se canalicen por las vías legales (sobre la financiación ilegal no hablamos), la financiación privada de los partidos, cuotas aparte, descansa fundamentalmente sobre los préstamos bancarios (26).

Ningún modelo de regulación es perfecto, pero existe un consenso bastante amplio sobre la necesidad de reequilibrar la proporción entre financiación pública y privada. ¿Cuál es la proporción ideal? Algunos trabajos sugieren que una proporción de 60-40 por 100 a favor de la financiación pública sería la óptima, pero se trata de opiniones que no están respaldadas por investigaciones empíricas. En mi opinión, marcarse objetivos demasiado ambiciosos puede resultar quimérico y lo más realista es plantearse simplemente la inversión de la tendencia actual, para frenar el incremento progresivo de la financiación pública y tratar de incrementar el peso de la financiación privada.

Ahora bien, ¿de qué financiación privada estamos hablando? No es lo mismo un modelo basado en una alta dependencia del sector financiero o de las grandes corporaciones que un modelo en el que el peso principal lo tengan aportaciones de pequeña cuantía provenientes de personas físicas. Estamos hablando, por tanto, de una «financiación ciudadana» frente a otras fórmulas (existentes en algunos países, sobre todo anglosajones) que podríamos llamar de «financiación corporativa».

En resumen, el modelo al cual debería tenderse sería, en mi opinión, un modelo en el que la financiación pública siga siendo el pilar fundamental, como garantía de la suficiencia y la estabilidad de los recursos, pero con un mayor respeto a la igualdad de oportunidades, y en el que los recursos públicos se complementan con aportaciones privadas de pequeña cuantía de ciudadanos, garantizando, no sólo la igualdad de oportunidades y la independencia del poder político respecto de los poderes económicos, sino también una conexión más fuerte entre los partidos y la sociedad. Por supuesto, debería tratarse de un modelo en el que la transparencia constituya uno de los principios básicos y en el que existan mecanismos de control eficaces.

(26) Según el Informe de 2008, el nivel de endeudamiento del conjunto de los partidos asciende a 222,1 millones de euros.

Considero que algunas de las propuestas que enumero a continuación pueden acercarnos a ese modelo, pero no las presento como una receta definitiva —sería, ciertamente, una osadía por mi parte—, sino como una contribución más al debate que desde hace ya años existe en nuestro país en torno a esta cuestión.

1. *Propuestas sobre financiación pública*

a) *Eliminación de la restricción del acceso a la financiación pública a los partidos no parlamentarios*

En cuanto a las subvenciones electorales, entiendo que deberían acceder a ellas todos los partidos que participen en los procesos electorales y obtengan un determinado porcentaje de votos, sin ninguna distinción entre partidos que obtengan representación parlamentaria y los que no la obtengan.

Considero, sin embargo, que en el caso de las subvenciones para funcionamiento ordinario sí que estaría justificado un cierto trato de favor hacia los partidos parlamentarios, por la función institucional que ejercen, por lo que podría ser razonable reservar una parte de dichas subvenciones para los partidos parlamentarios.

En relación con el criterio de reparto, entiendo que, en todos los casos, el criterio preferente debería ser el número de votos obtenidos, lo cual nos lleva al problema de determinar cuál ha de ser el porcentaje de votos que debe ser tomado como umbral de acceso. Considero que, por referencia a lo que se hace en otros países y en atención a las circunstancias peculiares de nuestro sistema de partidos, con una fuerte presencia de partidos de implantación territorial, un porcentaje adecuado podría ser el 1 por 100 de los votos a nivel nacional o, alternativamente, el 3 por 100 de los votos en las circunscripciones en las que hayan concurrido a las elecciones.

b) *Garantía de estabilidad y suficiencia en la financiación de estructuras territoriales de los partidos*

En consonancia con nuestro modelo de Estado compuesto, parece razonable que se generalice un sistema de financiación pública ordinaria descentralizado autonómicamente.

También sería conveniente que se llegase a alguna forma de acuerdo político para que las subvenciones para gastos de funcionamiento de los parlamen-

tos autonómicos y de las corporaciones locales estén sometidas a unos criterios de suficiencia y estabilidad y no se conviertan en un arma política en manos de las mayorías. En relación con los municipios y provincias, la Ley de Régimen Local puede establecer unos criterios comunes.

2. *Propuestas sobre financiación privada*

a) *Supresión de la diferenciación entre financiación privada ordinaria y electoral*

La diferencia de reglas genera confusión. Se pueden mantener las cuentas electorales separadas, pero como cuentas de gastos, no de ingresos, y con el único fin de controlar los límites máximos de gastos.

b) *Prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas*

Se propone, pues, un modelo de *financiación ciudadana*, como han hecho la legislación belga desde 1994, la francesa desde 1995 o la canadiense desde 2003. La trascendencia de esta medida es, sin duda, grande, por lo que me detendré algo más en su explicación.

Es cierto que en sus primeras manifestaciones, la prohibición de las aportaciones de las empresas (o de las personas jurídicas en general) surge como un instrumento de lucha contra la corrupción, tratando de impedir la compra de favores (EEUU, 1907). Sin embargo, en mi opinión, su fundamento constitucional puede ser más profundo y situarse en el entendimiento del derecho a contribuir a la financiación de un partido como un aspecto más del derecho de participación política de los ciudadanos, derecho que corresponde a los miembros de una determinada comunidad política, los cuales son personas físicas y no jurídicas.

La constitucionalidad de una ley que limite o incluso vede la facultad de las personas jurídicas de aportar fondos a los partidos está, por tanto, en mi opinión, fuera de dudas, pues con esta medida no se está limitando el derecho de participación política de ninguna persona titular del mismo, y, aunque pueda entenderse que se está afectando al derecho a la libertad de expresión de las personas jurídicas destinatarias, tampoco se está restringiendo dicho derecho de forma absoluta, sino sólo vedando uno de los medios a través de los cuales se puede ejercer dicha libertad. En el caso de las empresas, tampoco se estaría

limitando la libertad de empresa, pues la financiación de partidos políticos no puede ser considerada como una actividad objeto de este derecho.

Se podría aducir que la extensión de la prohibición a todas las personas jurídicas, y no sólo a las empresas, va más allá de la finalidad pretendida, que es la de evitar las interferencias de los poderes económicos en la representación política, pero, en mi opinión, esta medida, tendente a garantizar la efectividad de la prohibición, que sería fácilmente sorteable en caso contrario mediante la creación de asociaciones o fundaciones instrumentales, no supone una limitación irrazonable de la libertad de actuación de las personas jurídicas no empresariales. Ciertamente, una medida de este tipo impediría, por ejemplo, que un sindicato o una organización empresarial o profesional apoyara económicamente la campaña de un partido, pero no impediría en absoluto que los miembros de estas asociaciones, como cualquier otro ciudadano, aportasen fondos a dicho partido. Tampoco impediría que una entidad de estas características, en ejercicio de su libertad de expresión, diese a conocer públicamente su posición a favor de alguno de los competidores en liza, siempre que ello no llegase a suponer la realización de una campaña paralela, lo cual sería equivalente a una financiación indirecta o a la elusión de los límites de gastos electorales legalmente establecidos (27).

Por otra parte, los argumentos que señalan que es preciso hacer a los partidos más independientes del Estado y más anclados en su relación con los ciudadanos no son, en mi opinión, pertinentes a la hora de juzgar la conveniencia de una legislación de este tipo, pues de lo que se trata no es de limitar la relación entre los partidos y los ciudadanos, que se vería reflejada en las aportaciones provenientes de personas físicas, sino de limitar la influencia del poder económico sobre la competición electoral. A mi juicio, no es de recibo presentar como la única alternativa posible la opción entre unos partidos parásitos del Estado o unos partidos tributarios de intereses empresariales. El principio de igualdad de oportunidades impone al legislador democrático la obligación de garantizar la mayor independencia posible de los partidos tanto del poder político como de los poderes económicos, con el fin de que la competición electoral no quede adulterada.

A nadie se le escapa que la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas tropieza también con grandes dificultades en su aplicación práctica.

(27) Recordemos la prohibición de realizar campaña electoral que se impone a las personas jurídicas en virtud del artículo 50.3 LOREG. Tal prohibición hay que entenderla en términos muy estrictos, como prohibición de promover explícitamente el voto por una candidatura concreta, pues de lo contrario no sería compatible con el derecho a la libre expresión de ideas y opiniones consagrado en nuestra Constitución. Lo que se prohíbe es, pues, hacer una campaña paralela.

Sólo mecanismos de control muy eficaces pueden impedir que una disposición de este tipo sea burlada sistemáticamente. Estos problemas de eficacia han llevado a algunos autores a desechar la prohibición de las aportaciones de personas jurídicas y a propugnar la transparencia como instrumento menos agresivo con la libertad y más adecuado para prevenir las colusiones entre partidos y empresas (Álvarez Conde, Blanco Valdés y Del Castillo Vera, en AAVV, 1994: 104, 106 y sig. y 111). La idea es la siguiente: ante la imposibilidad de «poner puertas al campo», tratando de impedir una financiación empresarial que siempre va a existir, sometámosla al control público. Estos argumentos no carecen de sentido, pero hay que ser realistas y tener en cuenta las dificultades prácticas que también existen para lograr una auténtica y total transparencia. Que la financiación de los partidos por parte de empresas y otras personas jurídicas sea perfectamente legal no garantiza en absoluto que los donantes o los receptores de dicha financiación no tengan todos los reparos del mundo en dar publicidad a la misma, lo que nos lleva al convencimiento de que la permisividad no sería suficiente para garantizar la transparencia. Lo que, en mi opinión, hace que la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas sea potencialmente más eficaz, es que tal prohibición cierra también la puerta a la utilización de pantallas, a través de complicados entramados de entidades interpuestas, para camuflar el verdadero origen de los fondos donados a los partidos. Por supuesto, siempre cabrá la utilización de personas físicas que actúen como testaferros, pero, cuando se trata de transferir grandes cantidades de dinero, artimañas de este tipo no son fáciles de llevar a cabo y, en todo caso, un buen funcionamiento de las medidas de control y el establecimiento de fuertes sanciones debería resultar suficientemente disuasorio frente a las tentaciones de fraude de ley.

Un problema de índole práctica que se plantea con la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas es el de la previsible reducción de ingresos de los partidos. La solución a dicho problema pasa por la medida que analizamos en siguiente lugar, o sea, el fomento de las aportaciones ciudadanas de pequeña cuantía.

c) *Fomento de las aportaciones ciudadanas de pequeña cuantía*

El fomento de las aportaciones ciudadanas de pequeña cuantía se basa en dos medidas paralelas: limitaciones cuantitativas e incentivos fiscales regresivos.

En cuanto a la primera medida, en mi opinión, un límite razonable es de 2.000 o, como máximo, 3.000 euros por persona y partido político al año.

En cuanto a la segunda medida, existen diferentes formas de implementar incentivos fiscales regresivos sobre este tipo de donaciones. Por poner un ejemplo, se podría prever que cualquier aportación a los partidos (equiparando donaciones o cuotas de afiliación o de cargos públicos) tenga una deducción fiscal del 75 por 100 en los 100 primeros euros y que la deducción se vaya reduciendo progresivamente hasta un 15 por 100, que se aplicaría, por ejemplo, a partir de 1.000 euros de donación.

Un problema que surge con el método de la desgravación fiscal regresiva es el que afecta a las personas de bajos ingresos que no tienen obligación de presentar la declaración de la renta, las cuales se podrían, por tanto, ver discriminadas. Ciertamente, podría articularse un sistema de devolución, pero aun así, seguiría existiendo una falta de aliciente para donar en las capas de ingresos más bajos. Me temo que éste es un problema que no tiene solución. Pero, la financiación pública directa sirve precisamente para compensar esta desigualdad *de facto* entre los partidos que representan los intereses de las diferentes capas sociales.

El problema de la discriminación se solucionaría con un sistema de *matching*. Por ejemplo, por cada euro de donación privada el Estado daría otro euro. Pero esto a su vez elimina la regresividad, que era un efecto interesante para promover especialmente las *microdonaciones* de 100 euros o menos, las cuales, además, se pueden recaudar fácilmente mediante campañas *on line*. Una posibilidad es que la cantidad aportada por el Estado fuera mayor para las donaciones de menor cuantía.

Una ventaja que tiene tanto el sistema de desgravación fiscal, como el sistema de *matching* es que una parte del dinero público que reciben los partidos pasa a depender en parte de los contribuyentes, mientras que con el sistema actual de subvenciones directas son los propios partidos los que deciden su dotación presupuestaria. Suele aducirse que el mejor método para verificar el apoyo social de los partidos son los resultados electorales, sin embargo, entiendo que este tipo de fórmulas permiten verificar ese apoyo no sólo cada cuatro años, sino de forma constante. Asimismo, este tipo de fórmulas contribuyen a mitigar la situación de desventaja en que se pueden encontrar los partidos nuevos cuando todavía no han concurrido a ningún proceso electoral y, por tanto, garantizan mejor la igualdad de oportunidades.

d) *Garantía de una auténtica transparencia de las donaciones*

En mi opinión, no existirían reparos constitucionales a la hora de exigir la publicación de la identidad de todas las personas que realicen donaciones a

los partidos políticos desde el punto de vista de la libertad ideológica del artículo 16 CE. Creo que cuando una persona realiza una donación a un partido político está realizando un *acto expresivo* y no puede luego pretender acogerse al derecho a no declarar sobre su ideología.

No obstante, en la práctica sí que resulta problemática, desde el punto de vista del artículo 18.4 CE la publicación de los datos personales de los donantes, sobre todo si consideramos la situación de las donaciones de muy pequeña cuantía. La posibilidad de que terceras personas realicen un tratamiento de esos datos con finalidades espurias obliga a garantizar una cierta reserva.

Por ello, una solución proporcionada puede consistir en obligar a los partidos a realizar informes mensuales o trimestrales al Tribunal de Cuentas sobre todas las donaciones recibidas en el período de referencia, y el Tribunal se encargaría de publicar esos datos, con carácter inmediato, en su página web, pero sólo revelaría la identidad de los donantes que, a lo largo del año, superasen una cantidad que podría, por ejemplo, fijarse en 500 euros. En período electoral los informes podrían ser incluso más frecuentes, por ejemplo, semanales.

e) *Regulación aún más precisa de los préstamos bancarios y de los acuerdos de renegociación de los mismos y refuerzo de la transparencia en esta materia*

Como hemos comprobado en las páginas anteriores, uno de los puntos débiles de nuestra legislación sigue siendo la regulación de los préstamos bancarios y de los acuerdos de renegociación de los mismos. En este sentido, la introducción de una regulación específica sobre los términos y condiciones para la concesión de estos préstamos (importe máximo, sujetos que pueden concederlos, condiciones de pago, etc.), y el refuerzo de las medidas de transparencia en la línea de lo sugerido por GRECO son tareas ineludibles.

Sin embargo, si quisiéramos avanzar aún más, por el camino de la *financiación ciudadana*, que implica una prohibición total de las aportaciones de las personas jurídicas a los partidos, sería necesario introducir medidas que impidan totalmente que los acuerdos de renegociación de deudas se conviertan en una vía para sortear dicha prohibición. Una idea a estudiar en este sentido podría ser la introducción de controles preventivos, como el sometimiento al control previo del Tribunal de Cuentas los acuerdos de cancelación y de renegociación de la deuda de los partidos con las entidades financieras para evitar que se produzcan condonaciones encubiertas (Presno Linera, 1999: 2011).

f) *Refuerzo del control y de transparencia de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos*

Otro de los puntos débiles de nuestra legislación es todo lo que tiene que ver con las entidades vinculadas a los partidos, que se han convertido en la puerta trasera para la entrada de fondos privados. Por supuesto, si se considerase la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas a los partidos, dicha prohibición debería aplicarse por igual a las asociaciones y fundaciones dependientes de éstos.

En vista de los últimos informes del Tribunal de Cuentas, una primera medida debería consistir en obligar a estas entidades a hacer públicos en sus páginas web todos los convenios de colaboración que suscriban con otras entidades en un plazo no superior a un mes desde la firma de los mismos y que dichos convenios queden sometidos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, de manera que pueda determinarse en qué casos estamos ante auténticos acuerdos para la realización de actividades con contraprestaciones claras y en qué casos estamos ante donaciones encubiertas que, por consiguiente, deberán someterse a las limitaciones y restricciones que correspondan.

Por otra parte, en el Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización de la contabilidad ordinaria de los partidos correspondiente al ejercicio 2008 se contienen una serie de recomendaciones que pueden mejorar el control de estas entidades. Resumiendo, esas recomendaciones son:

1. Regular mejor los requisitos para establecer la vinculación orgánica con los partidos, valorando incluso la conveniencia de que estas entidades se integren en el registro de partidos políticos.
2. Sometimiento de las fundaciones a las obligaciones contables establecidas en el Título IV de la LOFPP.
3. Extender las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas más allá de las donaciones percibidas para abarcar el resto de la actividad de estas entidades.
4. Cuando existan convenios de colaboración, se cuantifiquen económicamente las actividades que realicen las fundaciones o asociaciones y se establezca un procedimiento que permita verificar la realización de las mismas.
5. Extender a las fundaciones la prohibición de recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones, organismos o empresas públicas.

En el momento del cierre de este trabajo, el Consejo de Ministros ha aprobado, en su reunión de 20 de septiembre de 2013, un Informe de la Vicepresi-

denta del Gobierno sobre el Plan de Regeneración Democrática (28). Dentro de dicho plan, se contemplan algunas de las medidas recomendadas por el Tribunal de Cuentas, como la inscripción obligatoria de las entidades vinculadas en el Registro de Partidos, la determinación explícita de los criterios que determinan la vinculación a un partido político y, genéricamente, se habla del «refuerzo de los mecanismos de control sobre su actividad económica y financiera», pero sin explicitar más las medidas.

g) *Otras medidas para asegurar la transparencia y el control*

Uno de los mecanismos de garantía que es preciso reforzar tiene que ver con el fortalecimiento del sistema de auditoría interna de los partidos políticos. La LO 5/2012 ha introducido la obligación de los partidos de someter sus cuentas a una auditoría interna y de trasladar los resultados al Tribunal de Cuentas para su control. También obliga a los partidos a establecer otros mecanismos de control interno, pero, como sucede con otros de los mandatos de esta Ley, no se prevén sanciones para los supuestos de incumplimiento. Como ha señalado GRECO en el *Segundo Informe de Cumplimiento* (2013), que hemos citado en reiteradas ocasiones, la puesta en marcha de estos mecanismos de control interno y de medidas de transparencia asociadas a los mismos es crucial para la credibilidad y efectividad del conjunto de la regulación sobre financiación partidista (29).

Otro conjunto de medidas de particular importancia son las referidas a incrementar las posibilidades reales del Tribunal de Cuentas para llevar a cabo su tarea eficazmente y sin dilaciones indebidas. Un medio muy importante para conseguir esta mejora en la eficacia del órgano fiscalizador es el incremento de los medios materiales y personales puestos a su disposición. Ciertamente, en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos en esta vía, lo cual es me-

(28) La información sobre este plan está disponible en Internet (http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130920.htm#Regeneracion).

(29) El plan presentado por el Gobierno en el Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2013, al que nos hemos referido antes, también hace referencia a la cuestión un primer paquete de medidas tiene que ver con el control de la actividad económica de los partidos y algunas de ellas van dirigidas específicamente a la puesta en marcha de estos mecanismos de control interno, como la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera de los partidos; su comparecencia anual obligatoria en el Parlamento; la obligación de todos los partidos políticos de presentar sus cuentas al Tribunal de Cuentas, independientemente de si reciben o no subvenciones; y la regulación obligatoria, en los estatutos de cada partido, del procedimiento de aprobación de sus cuentas. Otras de las medidas propuestas deberán implementarse a través del futuro plan de contabilidad específico, que ya sufre un importante retraso, tal y como se ha dicho antes.

ritorio teniendo en cuenta el contexto general de restricciones presupuestarias. Otro de los medios dirigidos a la consecución de este fin es la mejora de la colaboración del Tribunal de Cuentas con otras instituciones, especialmente con el Banco de España y con la Agencia Tributaria, y el reforzamiento de sus poderes para mejorar la colaboración con las entidades financieras privadas (30).

A mi juicio, es necesario cambiar de manera radical la filosofía con la que el Tribunal de Cuentas se enfrenta a la fiscalización de los partidos políticos. Durante mucho tiempo ha predominado un enfoque muy condicionado por la tarea principal de este órgano de control externo como fiscalizador de las cuentas del sector público. Sin embargo, respecto a los partidos políticos, su enfoque debe ser mucho más amplio y, en consonancia con ello, sus atribuciones deben ser también más extensas, especialmente para permitir que el Tribunal tome la iniciativa en la investigación y no dependa casi exclusivamente de la documentación proporcionada por los propios partidos, como sucede ahora. En definitiva, el papel del Tribunal en esta materia debe aproximarse más al de un juez de instrucción.

Esta última reflexión plantea una duda sobre la adecuación del Tribunal de Cuentas para asumir este nuevo enfoque, dada su politización. En efecto, todos los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el poder político: «Seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años» (art. 30.1 LOTCu). Pero, más que la forma de elección, es el perfil de los elegidos el que resulta más preocupante, pues muchos de ellos han sido senadores o diputados o han ocupado otros puestos políticos relevantes en los partidos que se supone que tienen que controlar. Tampoco resulta alentador que los grupos políticos negocien el reparto de los puestos de este órgano por cuotas, como sucede en otros órganos constitucionales. Desde luego, sería deseable que una tarea tan sensible como la de controlar las finanzas de los partidos políticos recayese en un órgano que fuese mucho más independiente respecto a dichos partidos.

En cuanto al refuerzo del régimen sancionador, la LO 5/2012 dio un paso importante en su mejora. Sin embargo, siguen existiendo importantes carencias en este régimen, como se desprende del *Segundo Informe de Cumplimiento* de GRECO: No se prevén sanciones para los donantes que infringen la legislación,

(30) El plan presentado por el Gobierno en el Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2013, al que nos hemos referido antes, se refiere a la «fórmulas de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y organismos públicos como la Agencia Tributaria, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y la Oficina de Conflictos de Intereses» y a la «colaboración obligatoria de las entidades de crédito con el Tribunal de Cuentas», pero no especifica más.

las sanciones que se prevén son exclusivamente económicas y, como hemos señalado en apartados anteriores de este trabajo, no todos los incumplimientos llevan aparejada las correspondientes sanciones (31).

Para terminar, hemos de hacer una brevísima referencia a la propuesta de penalización de la financiación ilegal contenida en el Proyecto de nuevo Código Penal, que fue aprobado en el Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2013. A esto hay que añadir la importante modificación operada a través de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de noviembre, que eliminó del artículo 31*bis* del Código Penal la excepción relativa a partidos políticos y sindicatos en relación con la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Estas reformas suponen abrir la puerta a una nueva orientación en la lucha contra la financiación ilícita, pero aún es muy pronto para hacer valoraciones sobre la efectividad de estas medidas.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Casi siempre que, desde el ámbito académico, se plantean reformas de la financiación de los partidos, surge una especie de melancolía relacionada con el hecho, innegable, de que la regulación está en manos de los propios partidos, por lo que no es de esperar que el zorro sea muy diligente a la hora de implementar medidas de protección en el gallinero para salvaguardar la integridad física de las gallinas.

Estudios politológicos como el de Martínez Cousinou (2013) o económicos como el de García Viñuela y González de Aguilar (2011), entre otros muchos, nos muestran que las reformas en materia de financiación política siempre se han hecho en interés de los propios partidos. La tesis de la «cartelización» de Katz y Mair (2004) no sería sino una forma de llevar al extremo ese argumento.

Sin embargo, existen momentos en los que el riesgo de la inacción puede ser mayor que el posible beneficio. En este artículo he expresado con firmeza la necesidad de defender a los partidos, como instrumentos fundamentales de la participación política de los ciudadanos, frente a la corriente actual de demagogia antipartidista que pretende sacar provecho de la crisis de confianza en las

(31) A este respecto, el plan presentado por el Gobierno en el Consejo de Ministros del 20 de septiembre de 2013, al que nos hemos referido antes, habla de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, del refuerzo del cobro de las sanciones, y de la subsanación de deficiencias existentes en el procedimiento sancionador, por lo que habrá que estar atentos a la traslación de estas buenas intenciones a propuestas normativas concretas.

instituciones que está acompañando a la crisis económica que sufrimos en los últimos años.

Los partidos son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia y, por ello, es también imprescindible que los partidos puedan cumplir con las funciones que tienen asignadas de una manera óptima. Pero, para que puedan hacerlo, es preciso que se transformen y se adapten a las nuevas demandas ciudadanas, también en lo relativo a sus fuentes de financiación. Escudarse en su carácter central dentro del sistema político para rechazar cualquier crítica y defender un mantenimiento de un modelo de financiación disfuncional, simplemente porque es lo que conviene a los grandes partidos, sería una actitud tan irresponsable como la de los populismos que abogan por la pura y simple desaparición de los partidos.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (2009): *La financiación de los partidos políticos*, Foro de la sociedad civil.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (1990): *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique (2009): «Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política», *Ciencia Política*, núm. 20, págs. 75-96.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique, y GONZÁLEZ DE AGUILAR, Carmen (2011): «Regulación al servicio de los reguladores: la Ley de financiación de los partidos políticos de 2007», en *XVIII Encuentro de economía pública*.
- GILLESPIE, Richard (1998): «Party Funding in a New Democracy: Spain», en BURNELL, Peter, y WARE, Alan (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, págs. 73-93.
- GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN (GRECO) (2009): *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding (Theme II)*, 15 de mayo de 2009, disponible en Internet (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf).
- (2011): *Third Evaluation Round. Compliance Report on Spain*, 1 de abril de 2011, disponible en Internet (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%295_Spain_EN.pdf).
- (2013): *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Spain*, 21 de junio de 2013, disponible en Internet (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2920_Second_Spain_EN.pdf).
- KATZ, Richard S., y MAIR, Peter (2004): «El partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos», *Zona Abierta*, núm. 108-109, págs. 9-42 (es traducción de «Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, núm. 1, 1995, págs. 5-27).

- MARTÍNEZ COUSINOU, Gloria (2013): *El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido*, Tesis doctoral presentada en la UNED.
- NÚÑEZ PÉREZ, Manuel (2009): «La financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, núm. 33, págs. 163-174.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio (1998): *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- PRESNO LINERA, Miguel A. (1999), «La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, págs. 205-228.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel, y FIDALGO CERVIÑO, Esther (2012): «Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 74, págs. 239-259.
- RODRÍGUEZ TERUEL, Joan (coord.) (2013): *Finançament de partits i transparència democràtica. Bones Pràctiques a Europa i Amèrica del Nord*, Fundació Catalunya Europa.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SCHNEIDER, Hans-Peter (1995): «Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos (1)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, págs. 23-42.
- AAVV (1994): *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (Col. *Cuadernos y Debates*, núm. 47).

RESUMEN

La financiación de los partidos es probablemente una de las cuestiones más controvertidas en las democracias modernas. La finalidad de este artículo no es encontrar un «modelo constitucional» de financiación partidista, sino hacer una contribución al debate académico sobre la reforma del sistema de financiación en España, prestando atención a las funciones que los partidos deben cumplir en el sistema y al modo en que una regulación en particular de la financiación de los partidos puede ayudar a consolidar un modelo participativo e igualitario de democracia. De acuerdo con esta visión, el artículo hace una crítica de la regulación vigente, adoptada en 2007 y recientemente reformada en 2012, y aboga por una reforma de amplio alcance basada sobre los principios de suficiencia de recursos, transparencia, igualdad de oportunidades y reforzamiento de las relaciones entre los partidos y la sociedad.

PALABRAS CLAVE: partidos políticos; financiación de los partidos; transparencia; igualdad de oportunidades.

ABSTRACT

Party finance is probably one of the most controversial issues in modern democracies. The aim of this article is not to find a «constitutional model» of party funding, but to make a contribution to the academic discussion about the reform of the party funding system in Spain, paying attention to the functions that parties must accomplish within the system and to the way how a particular regulation of party funding may help to consolidate a participative and egalitarian model of democracy. According to this vision, the article offers a critical approach of the current regulation, adopted in 2007 and recently reformed in 2012, and claims for a broad reform based upon the principles of sufficiency of resources, transparency, equality of chances and the fastening of the relationship between political parties and society.

KEY WORDS: political parties; party finance; transparency; equality of chances.