

# EL CONTROL SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN DESAFÍO PERMANENTE PARA EL LEGISLADOR

GERARDO RUÍZ-RICO RUÍZ  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Jaén*

## SUMARIO

- I. La corrupción como premisa para entender la evolución legislativa sobre financiación de partidos políticos y su directa incompatibilidad constitucional.
- II. La disciplina legislativa sobre financiación de los partidos políticos.
- III. Los métodos previstos legalmente para el control de la financiación de los partidos políticos y su régimen sancionador.
- IV. La transparencia y el control como ejes de las recientes propuestas legislativas para mejorar el modelo de financiación de partidos.
- V. Algunas conclusiones (siempre provisionales).

## I. LA CORRUPCIÓN COMO PREMISA PARA ENTENDER LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA SOBRE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU DIRECTA INCOMPATIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Las sucesivas revisiones legislativas que se han realizado —y continúan haciéndose— de la Ley de Financiación de Partidos<sup>1</sup> no hacen sino poner en eviden-

<sup>1</sup> Las trayectoria legislativa en materia de financiación de los partidos políticos en España se inicia con la L.O. 3/1987, de 2 de Julio; a la que remite después la Ley de Partidos Políticos (LO 6/2002, de 27 de junio, art. 13). La ley de 1987 fue reformada por la L.O. 8/2007 de 4 de julio, y esta última a su vez sufre algunas modificaciones con la L.O. 5/2012, de 22 de octubre. No obstante, se ha presentado en el Parlamento una revi-

cia la impotencia del legislador español para hacer frente a una corrupción que se ha visto favorecida por la comprobada ineficacia de los mecanismos de control, diseñados hasta ahora para garantizar los principios constitucionales que deben regir el funcionamiento y actividad de estas formaciones políticas. Ciertamente la generalización de esta patología no sólo representa un riesgo incuestionable de deformación de los pilares en que se debe fundar cualquier democracia constitucional; también conlleva con frecuencia una desviación de los recursos presupuestarios del Estado hacia el enriquecimiento particular y el sostenimiento ilegal de las formaciones políticas. El fenómeno está generando por añadidura una desconfianza social hacia las reglas y los agentes que operan en el modelo económico, a raíz de la expansión de un fenómeno que viene impulsado en buena medida por las lagunas jurídicas y los déficits de fiscalización que todavía ofrece el régimen de financiación de los partidos<sup>2</sup>. El peligro anunciado cobra realidad actualmente en las múltiples formas y manifestaciones de corrupción que están debilitando sin duda la afección social hacia las instituciones representativas y de gobierno del Estado y las demás Administraciones públicas territoriales.

Las recetas legales que se han intentado aplicar para conseguir una adecuada y «transparente» financiación de los partidos políticos no han demostrado ser eficaces para contener un problema cuya proyección alcanza a los presupuestos constitucionales del Estado social de Derecho. Sin embargo, empieza a tener sentido plantearse si las sucesivas revisiones legislativas que se están promoviendo, enfocadas a la superación de los déficit en el control de la actividad económico-financiera de los partidos, están quizás alcanzando ya un nivel excesivo de intervencionismo público sobre su libertad de actuación y funcionamiento, facultades en definitiva garantizadas, con el máximo énfasis, en el Título Preliminar de la CE (art. 6). No parece estar habilitando este precepto constitucional un régimen legal basado en la restricción desmedida e ilimitada de sus mecanismos de financiación, salvo cuando esta última pueda resultar incompatible con los principios fundamentales y valores superiores que la propia CE sanciona como elementos característicos de un Estado democrático (igualdad, pluralismo político)<sup>3</sup>.

sión legislativa de mayor alcance con el Proyecto de Ley Proyecto de L.O. de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 82-1, de 28/02/2014.

2 Vid. G. DE VERGOTTINI, «Una road contro la corruzione, en *Corruzione contro Costituzione*», en *Percorsi Costituzionali*, n. 1 / 2, Cedam, Milano, 2012, p.1 y ss.. Otros trabajos de interés que analizan el tema, en esta misma publicación, desde una perspectiva italiana y comparada: B.G. MATTARELLA, en «Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione» (pp. 15-30), F. LANCHESTER en «Stato dei partiti non partitocrazia» (pp. 51-64); y otros enfoque nacionales examinados por C. LANDA (Perú), M. FIGUEIREDO (Brasil) o T. MARINKOVIC (Serbia). El caso español estudiado por Pedro Tenorio, en «Corrupción y financiación de los partidos políticos en España» y G. RUIZ-RICO, en «El sistema de financiación de los partidos políticos en España. La difícil solución legal para la corrupción política».

3 En todo caso, esas posibles restricciones y condicionamientos se están ampliando a las esferas institucionales políticas parlamentarias (fiscalización de gastos de «uso personal» de diputados y senadores) o representativas de la esfera local (Ayuntamientos), en cuya estructura interna se localizan igualmente expresiones

La intervención y fiscalización pública de entidades que, pese a su relieve constitucional y función pública, siguen teniendo una naturaleza jurídica privada, se puede ver justificada en mayor medida si cabe por la orientación vinculante marcada en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (EEAA) hacia objetivos como el «buen gobierno» o la «buena administración». Estos principios no han sido formulados aún en el plano constitucional, si bien resulta viable su extracción mediante una interpretación sistémica del marco dispositivo que condensa la definición misma del Estado constitucional de derecho<sup>4</sup>. Sin embargo, sí que han sido enunciados, e inclusive prefigurados como teóricos derechos subjetivos («derecho a una buena Administración») en las reformas estatutarias de Cataluña (2006) y Andalucía (2007)<sup>5</sup>.

Pese a la directa confrontación con los principios que definen y caracterizan al Estado Constitucional de Derecho, sin embargo sorprende que no exista una disciplina específica sobre este problema en el contexto del constitucionalismo contemporáneo europeo; en contraste con la persistencia y gravedad del fenómeno, que ha llegado a explotar —o amenaza en la actualidad con hacerlo— el sistema de partidos tradicional o histórico de algunos países. Tampoco en la norma constitucional española encontramos una directriz expresa, o una mínima batería de medios instrumentales con los que prevenir o reaccionar ante activida-

orgánicas de los partidos políticos (grupos parlamentarios, grupos municipales). Sobre medidas preventivas contra la corrupción en la esfera político-institucional local, como garantía del derecho a la gobernanza y a una buena administración, vid. J. PONCE SOLÉ, «La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)», en *Anuario de Gobierno Local*. Núm.1, 2012, Fundación democracia y Gobierno Local, IDOP, pp. 93-140.

4 La corrupción supondría un atentado directo contra los principios constitucionales que señalizan las pautas fundamentales de comportamiento en cualquier poder y administración públicos: artículos 9-3 (legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad), 31.2 (equidad, eficiencia y economía en el gasto público) y 103.1 (objetividad, eficacia, sometimiento a la ley) y 103.3 (imparcialidad en la actuación de los funcionarios públicos). Del mismo modo, en esa proyección casi «globalizada» de la corrupción sobre el marco constitucional, tendría que quedar subrayada su especial afectación sobre el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos basado en el criterio del mérito (23.2).

5 El artículo 31 del estatuto de Autonomía de Andalucía, reconoce y garantiza el *derecho a una buena administración*, entendido siempre y de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente normativa de desarrollo, como «el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca». En términos no exactamente coincidentes, el artículo 30 del Estatuto catalán relaciona y unifica en un solo precepto el *derecho de acceso a los servicios públicos* y el *derecho a una buena Administración*. De este modo, proporciona un enfoque prestacional bastante más amplio que el simple acceso a la información (*derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general*), complementado por un derecho de carácter «procesual» a recibir un tratamiento *imparcial y objetivo* de los poderes públicos catalanes, a los cuales dirige el mandato de adoptar *una carta de derechos de los usuarios y de obligaciones de los prestadores*. Vid. G. Ruiz-Rico, «El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria», en la monografía colectiva *El derecho a una buena administración y la ética pública* (C.M. ÁVILA RODRÍGUEZ, F.J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, coord.). 2011, pp. 55-76.

des irregulares e ilícitas relacionadas con la corrupción, tanto de los partidos políticos como de los poderes públicos «colonizados» por éstos. Las referencias constitucionales resultan tan indirectas que sólo pueden servir de una mera guía básica de orientación, siempre excesivamente inconcreta y genérica, de la que difícilmente se configura un parámetro normativo operativo para el legislador. En todo caso, y pese a sus explícitas lagunas en sentido formal, esos genéricos dispositivos constitucionales siguen configurando el canon de evaluación último que conforma la irregularidad jurídica y ética de los operadores —institucionales y privados— que incurrir en un supuesto de corrupción política<sup>6</sup>.

El silencio o la falta de indicadores específicos en la esfera constitucional no han impedido la confección de dispositivos «anticorrupción» que actúan desde el plano tanto de la *deontología política* como del derecho penal y administrativo sancionador.

En cuanto a la primera de estas dimensiones, existe una tendencia hacia la codificación de las reglas que deben inspirar la conducta y funciones que desempeñan para los actores que actúan en instituciones políticas (Parlamento, Gobierno). Nuestro país no ha sido una excepción a esta estrategia normativa. La plasmación jurídica de unos Códigos de conducta que deben inspirar la actuación del Gobierno ha tenido lugar a través de la Orden 516/2005, de 3 de marzo, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. En relación con los funcionarios y responsables de la Administración Pública, la exigencia de unas conductas ética y jurídicamente adecuadas no se impone mediante reglas de naturaleza deontológica, sino desde una disciplina normativa contenida en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuya infracción puede dar lugar a sanciones de diverso alcance (despido, separación de funciones, demérito, traslado forzoso). La traslación a una esfera positiva de las tablas de obligaciones ético-políticas (*Codes*) supone desde luego un reforzamiento de las garantías sancionatorias frente a un posible incumplimiento<sup>7</sup>.

Ciertamente, en el ordenamiento constitucional —y sobre todo en su posterior desarrollo legislativo— se podrían localizar algunos mecanismos en teoría adecuados para prevenir y reaccionar contra el fenómeno de la corrupción política; han sido validados por la propia norma fundamental en el marco de una forma de Estado netamente intervencionista (Estado social de derecho), desde el que se

6 Nos parece imprescindible la lectura y examen de los diagnósticos que se realizan sobre este tema en la Encuesta *Corrupción política y derecho público*, publicada en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 25, 2010, pp. 15 y ss.

7 El ejemplo más representativo sería el analizado con notable precisión por Bustos Gisbert, a propósito del Ministerial Code y la Freedom of information Act (2000). Vid. R. BUSTOS GISBERT, «Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 25, 2010, pp. 101 y ss.

habilita en potencia a las instituciones competentes (legislador/es y órganos de control externo) para diseñar e implementar esos instrumentos de fiscalización. La operatividad sin embargo de los que se han creado hasta el momento para hacer efectivo el principio fundamental de la rendición de cuentas se ha demostrado deficitaria e insuficiente. Nos referimos obviamente a todas las fórmulas que desde modelo parlamentario de gobierno se han concebido para practicar el control y en su caso también exigir responsabilidad política. Esa evidente y relativa eficacia tiene una estrecha relación con la configuración técnica de estos instrumentos de fiscalización. Así, las posibilidades de exigir responsabilidad política al Ejecutivo, e indirectamente también a su mayoría parlamentaria, disminuyen desde el momento en que su diseño constitucional se plantea con un carácter exclusivamente *constructivo* y *solidario*, lo que evita además la posibilidad de que aquélla se proyecte de forma personalizada sobre miembros individuales del Gobierno.

Posiblemente la evidencia y presunción, todavía no jurisdiccionales, de posibles prácticas ilegales o actividades que entrarían dentro del concepto de corrupción política resulta más efectiva con el uso de las herramientas que proporciona el control parlamentario. Aunque con una virtualidad jurídica ciertamente limitada, no obstante fuerzan de algún modo a la rendición de cuentas ante la opinión pública de los responsables políticos en la toma de decisiones y el empleo de recursos presupuestarios. Como hemos apuntado, su utilidad en clave jurídica es reducida, ya que la imposición del criterio de mayoría viene a dificultar, bien las posibles resoluciones que, en forma de moción parlamentaria, puedan derivar del dispositivo de control empelado (interpelación, proposición no de ley), bien incluso la propia activación por las minorías de alguno de esos aquellos instrumentos de fiscalización<sup>8</sup>. A lo anterior cabe añadir la constatación en la actualidad de un indudable proceso de debilitamiento competencial en una de las instituciones que podría actuar como barrera de contención, indirecta pero virtualmente eficaz, frente a prácticas irregulares de las Administraciones públicas<sup>9</sup>. Nos referimos a

8 Las condiciones que se imponen para la puesta en funcionamiento de las Comisiones de Investigación han ido evolucionando, con el objetivo de no bloquear, a través de la activación de la mayoría mecánica gubernamental, a las minorías parlamentarias que intentan utilizar un instrumento que, aunque con frecuencia no es muy resolutorio ni definitivo en cuanto a sus conclusiones, sí que tiene un impacto muy fuerte como plataforma de observación, conocimiento y en definitiva control social. En esta línea evolutiva el Reglamento del Congreso de los Diputados español ha previsto que la constitución de una de estas comisiones no dependa de la voluntad de la mayoría gubernamental: «*El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público*» (art. 52). Aunque creemos que el tema no ha sido objeto de atención preferente por la doctrina en los últimos años, nos sigue pareciendo destacable, sobre el punto comentado, el trabajo de I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación», en *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pp. 123-181.

9 Las Defensorías no sólo orientan sus competencias hacia la defensa de los derechos constitucionales, sino que se encontrarían igualmente habilitadas para investigar y fiscalizar la actuación irregular de los fun-

la escasa funcionalidad que están demostrando en tiempos de crisis los Ombudsmen (cualquiera de los que existen en los diferentes niveles territoriales e institucionales); una *incompetencia* que está contribuyendo a reducir de manera progresiva su legitimación social, no sólo como instituciones útiles en la tutela de los derechos sociales constitucionalizados, sino también para fiscalizar y evitar en su caso la complicidad desde la esfera pública con la corrupción política. A esta limitada eficacia para intervenir de forma positiva en la atenuación de los efectos antisociales de la crisis económica, se suma el hecho de que aquélla está siendo aprovechada como argumento político con el que justificar su eliminación de la estructura organizativa básica de algunas instituciones (Comunidades Autónomas, especialmente)<sup>10</sup>. En definitiva, los dispositivos para el ejercicio del control parlamentario, pese que cuenten con una cobertura constitucional, no resultan por lo general demasiado productivos en cuanto a resultados inmediatos, si bien tampoco cabe negar que, como ejercicio de evaluación política y transparencia de la actuación de los partidos en la esfera administrativa puede tener repercusiones importantes, de un modo «diferido», en sus opciones posteriores dentro de la arena electoral.

La incapacidad relativa para practicar un control adecuado de la corrupción se ha verificado asimismo en las fórmulas constitucionales (mayorías supracualificadas) que se han implantado para prevenir el riesgo de una posible monopolización partidista, tanto de instituciones encargadas de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales (Tribunal Constitucional), como de las que tienen asignada la competencia para determinar la composición interna de los máximos órganos judiciales, igualmente garantes «naturales» de esos mismos derechos y

cionarios públicos y sus correspondientes *direcciones políticas*, designadas de forma discrecional en base a lealtades políticas partidistas y gubernamentales. Desde esta perspectiva, se puede traer a colación el Reglamento del Congreso de los Diputados español, una demostración evidente de que la competencia funcional del Defensor nacional podría perfectamente abarcar el control de la corrupción política de las diferentes Administraciones Públicas: «*Los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos*» (art. 200). En cuanto a la potencial actuación de los ombudsmen en este ámbito, nos parecen interesantes las aportaciones que hacen al respecto algunos de los Comisionados autonómicos en el reciente trabajo colectivo, dirigido por A. Anguita Susi, «*Derechos estatutarios y Defensores del Pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*». Atelier. 2014.

10 La desaparición de los Defensores Autonómicos (Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias) no es una decisión que pueda entrar en la competencia estatal, ni tampoco en la del legislador autonómico, si esta institución ha adquirido ya carta de naturaleza estatutaria, al requerirse en este último caso unas mayorías cualificadas en el parlamento autonómico para proceder a una modificación de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En todo caso, el debate sobre su permanencia —impulsado por el argumento del ahorro presupuestario en este período de crisis —véase, el Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración, CORA, 2013— está debilitando a todas estas instituciones cuya conservación peligra en este momento en no pocas Comunidades, junto a la institución encargada de fiscalizar actuaciones económicas y presupuestos de instituciones públicas directamente relacionadas con el sistema de partidos autonómico (Sindicatura de Cuentas, Cámara de Cuentas autonómicas).

libertades (Consejo General del Poder Judicial). La gradual «adscripción partidista» de sus titulares merma sin duda su idoneidad como instancias de control de la corrupción que se genera en los distintos escenarios —públicos y privados— donde se proyecta la acción política. La fiscalización desde este otro plano jurisdiccional tampoco queda garantizada suficientemente con los indefinidos contornos constitucionales del sistema de incompatibilidades de quienes ocupan las principales responsabilidades políticas e institucionales; una perspectiva que abre un campo excesivamente dúctil a la posibilidad de una interpretación restrictiva —en sus contornos legales y en la interpretación judicial después— de la noción de «interés particular», cuando se produce una incompatibilidad de éste con el ejercicio de un cargo público predestinado siempre a la defensa del interés general. Por fortuna, parece invariable hoy una evolución normativa que, en aras de resolver en positivo esos supuestos de antinomia de intereses, amplifica la secuencia temporal de las posibles incompatibilidades de quienes, como parte de la dirección política de la Administración, pudieron tener relación con entidades privadas que operaban en su esfera competencial<sup>11</sup>.

Sin embargo, las reformas de regeneración democrática siguen demostrando una resistencia insuperable a la posibilidad de implantar uno de los mecanismos que podrían ser más determinantes contra la corrupción que se ha asentado en la escena y los actores políticos en nuestro país. Nos referimos a la posibilidad de establecer una limitación temporal en el ejercicio de mandatos de representación y gubernamentales; pero en calidad principio o directriz constitucional que sea vinculante, siempre y en todo caso, para el legislador encargado de configurar la forma definitiva de la estructura organizativa de las instituciones políticas (Estado, CCAA, entidades locales). La expansión de este fenómeno en España ha puesto de manifiesto una clara relación entre el clientelismo y la corrupción y la posibilidad de ocupar, de forma casi indefinida, posiciones políticas desde las cuales se llegan a adoptar decisiones en provecho de intereses particulares y con frecuencia simultáneamente partidistas.

## II. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA SOBRE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La actual regulación legislativa sobre el sistema de financiación de partidos se inclina preferentemente a garantizar el denominado principio de transparencia<sup>12</sup>.

11 Entre las medidas que se han planteado en la presente legislatura en favor de la llamada *regeneración democrática* se contempla una ampliación del tiempo (cinco años) aplicable al «enfriamiento postlaboral», que ya había sido objeto de regulación la Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

12 Aunque se trata de dos materias legislativas distintas en cuanto a su contenido y alcance, resulta evidente no obstante la interconexión implícita entre ellas, tal y como se demuestra con la aplicación de algu-

No obstante, esta orientación es relativamente reciente, ya que en sus orígenes la prioridad del legislador se dirigió principalmente a asegurar en la reciente democracia una estabilidad al sistema de partidos, proporcionando a estas asociaciones los recursos económicos necesarios para llevar a cabo su actividad. El silencio —o escaso contenido— constitucional en la materia ha servido no obstante para ampliar el margen de autonomía de la Ley a la hora de establecer, y modificar cuando se considerado necesario, su modelo de financiación.

El sintético enunciado del artículo 6 (CE) hace un señalamiento bastante indefinido en cuanto a los límites que afectan a su creación y actividad, limitándose a declarar de forma igualmente genérica que aquéllas quedarán subordinadas a «la Constitución y a las leyes». De este modo, el constituyente estaba optando claramente por remitir a una dimensión normativa inferior el desarrollo y concreción de los elementos esenciales del funcionamiento de los partidos políticos, incluyendo por tanto las posibles fórmulas de control sobre sus ingresos y actividad económico-financiera. La *ductilidad* o *apertura* de esas mínimas referencias constitucionales habilitaba el diseño legislativo e implementación de dispositivos de fiscalización sobre todas y cada una de las facetas en las que se despliega la actividad de los partidos políticos; desde los métodos de financiación a la oferta electoral (candidaturas paritarias). El objetivo central del establecimiento de unas reglas y límites en la obtención recursos económicos no es otro que asegurar el necesario equilibrio en la concurrencia electoral y, con ello, un grado aceptable de pluralismo político, como presupuestos básicos de un Estado democrático de derecho. Indirectamente también esta disciplina legislativa serviría como barrera de contención para evitar todas las eventuales prácticas de los partidos ligadas a la corrupción que desvirtúan la contienda electoral.

Ciertamente valores superiores marcados en la norma fundamental (art. 1.1), como el pluralismo político y la igualdad exigen, paradójicamente, un elevado nivel de intervencionismo por parte del poder público, con el que defender la autonomía de las formaciones políticas frente a quienes representan sus propias fuentes de financiación; sólo de este de modo están en condiciones de cumplir adecuadamente con las tareas asignadas constitucionalmente (formación y expresión de la voluntad popular, instrumentalización de la participación política), funciones éstas vinculadas de forma directa al principio representativo. La proyección en la acción política y las responsabilidades institucionales de los partidos de esos principios y valores justifican la adopción de unos condicionamientos estrictos en su sistema de financiación, como mecanismo de salvaguardia colateral del pluralismo ideológico, el cual quedaría indudablemente lastrado si se no se contempla algún tipo de restricciones a la obtención de medios por fuentes empresariales y entidades privadas.

nas de las obligaciones que, sobre transparencia informativa impone a los partidos políticos la *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*.

En lo que se refiere a las fuentes de financiación de naturaleza pública, la lectura en clave legislativa del principio de igualdad de oportunidades va a operar sobre un criterio de proporcionalidad, configurado —y aplicado— a partir de la regla de la representatividad político-electoral de cada partido político («igualdad proporcional»)<sup>13</sup>. Se trata evidentemente de un método que, a posteriori, puede llegar a condicionar fuertemente esa misma igualdad y oportunidades en la competición electoral, aunque no tiene por qué resultar necesariamente incompatible con los principios fundamentales que configuran el Estado democrático en la CE.

El punto de partida de la evolución de la legislación española sobre financiación de partidos se encuentra en la Ley Orgánica 3/1987, revisada más tarde con la Ley 8/2007, una norma que no modifica en lo sustancial la inicial regulación en la materia, al limitarse a introducir algunas novedades en cuestiones relativas al control y responsabilidad jurídica<sup>14</sup>. Esa trayectoria legislativa no parece haber concluido con la reforma aprobada en el 2012 (Ley orgánica 5/2012, de 22 de octubre), puesto que en la actualidad se está ya discutiendo en el Parlamento una última modificación, impulsada por la fuerza de los acontecimientos —evidencias hoy, más que simples indicios— que impone el fenómeno de corrupción casi generalizado que afecta al sistema de partidos<sup>15</sup>.

La primera conclusión que se extrae de todo este cuerpo normativo es que el modelo de financiación implantado en España para la financiación de las asociaciones políticas tiene una marcada naturaleza pública, además de reflejar una progresiva tendencia hacia el intervencionismo del propio legislador y las instituciones de control externo. Como hemos apuntado ya, la explicación de este modelo se encuentra en la convicción para el constituyente primero, y luego para el legislador, de la necesidad de que los partidos actuaran como agentes primordiales en la consolidación de la democracia. Desde aquella óptica «fundacional», no se iban a tener en cuenta los riesgos que podría generar fórmulas que la experiencia ha demostrado después inoperantes para evitar patologías y disfunciones abiertamente antagónicas con los principios constitucionales y los condicionamientos legales; la mayoría de la veces provocadas por el empleo de otros medios alternativos con los que los partidos han incrementado sus recursos de una forma irregular o fuera abiertamente de la legalidad<sup>16</sup>. A los inconvenientes apuntados

13 Sobre este particular, vid el estudio, esencial en la materia, de J.L. GARCÍA GUERRERO, *Escritos sobre partidos políticos*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2007.

14 Ciertamente, el marco regulativo sobre financiación de partidos políticos tiene que completarse con las disposiciones específicas que se contienen en la L.O.R.E.G., los Reglamentos parlamentarios del Congreso y el Senado y la legislación que regula la publicidad electoral en los diferentes medios de comunicación (LL. OO. 1/1988 y 10/1991).

15 Nos referimos al Proyecto de L.O. de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

16 Vid. las aportaciones críticas y siempre acertadas de BLANCO VALDÉS, en «La financiación de los partidos», *Claves de razón práctica*. Núm. 49 (1995).

habría que añadir que este modelo netamente «prestacional» de financiamiento, aparte de encajar con dificultad con la propia naturaleza «privada» de los partidos políticos, parece haber contribuido para promover indirectamente otros modos negativos de funcionamiento interno en los partidos; desde tendencias oligárquicas internas, a la «burocratización» o «funcionarización» en buena medida de sus élites<sup>17</sup>. El carácter eminentemente público del modelo no es obstáculo para que se hayan establecido en la ley otras posibilidades complementarias y simultáneas de financiación «privada» de los partidos políticos, lo que al final imprime un carácter «mixto» al conjunto del sistema.

Por otra parte, un examen detallado de esta inestable normativa permite corroborar, unas veces la impotencia del legislador para controlar los medios ilícitos o irregulares de financiación, otras su misma imprevisión a la hora de no contar con algunos de los efectos negativos «indirectos» que podía generar la propia regulación normativa. Estas deficiencias explican la revisión constante del modelo de financiación. De hecho, la Ley 8/2007 es en buena medida la respuesta a la extensión de un fenómeno de corrupción, generalizado en la mayor parte de los partidos con una mayor presencia institucional y parlamentaria. La preocupación prioritaria centró en la implantación de mecanismos que garanticen tanto la transparencia e información, como la fiscalización y exigencia de responsabilidades frente a circuitos de alimentación económica irregulares (o excesivas) de las organizaciones políticas<sup>18</sup>.

El legislador español ha querido unificar las reglas jurídicas que afectan a todos actores que participan en la vida política y electoral, al integrarlas dentro del concepto de «partido político» (art. 1). Por este motivo, y en lo que respecta al ámbito de proyección, la Ley 8/2007 incluye, junto a los partidos políticos, todas aquellas otras realidades asociativas (federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores) que pudieran participar en cualquier convocatoria electoral, aunque su configuración y funcionamiento interno resulten muy diferentes al de las clásicas formaciones políticas. El objetivo último de la ley es impedir que, a través de este tipo de fórmulas se pueda escapar al control y fiscalización públicos de las fuentes de financiación.

En sus elementos nucleares, la financiación de los partidos se articula en torno a un doble sistema de recursos. En primer lugar, las subvenciones públicas, determinadas en función del nivel de representatividad obtenido en las diferentes

17 Vid. R. MORODO y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. Instituto Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2001.

18 La principal novedad que introdujo la Ley 8/2007 se resume en la mayor precisión normativa del sistema de fiscalización y sancionatorio, previsto ya en la primera de las leyes promulgadas sobre partidos políticos en España (L.O. 3/1987). La filosofía de la que parte esta ley es que una liberalización total y la ausencia de controles públicos —señala la Exposición de Motivos de la ley— puede perjudicar no sólo la función constitucional de los partidos como instrumentos que vehiculan las demandas de los ciudadanos hacia el sistema político, sino incluso y a la postre su propia libertad a la hora de adoptar decisiones en el seno de aquellas instituciones que representan la soberanía popular.

elecciones parlamentarias<sup>19</sup>. La segunda vía, complementaria de las fórmulas *pres-tacionales*, se estructura a su vez en una doble categoría de recursos económicos, procedentes bien de los propios miembros de la formación política (cuota de afiliados), bien de particulares o entidades privadas que contribuyen a su financiación con donaciones patrimoniales o en especie.

La financiación pública cubre en primer lugar los gastos que derivan de la participación de los partidos en las campañas electorales, de acuerdo con lo previsto en este punto por la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General<sup>20</sup>. La siguiente modalidad de recursos de esta naturaleza se orienta a cubrir los llamados «gastos de funcionamiento» de los partidos, que se otorgan de forma anual y, desde el punto de vista territorial, conllevan diferentes niveles complementarios y simultáneos de financiación (estatal, autonómico y local). Este tipo de subvenciones están destinadas a hacer frente a los costes económicos que produce la actividad ordinaria de los partidos, se prevén en la ley de Presupuestos Generales del Estado y tienen un carácter «no condicionado».

En la esfera político-institucional del Estado, el contenido económico del derecho a recibir (del partido), así como la obligación de otorgar (para el Estado) la subvención pública vienen determinados por el nivel de representación obtenido en las últimas elecciones generales (Congreso, Senado). La subvención que reciben las formaciones políticas con representación parlamentaria, se divide a su vez en tercios, utilizando para ello dos criterios generales (número de escaños y de votos obtenidos), y tres parámetros de asignación (un tercio en función de los escaños, y dos tercios en función del número de votos). Esta metodología beneficia, de forma indirecta pero evidente, a los partidos que han obtenido representación parlamentaria, y especialmente a los partidos mayoritarios, impulsada además por un sistema electoral escasamente proporcional a la hora de adjudicar los escaños en estos órganos de representación política<sup>21</sup>. Por último, el sistema de financiación pública se completa con una fórmula «indirecta» de subvención pública que tiene como destinatarios la expresión parlamentaria de los partidos políticos (grupos parlamentarios); fórmulas análogas a ésta se adoptan igualmente en las diferentes dimensiones territoriales de las instituciones representativas de la soberanía popular.

19 En este punto se observan variaciones en cuanto las cuantías que reciben los partidos por este concepto. En concreto, y debido a la actual situación de crisis económica, la reciente reforma aprobada mediante la L.O. 5/2012 ha reducido un veinte por ciento las trasferencias estatales para gastos de funcionamiento (y de seguridad), lo que viene a compensar el incremento —con ese mismo alcance y cantidad— que empezaron a recibir los partidos a partir del 2008.

20 Se incluyen aquí otras subvenciones que se puede obtener, de forma extraordinaria, por las campañas de propaganda organizadas con motivo de la convocatoria de consultas populares (L.O. para las Distintas Modalidades de Referéndum (1980).

21 En la esfera política subestatal, la legislación electoral autonómica no tiene que utilizar este último criterio de división por «tercios», aunque sí desde luego impone a las Comunidades Autónomas el doble parámetro del número de escaños y de votos, establecido para las elecciones generales del Estado (art. 3.3.).

Para evitar eventuales fraudes en la aplicación de los anteriores criterios de objetivación, la ley prohíbe categóricamente la concesión de otras ayudas o subvenciones procedentes de los presupuestos de entidades públicas. No obstante, la regla anterior no se aplica a determinadas exenciones o descuentos que se pueden otorgar a las formaciones políticas en algunas actividades promocionales: espacios de tiempo para propaganda electoral en emisoras de medios de comunicación de titularidad pública, utilización de locales públicos para campañas electorales o la tarificación reducida para envíos postales de propaganda electoral.

En conclusión, los diversos recursos económicos procedentes de las instituciones y fondos públicos se alienan claramente con los principios y valores constitucionales (igualdad, libertad, pluralismo), y tienen como objetivo esencial garantizar un equilibrio básico, dentro de la competición electoral, entre las diferentes opciones ideológicas que representan y promocionan los partidos políticos, al tiempo que proporcionan la autonomía necesaria en su funcionamiento. Y sobre todo sirven en buena medida para reforzar la independencia los partidos (Exposición de Motivos), evitando que éstos tengan que buscar fondos y recursos al margen de la legalidad para cubrir las necesidades habituales de funcionamiento.

El modelo de financiación de partidos políticos diseñado por el legislador español ha incluido también una variedad de técnicas y medios de obtención de recursos de procedentes de particulares y entidades privadas. En primer lugar, los ingresos (cuotas) procedentes tanto de sus propios miembros o afiliados, como de otras categorías cercanas (simpatizantes y «adheridos»). Pero los reducidos niveles de afiliación que sufren los partidos convierten a esta fuente de financiación en un mecanismo secundario y netamente insuficiente para hacer frente a las necesidades corrientes que tienen estas organizaciones políticas. Otras fórmulas «internas» de financiación tampoco resuelven este problema, ya que se basan en los eventuales servicios que puedan prestar, así como las «actividades promocionales» o los rendimientos de «la gestión de su propio patrimonio» (art. 2.2.b y 6)<sup>22</sup>.

Existen otras fuentes de financiación privada que comportan no sólo un cierto riesgo de generar comportamientos irregulares, e inclusive ilegales, sino también una potencial restricción de la autonomía de los partidos políticos. Estas razones explican —a nuestro juicio— la constante variación de unas reglas legales con las que se ha intentado poner freno y someter a un progresivo grado de fiscalización a las «donaciones privadas»; los métodos combinan la mayor precisión técnica de los dispositivos implantados por la ley para este objetivo, con las limitaciones sobre los ingresos provenientes de estas fuentes,

22 En este supuesto la L.O. introduce un parámetro bastante reducido en cuanto a las cantidades que hay que «identificar», estableciéndose tan sólo en 300 euros el límite que dispensa de la obligación de informar sobre el sujeto que ha llevado a cabo esa transmisión patrimonial al partido (art. 6, apartado tres).

o la adopción de mecanismos más estrictos de control que operan en la actividad contable.

A nivel conceptual, estas donaciones privadas se identifican con las aportaciones que pueden recibir los partidos, de carácter «no finalista» y nominativas, sea en dinero o «en especie», procedentes de personas físicas o jurídicas. Se añaden además otros elementos definitorios, como su carácter «irrevocable» y una finalidad claramente orientada a la realización de «actividades propias» de las formaciones políticas. La indeterminación jurídica del concepto no asegura, sin embargo, la posibilidad de que se puedan utilizar este tipo recursos para financiar otras actividades diferentes y con una finalidad que no encaje en la naturaleza estrictamente política de los fines y objetivos de los partidos. Esa condición no finalista e incondicionada difícilmente puede eludir, a priori y sin mayor concreción metodológica, el peligro potencial que para la libertad de funcionamiento y actuación del partido supone una dependencia excesiva de esta forma de financiación<sup>23</sup>. La legislación tiende a reforzar las garantías en el control de los recursos obtenidos a través de «donaciones privadas» al imponer un catálogo de prohibiciones que se proyectan sobre diferentes espacios institucionales y empresariales.

En primer lugar afecta e imposibilita a las posibles donaciones de «entidades y empresas» que tengan un carácter público o estén vinculadas a organismos o entidades de esa naturaleza. El legislador es consciente de que estas ayudas pueden representar un medio de financiación «indirecta» y complementaria basado en la instrumentalización de entes empresariales públicos subordinados al poder político; unas veces porque se encuadren orgánicamente o su actividad dependa de forma directa de instituciones públicas, y otras porque su capital proceda fundamentalmente de dotaciones presupuestarias de aquéllas.

Para prevenir posibles desviaciones de los criterios objetivos que se implantan para regular las subvenciones del Estado y otras instituciones públicas, la reforma aprobada por la LO 5/2012 prohíbe también las aportaciones de fundaciones y asociaciones que, vinculadas con los partidos, reciban ayudas económicas de las Administraciones Públicas (nuevo artículo 4.2.d)<sup>24</sup>. La lógica de esta previsión obedece al objetivo de evitar que se pueda salvar la prohibición de incrementar los niveles de financiación pública por una vía indirecta, a través de enti-

23 Las previsiones legales intentan garantizar además que esas donaciones privadas sean el resultado de decisiones internas adoptadas correctamente por las entidades privadas «donantes». En este sentido, se marca en la Ley (art. 4.2.b) la obligación de que esas aportaciones hayan sido acordadas por los órganos sociales que las representan, con el compromiso adicional de que cumplan las exigencias que impone la Ley.

24 Se amplía así la prohibición general impuesta por la norma del 2007, que en el apartado de las «donaciones privadas» sólo hacía referencia a las «personas físicas y jurídicas», o a las «empresas privadas». De acuerdo con el nuevo enunciado de la LO 5/2012, «los partidos políticos no podrán aceptar directa o recibir indirectamente donaciones de fundaciones privadas, asociaciones u otras entidades que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas, o cuyo presupuesto esté integrado en todo o en parte, por aportaciones directas o indirectas de dichas Administraciones».

dades de derecho privado con un distintivo ideológico evidente, receptoras a su vez de fondos del Estado o cualquiera de sus Administraciones.

A ese mismo objetivo apunta otra prohibición fijada legalmente, y que tiene como objeto impedir las donaciones de empresas privadas que «presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, empresas públicas o empresas de capital mayoritariamente público» (art. 4.2.c)<sup>25</sup>. Ciertamente esta medida se ha demostrado ineficaz en la práctica, a la vista del elevado número de acuerdos, absolutamente fuera de la legalidad, que se han producido tras la aprobación de la ley, entre empresas beneficiarias de servicios y contratadas públicas y los responsables políticos —no técnicos— de órganos de la Administración que convocaban los concursos o adjudicaban directamente dichos contratos. Precisamente en la línea de impedir que se pueda eludir esa restricción, la última reforma legislativa (LO 5/2012) extiende la prohibición a las demás empresas que pueda pertenecer al mismo grupo empresarial vinculado con la Administración, así como cualquier otra «participada mayoritariamente» por éste (art. 2.4. c).

En el capítulo de restricciones y limitaciones a la financiación privada, hay que mencionar asimismo una forma de financiación «implícita», consistente en que terceras personas acepten los gastos y el coste de adquisiciones de obras, bienes y servicios de los partidos, o lo que se define en la ley como «operaciones asimiladas» (art 4.3).

La prevención frente al riesgo de una financiación ilícita de los partidos justifica de igual modo dos limitaciones que se imponen de forma nítida en la Ley Orgánica. La primera afecta tanto al carácter «anónimo» de las donaciones; una prohibición que no contempla ningún tipo de excepciones. La segunda, de carácter material, supone la imposibilidad de superar una cantidad máxima, en la aportación que se puede recibir de una misma persona física o jurídica (100.00 euros anuales)<sup>26</sup>.

Una de las novedades que introduce la última reforma legislativa (LO 5/2012) ha sido la intensificación del control sobre este tipo de ingresos que reciben los partidos políticos. A ese fin responde claramente la imposición de una obligación de notificar al tribunal de Cuentas todas aquellas donaciones que se reciban por una cantidad superior a los 50.000 euros. Todas estas restricciones no parecen haber tenido un efecto disuasorio ni han llegado a neutralizar eficazmente los fenómenos de dependencia, tráfico de influencias y corrupción que se han presentado con frecuencia en la mayoría de los partidos.

25 En la reforma aprobada en el 2012 la prohibición de aceptar donaciones de empresas que presten servicios a Administraciones Públicas se extiende también a cualquier empresa que perteneciente al mismo grupo o empresas mayoritariamente participadas por aquéllas (nuevo art. 4.c)

26 Los límites de las aportaciones privadas en metálico no se aplican sin embargo a las «donaciones en especie» de bienes inmuebles (art. 5). Con la reforma del 2012s establece la obligación de informar al tribunal de Cuentas en todo caso, de estas donaciones (art. 5, dos).

Con esta gama heterogénea de limitaciones en los métodos de financiación privada el legislador ha intentado evitar también que se produzcan excesivas desigualdades en la disponibilidad económica, con el consiguiente desequilibrio en las oportunidades electorales de los partidos, originada probablemente por la afinidad —o el antagonismo— de las posiciones políticas respecto de los intereses de entidades empresariales o financieras.

### III. LOS MÉTODOS PREVISTOS LEGALMENTE PARA EL CONTROL DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU RÉGIMEN SANCIONADOR

La legislación que regula o afecta a la financiación de partidos ha regulado con cierto grado de detalle las fórmulas de fiscalización —externa e interna— de los recursos económicos que obtienen las formaciones políticas por las diferentes vías de financiación privadas previstas legalmente. Como primera medida orientada a conseguir un mínimo de transparencia en el uso y contabilidad de esas aportaciones privadas, los partidos tienen la obligación de abrir una cuenta de crédito donde quede constancia y justificación de las donaciones recibidas, así como de las cuotas y aportaciones de los afiliados y simpatizantes (art. 8). Se han previsto además otros mecanismos de control cuya activación tiene lugar en el ámbito de la intervención contable de los partidos.

Con estos métodos que verifican la licitud de las donaciones recibidas, los partidos ejercen una especie de «autocontrol» o control interno de sus fuentes de financiación<sup>27</sup>. Sin embargo, no existe grado de discrecionalidad alguno en su utilización, en la medida en que se articulan como directrices legales de inexcusable cumplimiento, en un proceso que va concluir con la intervención «externa» que llevará a cabo finalmente el Tribunal de Cuentas<sup>28</sup>. En primer término, se les impone la obligación de disponer de una «libros de contabilidad» (...) para conocer la situación financiera y patrimonial del partido, así como el cumplimiento de los deberes que derivan de la propia Ley<sup>29</sup>. En segundo lugar, se ha contempla-

27 Resulta llamativa en este sentido la modificación, en apariencia puramente terminológica, que observamos en el artículo 15 de la nueva versión del 2012, donde se menciona por primera vez palabra «auditoría» —y no «revisión» del texto normativo anterior— para hacer referencia a la obligación de que los partidos prevean «un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derecho y obligaciones de contenido económico». Sin duda ese cambio puede afectar no tanto al mandato legal ya contemplado en la redacción de la versión legislativa del 2007, que exige una regulación estatutaria interna, cuanto al significado y consecuencias que en ese mismo ámbito deberá tener el «informe» económico-financiero que el partido (dirección y afiliados) elabora para su propio conocimiento y, en su caso, adopción de las medidas oportunas.

28 Vid. ÁLVAREZ CONDE, E., ABAD LÓPEZ, M. (eds.). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: CEC, 1994.

29 En la LOREG se han establecido igualmente una serie disposiciones relativas a la administración de gastos electorales, control de subvenciones y contabilidad electoral (artículos 12 a 126, 132 a 134, 174, 192 y 226).

do una «dación de cuentas» anual, cuya responsabilidad recae en el máximo órgano de dirección del Partido y donde deben figurar los principales datos que conforman la contabilidad de los partidos: balance, cuenta de resultados y una memoria explicativa de los anteriores. En esta documentación tienen que constar todas las cantidades recibidas como donaciones privadas, así como su procedencia (persona física o jurídica del donante)<sup>30</sup>.

El Tribunal de Cuentas (TCu) es el órgano encargado de supervisar la rendición de cuentas de la financiación y actividad de carácter económica de los partidos políticos; una función que tienen encomendada en la esfera autonómica —allí donde se ha previsto estatutariamente su creación— órganos de naturaleza análoga, aunque sin ninguna facultad de orden jurisdiccional<sup>31</sup>. El control que realiza el TCu se proyecta en un doble sentido. Primero verifica la corrección legal de las subvenciones públicas y los recursos obtenidos a través de donaciones privadas. En segundo lugar fiscaliza la «regularidad contable» de los partidos; esto es, examina tanto el método como la ejecución del proceso de elaboración del Balance, la Cuenta de Resultados y la Memoria. Por otro lado analiza igualmente el contenido de esos documentos contables, para comprobar si contienen alguna irregularidad en la forma de recepción de los ingresos y la realización de aquellos gastos que no cuenten con una autorización en la ley.

Con los datos anteriores el TCu elabora un informe en el que evalúa la regularidad financiera de los partidos, poniendo en evidencia las posibles «infracciones o prácticas irregulares». La fiscalización no se orienta exclusivamente por tanto a la represión de actuaciones antijurídicas, sino también al descubrimiento y contención de aquellas conductas o prácticas de los partidos no abiertamente ilícitas, pero fuera de la deontología moral que como entidades representativas de los ciudadanos deben cumplir.

El incumplimiento de los mandatos legales conlleva lógicamente un régimen de sanciones, regulado de manera pormenorizada en la LO. Ésta configura un procedimiento para hacer frente a las violaciones e incumplimientos de las reglas que definen el vigente modelo de financiación de los partidos políticos y los posibles impedimentos que se opongan a la intervención del órgano de control<sup>32</sup>. La principal contribución de la norma del 2007 se centró en la implanta-

30 La excepción en la aplicación de esta pauta de control se produce en lo que respecta a la financiación de los Grupos Parlamentarios (Cortes Generales y Asambleas Legislativas autonómicas) y los Grupos Locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales); a todos estos supuestos se aplica la normativa establecida por Reglamentos parlamentarios y disposiciones aprobadas por entidades locales para la fiscalización de los medios que perciben (art. 14.6).

31 Sobre el particular Vid. J. LOZANO MIRALLES, *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Madrid, Civitas, 1996.

32 La LO del 2007 intenta llenar así el vacío que en este punto padecía la anterior regulación (L.O. 3/1987), cuyo artículo 11.3 se limitaba a señalar que «El Tribunal de Cuentas, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación señalada en el número anterior, se pronunciará sobre su regularidad y ade-

ción de un sistema sancionatorio específico, basado fundamentalmente en una penalización de carácter económico. La sanción puede adoptar a su vez dos formas diferentes en función del tipo de infracción cometida. Si tiene su origen en el beneficio obtenido por donaciones no permitidas por la Ley, consiste en una multa que alcanza una cuantía equivalente al doble de la aportación recibida e manera irregular; para garantizar la ejecución de la sanción se autoriza la deducción equivalente aplicada en la subvención anual que recibe el partido infractor para gastos de funcionamiento<sup>33</sup>.

La segunda modalidad de penalización se aplica contra el incumplimiento de las obligaciones contables y de transparencia que incumben al partido por prescripción legal; desde la falta injustificada de presentación de las cuentas del ejercicio anual a la presentación defectuosa de éstas. La sanción aquí se ejecuta sobre las subvenciones públicas que se reciben para los gastos de funcionamiento ordinario de la formación política. El modelo sancionador está organizado en definitiva para impedir que la penalización que conlleva una infracción del modelo legal de financiación puedan ser eludida con facilidad por la falta de voluntad en su cumplimiento del partido infractor.

Sobresalen en el procedimiento sancionador contenido en la LO garantías de objetividad e imparcialidad, al emplearse una técnica análoga a la que caracteriza los procesos judiciales. El partido sometido a la fiscalización del Tribunal va a contar de este modo con garantías procesales, habituales en el orden jurisdiccional. La primera, y a la vez una de las más emblemáticas, sería la división en etapas procesales (iniciativa, instrucción y resolución), encomendadas todas ellas a distintos órganos o instancias (respectivamente, Pleno del Tribunal de Cuentas, instructor encargado, y Pleno). A este componente netamente jurisdiccional, hay que añadir en esa misma línea otros elementos significativos del procedimiento, como el derecho a presentar alegaciones, documentación y cualquier otra información que estime necesaria para la defensa, así como la posibilidad de solicitar la apertura de una fase probatoria, en donde se pueden proponer —a instancia o de parte o por el instructor designado— la práctica de cualquier medio probatorio (art. 18).

La primera fase instructora concluye con una «propuesta de resolución» en la que ya es posible solicitar, si se estima probada la responsabilidad de la formación política, la sanción que corresponda en función del tipo de infracción cometida, o la absolución en caso de falta de indicios de infracción. La

*cuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento».*

<sup>33</sup> La reforma del 2012 viene a precisar este tipo infractor, al calificar y penalizar con la misma multa sanción una modalidad de financiación ilegal, consistente en «la asunción por terceras personas, de los gastos del partido» (art. 17.1.a). La norma pretende eliminar así una hipótesis que se ha presentado no pocas veces como práctica irregular a través de la cual se reciben «donaciones indirectas» de particulares y empresas o sometidas a ninguna contabilidad expresa ni fiscalización pública.

competencia decisoria para imponer la sanción corresponde al Pleno del TCu. Éste cuenta con un plazo de seis meses para resolver; si al término del mismo no existe pronunciamiento la Ley considera caducado el procedimiento sancionatorio.

Con la reforma aprobada en 2012 se ha intentado incrementar la supervisión y control por parte del TCu. A ese fin responde la explícita facultad que se atribuye a aquél —casi en un formato de obligación legal específica— de vigilar «*que las sanciones se hagan efectivas en el libramiento de la correspondiente subvención*» (art. 17.dos). De este modo, asegura que sean reales las reducciones de las subvenciones otorgadas a los partidos políticos, como resultado de las sanciones impuestas por infracción de los artículos 5 y 7 de la LO: superación del límite impuesto a las donaciones privadas procedentes de una misma persona física o jurídica (cien mil euros), donaciones anónimas y aquellas otras que procedan de gobiernos, entidades o empresas públicas extranjeros. Igualmente se intenta asegurar la retención de la subvención anual de aquel partido que, de manera injustificada, no haya presentado —o lo haya hecho de manera deficiente— la contabilidad anual.

La última reforma implanta asimismo una regla bastante precisa en lo que respecta al plazo de prescripción de las infracciones cometidas (cuatro años). Sin embargo, al mismo tiempo establece un método, en el cómputo del tiempo, que quizás dificulta su virtualidad práctica —en teoría suficiente para perseguir y sancionar la financiación ilegal— al tomar como referencia inicial del período «*el momento de la comisión de la infracción*». No obstante, se ha previsto que el plazo de prescripción quede interrumpido desde el momento en que se ha iniciado un procedimiento sancionador (art. 18).

#### IV. LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL COMO EJES DE LAS RECIENTES PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA MEJORAR EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

La regulación legislativa del modelo de financiación de partidos políticos no se ha cerrado definitivamente. La revisión permanente a la que parece estar sometido, representa la sintomatología de unos déficits evidentes a la hora de contener los fenómenos patológicos del sistema. Estos problemas tienen su origen, unas veces en la desviación —prácticas ilícitas o irregularidades— de las reglas de funcionamiento, otras en los vacíos legales que todavía existen para acometer el grave problema a corrupción.

Aunque la tendencia es en la actualidad claramente regresiva, todavía son frecuentes formas *indirectas* de financiación que escapan al control de los instrumentos de fiscalización previstos en las sucesivas reformas normativas, o que en ocasiones incluso son aceptadas por la propia Ley. Es el caso, por ejemplo de las

condonaciones que aplican las entidades financieras a los préstamos y deudas contraídas por las formaciones políticas. La evolución legal que se observa sobre esta fórmula de financiación pone de relieve la toma en consideración por el legislador de que, pese a no ser claramente antijurídica, sin embargo supone una ruptura con los principios de objetividad, igualdad/proporcionalidad y neutralidad ideológica que orientan el modelo de financiación. De ahí que los límites y criterios que autorizan este tipo de liberación de cargas financieras se hayan interpretado gradualmente en un sentido restrictivo para sus potenciales beneficiarios. En la —por ahora— última reforma aprobada (LO 5/2012) se impone ya un límite anual de 100.000 euros al año, que se computa no sólo con el capital sino también con los intereses de la deuda adquirida por el partido con la entidad bancaria (nuevo artículo 4.4). Posiblemente sigue siendo muy elevada esa cantidad para la finalidad que persigue esta nueva disposición legislativa<sup>34</sup>. En todo caso, se han querido reforzar los controles sobre este tipo de operaciones crediticias, con una indudable repercusión en la capacidad económica de los partidos, al introducir la obligación de dar cuenta de aquéllas al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

Este planteamiento sintoniza con el diagnóstico que ha hecho el Tribunal de Cuentas sobre la necesidad de evitar situaciones «al margen» de la legalidad vigente. Se trata de una práctica que comporta en potencia una elusión del principio de igualdad que, como proyección del valor superior marcado constitucionalmente, garantiza un relativo equilibrio en las oportunidades electorales de los diferentes actores políticos. Mediante esa condonación de deuda se puede llegar a beneficiar, de forma prioritaria y más que previsiblemente, a aquellos partidos afines ideológicamente o que defiendan programas medidas favorables a los intereses de los grupos económico-financieros.

Sin duda, uno de los aspectos que mereció en su momento la atención e intervención del legislador fue la posible financiación «indirecta» de organizaciones terroristas a través de las subvenciones que recibían formaciones políticas, legalizadas pero alineadas ideológicamente con aquellas. Para neutralizar esa vía de financiación, complementada cuando los representantes de estos grupos políticos se incorporaban a las instituciones parlamentarias, la Ley Orgánica del 2007 (artículo 3.5) autorizó la suspensión cautelar, decretada judicialmente, de la subvención o apoyo económico «cualquiera que sea su tipo naturaleza», a los partidos que se encontraran afectados por un proceso de ilegalización, conforme a lo previsto la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. La propuesta para adoptar esta medida debe proceder del Gobierno (Ministerio del Interior), pero en todo

34 Tampoco parece muy conveniente, para lograr ese objetivo, la concesión que se hace —como señala la Exposición de Motivos de la LO— a la «autonomía de la voluntad» de las partes (entidades de crédito y partidos), al permitir la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre las condiciones de la deuda. Ciertamente en esos pactos se puede solapar también una potencial elusión de la finalidad que inspira esa prohibición legal.

caso la decisión corresponde a un poder imparcial («autoridad judicial») desde el punto de vista político<sup>35</sup>.

Otra de las propuestas que se han llegado a plantearse como medida excepcional con la que contrarrestar la corrupción extendida en el sistema de partidos ha sido el posible establecimiento de una sanción penal consistente en la disolución o suspensión, aplicable a aquellas organizaciones políticas que de forma reiterada y sistemática incurrir en actuaciones y métodos ilícitos de financiación<sup>36</sup>. La LO del 2007 ha establecido sanciones de carácter económico a la financiación irregular de los partidos, pero no —al menos por el momento— una penalización de este alcance y naturaleza<sup>37</sup>. Desde un óptica constitucional, la única mención que podría aplicarse a esta —por ahora sólo— hipótesis *de lege ferenda* es la contenida en el artículo 22.4 de la norma fundamental, referida al genérico derecho de asociación. En el precepto sin embargo no vamos a encontrar posibles motivos o causas «sustantivas» que autorizarían esa limitación del derecho fundamental; tan sólo la imposición de una regla «procesal», en virtud de la cual esa decisión únicamente podría ser adoptada por un poder neutral del Estado (órganos judiciales), y conforme a la condición básica e imprescindible de las motivación judicial.

La financiación de los partidos políticos en España no ha dejado de ser una asignatura pendiente y necesitada de permanentes mejoras<sup>38</sup>, orientadas en su mayoría desde hace tiempo a combatir el fenómeno de la corrupción política. Durante la presente legislatura (inicio 2011), se han intensificado las propuestas

35 Sin embargo, no se contempló una medida similar para la financiación que reciben esas mismas formaciones políticas a través de los de los grupos parlamentarios en las instituciones representativas. Sobre el particular, vid. J.L. García Guerrero. *Estudios sobre partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

36 Durante la presente legislatura se ha aprobado una reforma del Código Penal (Ley 7/2012) que incorporaba la responsabilidad penal de los partidos políticos y establecía la posibilidad de suspender e inclusive disolver a aquellas formaciones políticas que recurrieran de manera sistemática a medios ilícitos de financiación. Vid. <http://www.unir.net/grado-derecho-online/blog/la-responsabilidad-penal-de-los-partidos-politicos.html>. Finalmente todo apunta a que se intenta con una nueva reforma rebajar su alcance, al limitar la responsabilidad por financiación ilegal para aquellos miembros individuales o dirigentes del partido que sean condenados por actos ilegales de corrupción de los que se hayan beneficiado.

37 Quizás la medida más cercana a ésta, por la intensidad de sus efectos, podría ser la prevista en el artículo 61 de la L.R.B.R.L. (art. 61), que autoriza de manera extraordinaria la disolución de una corporación local, ante «la gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales». Esta especie de «contagio institucional» de la corrupción partidista cuenta con algún ejemplo reciente en España, que tiene su origen en las actividades delictivas y corrupción de responsables políticos municipales en algunos ayuntamientos representativos de la llamada «burbuja inmobiliaria».

38 Nos parecen de notable interés, y casi premonitorias, las propuestas por P. TENORIO en las consideraciones finales de su «Corrupción y financiación de los partidos políticos en España», en *Percorsi Costituzionali*, 1 / 2, Milán, CEDAM, 2012, pp. 195: prohibición de que las empresas que hayan hecho donaciones a los partidos no puedan concurrir a licitaciones públicas durante un cierto período de tiempo, la obligación del Banco de España de informar al Tribunal de Cuentas, la auditoría previa de las cuentas de los partidos antes de enviarlas a este último o la tipificación como delito del falseamiento de las cuentas de los partidos.

legislativas, procedentes tanto del gobierno como de algunas minorías de la oposición. Alguna ha culminado efectivamente con una reforma parcial de la Ley de financiación 2007 (LO 5/2012, de 22 de octubre); otras han sido rechazadas por la mayoría gubernamental<sup>39</sup>; y otra se encuentra aún en fase de diseño prelegislativo o no han sido aún aprobada por el Parlamento<sup>40</sup>.

Pese a su diferente origen político o parlamentario, el denominador común de todas ellas es el reforzamiento de los mecanismos de control de la financiación de los partidos políticos, y la imposición de unas técnicas para mejorar la transparencia y la información pública sobre sus fuentes de ingresos. El objetivo último de esta sería amplia de iniciativa legislativas no es otro que frenar y combatir la corrupción y, como efecto colateral de ésta, la instrumentalización de las instituciones políticas y administrativas por intereses partidistas y económicos privados; en definitiva, mejorar los métodos de fiscalización sobre las posibles operaciones que escapan a las fórmulas legales de financiación.

La *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* se presenta por el momento como la última respuesta del legislador nacional a la existencia de un clima social de desafección ciudadana hacia un sistema político en general y la propia incapacidad de las regulaciones normativas precedentes para resolver adecuadamente el grave problema de la corrupción política que se produce en el seno de las instituciones y el sistema de partidos nacional. Desde una perspectiva y finalidad esencialmente preventivas, se ha pretendido abordar el problema de la corrupción con una intervención legislativa que se despliega sobre

39 Es el caso de la Proposición de L.O. para la lucha contra la corrupción, que presentaron, con anterioridad a la iniciativa legislativa gubernamental, varios partidos minoritarios de la oposición. BOCG, 8 de febrero del 2013. Merece la pena detenerse brevemente en esa propuesta legislativa. Entre los objetivos prioritarios que se marcaba figuraba —tal y como indica su Exposición de motivos— el intento por solucionar los espacios de impunidad que todavía existen en el problema de la financiación ilegal de los partidos. La proposición de ley se centraba además en el problema del «clientelismo político», bajo el cual se desarrollan generalmente muchas de las corruptelas de los partidos. Una de sus objetivos principales se centraba en la aplicación de métodos de transparencia pública y auditorías efectivas que dificulten la producción de situaciones de ilegalidad. Las reformas que auspiciaba afectaban a distintas leyes y ámbitos. Defendía la introducción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 502) de la suspensión cautelar de cargo o empleo público de aquellas personas sobre las que existan motivos bastantes para considerarlas autores de un delito contra la Administración Pública. Proponía en el Código Penal (art. 286), la implantación de la pena de prisión (seis meses a un año, más inhabilitación absoluta de uno a tres años) para los cargos directivos de los partidos que aceptaran, independientemente que sea en provecho propio o de un tercero «regalo, beneficio o ventaja», ofrecidos en razón del cargo que ocupe, cuando tenga como finalidad influir o beneficiarse de la influencia que puedan producir en el ejercicio de sus funciones. En materia de «despolitización de instituciones» la proposición de ley auspiciaba la reforma del sistema de designación o elección de los miembros del Tribunal de Cuentas, con el objetivo de separar el nombramiento de los consejeros de las instituciones políticas compuestas por miembros de la clase política, defendiendo como alternativa un criterio de carácter «jurisdiccional», semejante al que se utiliza para la designación de los titulares de los órganos superiores del poder judicial.

40 Proyecto de L.O. de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOCG. CD, serie A, núm. 82-1, de 28/02/2014.

varios frentes complementarios entre sí. No obstante, habría que puntualizar que no tiene un carácter puramente *deontológico*, pese a los objetivos excesivamente genéricos o conceptuales que se mencionan en el título, ya que contempla consecuencias jurídicas a su incumplimiento.

De un lado, tal y como se proclama en el Preámbulo de la Ley, se pretenden cubrir tanto los espacios que quedaban sin cubrir por los tradicionales canales de información pública legislación general sobre procedimiento administrativo, como los que ya se habían implantado en ámbitos sectoriales de las Administraciones Públicas (acceso a la información medio ambiental, uso privado de información disponible en entidades públicas y acceso electrónico a Servicios Públicos)<sup>41</sup>.

El principio de transparencia empieza a cobrar cuerpo y eficacia jurídicos a través de una configuración legal minuciosa, con vocación de ser casi exhaustiva, de su ámbito subjetivo. En la relación de entidades que enuncia el artículo 2 de la Ley 19/2013 no falta posiblemente ninguna que pueda tener alguna relación con las instituciones y organismos públicos. Tampoco quedan excluidas de ese deber de transparencia las entidades privadas que sean financiadas parcialmente con fondos públicos, en unas cuantías determinadas legalmente (más de 100.00 euros o al menos el 40 % del conjunto de lo que ingresen). En este punto el legislador no se ha olvidado de la importancia que puede tener la transparencia informativa para una actuación correcta y una financiación regular de sujetos o actores entidades de naturaleza jurídica privada, pero que tienen una indudable relevancia constitucional y una extraordinaria transcendencia política y social. De ahí que haya incluido dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a los partidos políticos, así como a las organizaciones sindicales y empresariales (art. 3).

Por tanto, a las formaciones políticas les concierne también el cumplimiento de todas las obligaciones que se regulan en la Ley, tanto en materia de lo que esta última denomina como «publicidad activa» (Capítulo II), como a la hora de facilitar el ejercicio a los ciudadanos del «derecho de acceso a la información pública» (Capítulo III)<sup>42</sup>. Si se analiza con detenimiento el amplio catálogo de directrices y prescripciones legales, la conclusión que se deduce es la apertura de una vía preventiva y potencialmente útil contra aquellos mecanismos irregulares o abiertamente al margen de la legalidad en la financiación de los partidos políticos. La transparencia se presenta así, no sólo como un principio programático o un deber genérico de eficacia diferida; por el contrario, la Ley configura un elenco de obli-

41 Las normas legislativas de referencia aquí serían, para el primero punto, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992); y para el segundo conjunto de normas, las leyes 27/2006, 37/2007 y 11/2007, respectivamente.

42 En lo que se refiere a la «publicidad activa», se establece como exigencia de carácter general la obligación de publicar de forma periódica y actualizada toda aquella información que «sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública»; a lo que se añade además obligación de garantizar la accesibilidad y gratuidad de esa información (art. 5).

gaciones jurídicas de aplicabilidad inmediata y directa exigibilidad. En este sentido puede ser relevante, a efectos de un potencial control «social» sobre sus vías de financiación y la actividad económico-financiera de los partidos, aquellas disposiciones normativas referidas a la información económica y presupuestaria que afectan a todos los sujetos que entran dentro de su ámbito de aplicación<sup>43</sup>.

Los déficits de la norma resultan sin embargo relevantes. En primer lugar, en el apartado de los mecanismos de control (art. 9), la ley circunscribe a la Administración General del Estado la supervisión que llevará a cabo el denominado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. De este modo queda fuera de su ámbito de competencia la evaluación del cumplimiento de las obligaciones impuestas a partidos políticos, así como de las instituciones y órganos de otras Administraciones Públicas no encuadrables en aquél concepto (CCAA)<sup>44</sup>. Precisamente la ausencia de instrumentos de control que afectan a esta categoría de sujetos, destinatarios también de los deberes de transparencia e información, pone de relieve la escasa consistencia que puede tener la Ley 19/2013 para fiscalizar los posibles medios de financiación irregular de los partidos políticos. Más aún cuando no se han previsto sanciones contra las infracciones cometidas por entidades de derecho privado que no formen parte las Administraciones Públicas; el artículo 9.3 de la Ley 19/2013 remite a la normativa correspondiente reguladora del régimen disciplinario (de responsables o funcionarios públicos) la aplicación de sanciones por el incumplimiento reiterado de la obligación de publicidad. Por otro lado, la competencia que se le otorga al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en relación con las finalidades que se le asignan (art. 34) carece de una concreción específica para las entidades que no integran la estructura orgánica de la Administración Pública; de ahí que, al no serles de aplicación ningún régimen sancionatorio, queda devaluada la eficacia jurídica de las obligaciones de publicidad «activa» que pudieran recaer en las formaciones políticas.

Es la falta por consiguiente de una regulación específica sobre una parte de sus destinatarios (partidos políticos), el principal problema que observamos en la operatividad que pueda llegar a tener la Ley de Transparencia, al menos como instrumento preventivo de contención del fenómeno de un corrupción política directamente vinculado a prácticas ilegales o irregulares de financiación de las organizaciones políticas. La norma ha sido pensada prácticamente para garantizar, mediante la implementación de unos métodos de intervención y control de-

43 En el artículo 8 de la Ley de Transparencia se impone la obligación de hacer públicos toda una serie de datos, entre los cuales hay algunos que forman parte de los métodos de financiación habituales de las organizaciones políticas, tanto a nivel institucional (subvenciones y ayudas públicas), como de miembros individuales (retribuciones percibidas por los altos cargos).

44 Tampoco —pensamos— queda asegurada la inclusión en el recién creado Portal de la Transparencia (art. 10) de la información relativa a la fuentes y la financiación y situación económico-financiera de los partidos políticos, aun cuando de manera bastante ambigua se refiera la Ley al deber de facilitar en éste «el acceso de los ciudadanos a la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación».

terminados, la información procedente de entidades de derecho público, fundamentalmente organismos e instituciones del Estado (y otras esferas político-administrativas). Pero no contiene una formulación de otros métodos adaptados a la naturaleza y funcionamiento de entidades de organizaciones de derechos privado (partidos, sindicatos y «organizaciones empresariales»). Se indica en efecto que las disposiciones sobre «publicidad activa» —no sobre los derechos de acceso a la información (capítulo III)— serán aplicables también a esas otras entidades, considerados por tanto como «*sujetos obligados*» (art. 3) por los principios generales y, en teoría también, por las obligaciones concretas de suministrar todo tipo de información relevante en las esferas institucional jurídica, económica, presupuestaria y estadística (artículos 5 a 8). Sin embargo, el contenido de estas obligaciones no hace referencia en realidad a las actividades de los partidos políticos, por lo que la «transparencia informativa activa» tiene una escasa incidencia en estos últimos. Por otra parte, tampoco se verán afectados por el reconocimiento que se hace del *derecho de acceso a la información pública*, reconocible como segunda de las dimensiones de la transparencia comprendidas en la norma. Quizás lo paradójico sea que el legislador incluye a efectos de la obligación de esa transparencia informativa (en sentido «activo») a los partidos políticos por la relevancia constitucional y política que tienen, como si se tratase de una entidad más de derecho público; pero los excluye del ámbito de proyección de esta otra vertiente, imprescindible para el conocimiento por la sociedad de su actividad, en lo que podríamos denominar (no lo hace la Ley) como «información pasiva», esto es, como sujetos obligados por el ejercicio de un derecho legal de acceso a la información cuyos titulares son los propios ciudadanos. La conclusión es que si el control de la corrupción político-institucional constituye uno de los principales objetivos y *leit-motif* implícitos en la Ley 19/2013, esta finalidad difícilmente se puede lograr limitando la posibilidad de exigir la difusión y conocimiento públicos de las actividades con repercusión y relevancia jurídica y económica de las formaciones políticas que los representan y han «colonizado» las instituciones públicas<sup>45</sup>.

El Proyecto de L.O. de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (2014)<sup>46</sup> es por ahora la última propuesta con la cual el legislador intenta reforzar los dispositivos de vigilancia y transparencia en su financia-

45 No deja de llamar la atención el hecho de que el término «corrupción» no aparezca enunciado en ningún precepto de la Ley. Resulta sintomático cuando esta última fue concebida en buena medida para neutralizar la iniciativa legislativa presentada en el 2012 por el grupo parlamentario de UPyD, cuyo título era bastante más indicativo de la finalidad que se perseguía (*Proposición de Ley sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción*). En realidad, podemos considerar que la norma definitivamente aprobada, como Ley 19/2013, ofrece una versión bastante moderada de las obligaciones de transparencia y neutralidad ideológica de algunas instituciones que planteaba la propuesta legislativa de aquella minoría parlamentaria.

46 BOCG. CD, serie A, núm. 82-1, de 28/02/2014. Este Proyecto supondrá la modificación tres normas claves sobre las que se ha construido el modelo y los principales mecanismos de control de la financiación de partidos: la L.O. sobre financiación de los partidos políticos, la L.O. de Partidos Políticos y la L.O. del Tribunal de Cuentas.

ción. La iniciativa se enmarca en una estrategia gubernamental en favor de la «regeneración democrática» de las instituciones más afectadas por la corrupción política. Para lograr este objetivo se ha planteado la necesidad de revisar y mejorar algunos aspectos de la legislación que aún contienen lagunas para asegurar una adecuada fiscalización de las cuentas de estas formaciones políticas, así como criterios de financiación que pueden debilitar su autonomía.

Las líneas de actuación diseñadas en el proyecto afectan especialmente a varios instrumentos que habían sido ya objeto de reforma legislativa del 2012, como las donaciones privadas y las condonaciones de deuda por entidades de crédito; asimismo aspira a reforzar la transparencia de la actividad contable y financiera de los partidos, a través de la intensificación de los medios de fiscalización del TCu o la imposición de obligaciones concretas y directrices vinculantes en materia de información económica.

Una de las medidas más llamativas sin duda es la previsión de una prohibición general que impedirá cualquier tipo de aportación proveniente de «personas jurídicas». Se impondría de este modo un remedio —quizás con excesiva rigidez e indiscriminadamente— a la impotencia demostrada hasta hoy por las instituciones de control para evitar prácticas irregulares o ilícitas que con frecuencia se producen con este tipo de donaciones<sup>47</sup>. Con una orientación igualmente restrictiva, se elimina la posibilidad de condonación de deudas a los partidos por parte de entidades financieras; la prohibición es absoluta en términos cuantitativos, lo que marca una diferencia con la normativa en vigor (LO 5/2012) que todavía permite esta forma de financiación indirecta hasta un determinado límite (100.000 euros)<sup>48</sup>. También se incluyen otras restricciones en algunos de los medios de financiación privada que presentan un mayor riesgo de prácticas fraudulentas; a esa finalidad responde la prohibición complementaria que prevé la propuesta del Gobierno para evitar donaciones de personas físicas que «sean parte» de un contrato con alguna entidad del sector público (art. 4.2.a).

En materia de transparencia informativa, el proyecto de LO incorpora aquellas medidas y obligaciones que no se regularon en la Ley aprobada en el 2013 (Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno), a pesar de que

47 Sin embargo, tiene fundamento la crítica que se ha hecho desde posiciones políticas de la oposición al Gobierno, al poner de manifiesto que esta futura reforma del artículo 5 de la LO no evitará de nuevo una forma indirecta de financiación a través de las fundaciones de los partidos políticos, a las que no les afecta esa prohibición para recibir donaciones de empresas u otras personas jurídicas.

48 Sí nos parecen igualmente destacables y positivos en este punto los condicionamientos específicos que contiene el Proyecto contra una posible devaluación o elusión de esa prohibición a través de la libertad de contratación de las condiciones de los préstamos. La reforma propuesta establece aquí una norma muy precisa —y potencialmente bastante efectiva, cuya transcripción consideramos de interés: *Las entidades de crédito no podrán efectuar condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos. A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado* (modificación del 4.4).

en esta última se consideraban destinatarios de los mandatos legales —en teoría al menos— a los partidos políticos. Como una manifestación del concepto de «publicidad activa» implantado en aquella norma, impone a los partidos la obligación de publicar en su página web toda información relativa a su financiación y actividades económico-financieras, así como el informe de fiscalización emitido anualmente sobre estas cuestiones<sup>49</sup>.

Finalmente el Proyecto eleva el nivel de intervencionismo en el funcionamiento interno de las formaciones políticas, al exigir la aprobación por sus órganos de unas instrucciones en materia de contratación basadas en principios que garantizarían la transparencia y corrección jurídica (publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación). En esa línea se inscribe también la creación obligatoria de la figura del «responsable económico-financiero» del partido, que se convierte en el interlocutor principal de éste con el Tribunal de Cuentas; se configura en el proyecto como responsable de su gestión económica, y en su condición de tal, está obligado a presentar las cuentas anuales al TCu y a comparecer ante éste si así lo solicita.

## V. ALGUNAS CONCLUSIONES (SIEMPRE PROVISIONALES)

El actual modelo mixto de financiación de partidos políticos —simultáneamente público/intervencionista y privado/liberalizado— no ha servido de barrera efectiva de contención frente a una inclinación endémica en aquéllos por obtener ingresos a través de fuentes de financiación fuera de los límites permitidos o al margen de los controles creados por las diferentes normas legislativas aprobadas en esta materia. No ha habido hasta hoy una determinación clara y contrastable en el interior de las formaciones políticas por eliminar prácticas irregulares y formas de corrupción que entran incluso dentro de algunos tipos delictivos.

La responsabilidad, última y real, del relativo fracaso que arrojan las sucesivas normas que regulan la financiación de partidos no se puede achacar exclusivamente al legislador, concentrado siempre en la detección y la solución de esas *patologías* del sistema, cuanto más bien —a nuestro entender— a los organismos de control y supervisión implantados para diagnosticar y poner solución a estos problemas.

49 El nuevo artículo 14.8 proyectado recoge una relación de materias que deberán ser publicadas en la web del partido, ofreciendo una información bastante exhaustiva sobre su situación financiera: *Los partidos políticos deberán publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados y en particular: la cuantía de los créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 50.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.5 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.* Un nivel semejante de transparencia informativa se va a exigir a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, tanto para dar cuentas de las aportaciones y donaciones recibidas, como para publicitarlas para conocimiento de la ciudadanía a través de su web.

Por otra parte, se ha producido una actitud de complacencia irresponsable, desde las propias direcciones de los partidos con aquellas prácticas corruptas e ilícitas que se promueven por miembros individuales con responsabilidades político-institucionales<sup>50</sup>. Efectivamente no ha existido hasta ahora una nítida voluntad de las élites directivas por implantar en la estructura interna de sus respectivas formaciones políticas métodos eficaces de «autocontrol» y fiscalización de la actividad económica; y ello a pesar de que los posibles vacíos legales se podrían haber resuelto con la cobertura constitucional que proporciona la libertad autoorganizativa de los partidos garantizada por el artículo 6 de la norma fundamental<sup>51</sup>.

La mayor parte de los casos de corrupción política en España no son tanto el resultado directo de una —deficiente o insuficiente— regulación legal del modelo de financiación de los partidos. Seguramente el origen del problema hay que buscarlo más bien en la instrumentalización que se ha hecho de esos déficits y vacíos legislativos para generar mecanismos clientelares con agentes sociales y económicos de la sociedad, facilitando de este modo a las formaciones políticas recursos económicos irregulares y no sometidos a fiscalización pública<sup>52</sup>.

Las causas tradicionales que han motivado la conexión permanente entre corrupción política y financiación irregular de los partidos siguen estando presentes tras las últimas reformas normativas del 2007 y el 2012. Ciertamente el patrón legislativo —inconstante— que regula la financiación de partidos políticos español adolece de no poco defectos; entre los cuales cabe anotar, sintéticamente, la excesiva dependencia respecto de las subvenciones de carácter público, el nivel extraordinariamente elevado de gastos que se invierten para campañas electorales o la escasa transparencia aun en la recepción y utilización de sus ingresos procedentes de fuentes privadas de financiación, al menos progresivamente restringidas por la sucesivas reformas legislativas, tanto en la cuantía como en los potenciales sujetos donantes<sup>53</sup>.

50 La asociación del fenómeno de la corrupción con la financiación de los partidos políticos ha quedado plenamente acreditada en los estudios realizados por los Barómetros Globales de corrupción.

51 Esta negligencia, cuando no implícita y deliberada pasividad de los partidos, a la hora de articular mecanismos de control para evitar operaciones y actividades ilegales relacionadas con su financiación, no sólo ha contribuido a generar una imagen pública negativa del tradicional sistema de partidos; ha sido además el factor que explica hoy en gran modo el surgimiento de una nueva generación de formaciones políticas «alternativas», expresión y resultado directo de la defección ciudadana con los primeros. Vid. M. Núñez Pérez, «La financiación de los partidos políticos», en *Revista española de control externo*, N° 33, 2009, pp. 163-174.

52 Para E. GARCÍA, «asistimos en España a un desagraviado espectáculo de degradación de la conducta de responsables de algunos órganos públicos que en concomitancia con sujetos privados no han dudado en beneficiarse de fondos públicos para enriquecerse a costa de lo que es de todos. En medio del estupor de una opinión aturrida, la palabra «corrupción» ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano y según las encuestas ocupa el cuarto lugar entre las grandes preocupaciones de los españoles». En *La corrupción ¿un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?*. *El Cronista* (5-8-2013). Iustel.

53 Tampoco se ha establecido ningún límite a la posible donación privada de inmuebles, y queda todavía en una esfera de ambiguo o incierto control los mecanismos de financiación que tienen lugar en los ámbitos político-institucionales subestatales (autonómico, municipal). Vid. PÉREZ FRANCESCH, J.L. «La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva L.O. 8/2007, de 4 de julio», en *Papers, Revista de Sociología*, núm. 92, 2009, pp. 249-271.

No cabe duda de que la democracia es el modelo político mejor preparado para hacer frente a la corrupción. Sin embargo, para constatar la veracidad de esta premisa quizás sea conveniente someter a revisión algunos de los elementos que se han mostrado ineficaces para ese objetivo, o inclusive han podido contribuir a la extensión del fenómeno. Para que las propuestas de «regeneración democrática» sean algo más que una simple estrategia política en un contexto pre-electorales es necesario profundizar en el proceso de «democratización informativa» que, abierto con la reciente Ley de Transparencia (2013), posibilita un mayor conocimiento y control «social» de las instituciones públicas y la actividad económica y financiera de los agentes políticos.

Desde la experiencia global de otros sistemas políticos democráticos se está evidenciando la conexión directa de la corrupción y el clientelismo políticos con algunos de los elementos que siguen caracterizando nuestra forma de forma de gobierno. El catálogo es todavía bastante amplio. Nos podríamos referir, como paradigmas, a la ausencia de límites temporales al ejercicio de la actividad política o la ocupación «partitocrática» de la esfera institucional y buena parte de los circuitos superiores de las Administraciones Públicas; o la existencia de un control todavía deficitario sobre aquellas actividades en las que se produce una superposición de intereses —públicos y particulares— que amenaza sistemáticamente la autonomía en la toma de decisiones por las instituciones y los propios partidos. Es estos y otros ámbitos (apertura de listas electorales, abandono de la colonización administrativa e institucional, elecciones primarias, etc.) se detectan lagunas o regulaciones hasta ahora muchas veces inconsistentes e inocuas contra la corrupción.

\*\*\*

TITLE: *The control of the financing system of the political parties: a continuous challenge for the Legislator in Spain*

ABSTRACT: *The control of the corruption is a fundamental aim in a democratic system. The Spanish legislation approved for the financing model of the political parties is being reformed continuously. Nowadays the spreading corruption has forced a new legislative reform of the 2007 Act, while there are other projects in the Parliament in order to control the economic and financial activities of the parties and to guarantee the transparency in the internal functioning.*

RESUMEN: *El control sobre la corrupción política es un objetivo esencial para un sistema democrático. La legislación Española sobre financiación de partidos políticos se encuentra en permanente estado de revisión. La extensión del fenómeno de la corrupción política ha obligado a reformar ya la ley aprobada en el 2007, mientras se plantean iniciativas en el Parlamento para controlar la actividad económica y financiera de los partidos políticos, y asegurar la transparencia en su funcionamiento.*

KEY WORDS: *Political parties, financing, legislation, corruption, transparency, Spain.*

PALABRAS CLAVE: *Partidos políticos, legislación, financiación, corrupción, transparencia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015