



Máster en Cultura de Paz. Conflictos, Educación y Derechos Humanos

Trabajo de Fin de Máster

La Financiación de los Partidos Políticos

TFM

Bartolomé Torralbo Muñoz

20/09/2017

Resumen

Los partidos políticos son un elemento fundamental en el sistema democrático español reconocido expresamente en el artículo 6 de la Constitución Española. Esta inclusión y las funciones que se les asigna justifican que la regulación sobre la financiación de los partidos políticos en España haya seguido un modelo asentado en las subvenciones públicas, donde los partidos reciben subvenciones tanto de carácter anual como electoral. Los recursos públicos se han convertido en la principal fuente de financiación de los partidos, lo que tiene importantes consecuencias en su posición en el sistema político. Las fuentes de financiación privada, ya sea en forma de donaciones (legales) como por las cuotas o aportaciones de sus miembros, se regulan de manera restrictiva y su importancia es menor frente a los recursos públicos. La regulación se completa con un sistema de control cuya pieza fundamental es el Tribunal de Cuentas, encargado de la fiscalización de la contabilidad anual y electoral de los partidos.

Palabras Clave

Partidos políticos; subvenciones a partidos políticos; gastos electorales; donaciones a partidos; control de la financiación de partidos y Tribunal de Cuentas.

Abstract

Political parties are a crucial element in Spanish democratic system. This is explicitly recognised in the 6th article of the Spanish Constitution. This inclusion and the functions they are given justify that the legislation on political parties funding have followed in Spain a model clearly based on public contributions, where political parties receive public funds both in and out election period. Public funds have become political parties' main source of income which has important consequences on the definition of their position in the political arena. The funding received from private sources, in the form of (legal) grants, or from member fees and contributions, are regulated restrictively and its importance is much lower in comparison with public sources. This regulation is completed with a control system whose main piece is the Court of Auditors, which audits the annual and electoral parties accounting books.

Keywords

Political parties; public funding; election expenses; donations; public monitoring of political finance and Court of Auditors.

Índice

1. Introducción	3
2. Los Partidos Políticos.....	6
2.1. El proceso de constitucionalización de los partidos en España	7
2.2. La naturaleza jurídica de los partidos políticos.....	9
2.3. Funciones constitucionales de los partidos políticos	12
3. La financiación de los partidos políticos.....	18
3.1. La financiación pública.....	20
3.2. La financiación privada.....	24
3.3. La financiación mixta.	27
4. La financiación de los partidos políticos en España	29
4.1. La financiación pública.....	31
4.2. Gastos electorales prohibidos y limitados	37
4.3. La financiación privada.....	40
5. El control de la financiación de los partidos políticos.	46
6. Conclusiones	55
7. Bibliografía	59

1. Introducción

Los partidos políticos son asociaciones, por lo que su constitución supone el ejercicio del derecho fundamental de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución. Sin embargo, el peso que tienen los partidos en la vida del Estado democrático ha hecho que sean mencionados de forma independiente en el Título Preliminar de la Constitución, más concretamente en el art. 6. Este reconocimiento expreso de su protagonismo en la vida política supone la consagración constitucional del Estado de Partidos.

El Estado de Partidos es la forma que adoptan los Estados constitucionales contemporáneos donde los partidos políticos monopolizan la vida política casi en su totalidad. Su finalidad es la de reconocer y regular el protagonismo de los partidos en el sistema constitucional. Se eleva a rango constitucional por tanto la posición central de los partidos y, al mismo tiempo, se les sujeta a los principios constitucionales.

La gran importancia de los partidos en el sistema constitucional español ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, por ejemplo en la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, que afirmaba que su “relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos» o que éstos son «órganos casi públicos», o conceptos similares”.

La Constitución protege a los partidos pero también protege al sistema de los posibles abusos que los partidos puedan cometer, sujetándolos a los principios constitucionales y a su desarrollo legislativo, denominado derecho de partidos. Dentro de este amplio campo, una parte fundamental es la regulación del sistema de financiación de los partidos políticos.

Los partidos políticos necesitan una gran cantidad de recursos para llevar a cabo su actividad, ya sea en periodo electoral o fuera de este. Esta inagotable necesidad de recursos y la intensa competencia política ha provocado que algunas formaciones busquen recursos más allá de lo legalmente permitido, lo cual ha derivado en numerosos escándalos de corrupción. Estas prácticas de financiación ilegal afectan a las

instituciones a través de los partidos, poniendo en cuestión la propia legitimidad del sistema. Es por esto que considero oportuno y necesario realizar este trabajo sobre la financiación de los partidos políticos en España con el objetivo de encontrar sus deficiencias y señalar como estas pueden afectar al sistema democrático español.

Por tanto, el objetivo principal de este trabajo es analizar el sistema de financiación de los partidos políticos. Antes de adentrarme en el mismo, expondré algunos aspectos importantes de los partidos políticos, partiendo de su proceso de constitucionalización, para después analizar su naturaleza jurídica y finalmente las funciones que la Constitución Española les atribuye que son, en última instancia, las que justifican la regulación de la financiación de los partidos políticos.

El punto siguiente se centra en los distintos modelos de financiación de los partidos políticos desde un punto de vista teórico, exponiendo los aspectos más importantes, las ventajas y los inconvenientes de la financiación pública, la financiación privada y los modelos de financiación mixta. Si bien no encontramos modelos puros de financiación pública o privada, y los modelos mixtos presentan muchas variables, considero necesario abordarlos de forma separada para ayudar a la comprensión de lo que puede suponer favorecer determinadas fuentes frente a otras.

Finalmente estudiaré el sistema de financiación de los partidos políticos en España. En este apartado se describe como el ordenamiento jurídico español regula las fuentes de financiación pública, las fuentes privadas y los gastos prohibidos o limitados, ya sea dentro o fuera del periodo electoral. Para acabar de analizar el sistema de financiación se incluye un análisis de los medios de control de las finanzas de los partidos, destacando la figura central del Tribunal de Cuentas.

Este trabajo no tiene la pretensión de agotar el tema objeto de estudio, sino que busca señalar y estudiar algunos aspectos fundamentales sobre los partidos y su financiación, añadir algunos elementos al intenso debate sobre esta materia e intentar subrayar alguno de los efectos que el modelo de financiación de los partidos tiene en el funcionamiento de nuestro sistema democrático.



Máster en Cultura de Paz. Conflictos, Educación y Derechos Humanos. Trabajo de Fin de Máster

En lo que respecta a la metodología, este trabajo ha seguido la metodología jurídica clásica, partiendo del estudio y análisis de manuales generales para después acudir a fuentes más especializadas en la materia, específicamente artículos científicos y monografías sobre los partidos políticos y su financiación. De igual manera, el trabajo se desarrolla desde lo general hacia lo particular, comenzando por el estudio de los partidos políticos y las características que justifican su modelo de financiación. De aquí pasa a describir los sistemas de financiación en general para acabar profundizando en el sistema de financiación de los partidos políticos español.

2. Los Partidos Políticos

Los Estados nacionales contemporáneos están formados por varios millones de personas asentadas en un territorio extenso, donde el ejercicio del poder político directamente por los ciudadanos resulta completamente imposible. De ahí que todas las democracias europeas tengan un marcado carácter representativo.

Afirmada la necesidad de la representación política para gestionar el poder político, es ineludible resolver la incógnita de cómo se va a llevar a cabo la misma en la práctica. La extensión de la sociedad y la diversidad de opiniones existentes hacen que sea imprescindible la existencia de un instrumento intermediador entre la sociedad y el Estado para llevar a cabo la selección de los representantes y aportar racionalidad a la opinión pública. La representación política necesita de una estructuración política de la sociedad que dé cierto nivel de fiabilidad a los procesos electorales.

Los intermediarios entre sociedad y Estado, los instrumentos de la representación política por excelencia son los partidos políticos, cauce del pluralismo político que nuestra Constitución consagra como valor superior del ordenamiento jurídico. Sin estos, la democracia representativa nunca puede ser operativa, por lo que un Estado democrático es necesariamente un Estado de Partidos. El Estado Constitucional necesita de la existencia de los partidos, son un instrumento fundamental de articulación social y hacen de la representación política un proceso con sentido. A pesar de su más que probada importancia, los partidos políticos son una realidad reciente en nuestro país, cuya historia, por la que voy a hacer un breve repaso, comienza en el siglo XIX.

Los partidos políticos, cuya naturaleza jurídica genera un gran debate doctrinal, juegan un papel fundamental en la democracia española, como así lo quiso establecer el constituyente en el Título Preliminar. Las funciones que les atribuye el art. 6º de la Constitución tienen una importancia capital y son objeto de estudio de este trabajo. Estas funciones constitucionales son las que, en última instancia, justifican una financiación pública de los partidos. Considero oportuno analizar a continuación estos aspectos relativos a los partidos antes de abordar el estudio de su sistema de financiación.

2.1. El proceso de constitucionalización de los partidos en España

En España la constitucionalización de los partidos políticos se realizó de manera tardía¹ si lo comparamos con los países de su entorno. Siendo esto cierto, no evitaría que España siguiese el mismo camino que abrieron con anterioridad otros países europeos en el ámbito de los partidos políticos. Al comienzo de la Transición, en el año 1977, el fenómeno de los partidos era más que patente en la sociedad española, por lo que no podía faltar su inclusión en el texto constitucional ante su previsible futura importancia en el sistema democrático. Finalmente, la Constitución Española de 1978 se convertiría en la primera en recoger en el ordenamiento jurídico español los partidos políticos².

Si repasamos la historia constitucional española, para encontrar la primera mención referente a una figura similar a los partidos políticos, nos tenemos que remontar al Decreto de 20 de octubre de 1820. En este se definen las denominadas sociedades patrióticas, las cuales podemos considerar el germen de los partidos políticos. Otras normas de la época recogían organizaciones, que sin ser partidos políticos, tenían el objetivo de defender el interés general, como puede ser el Estatuto Real de 1834. Si nos fijamos en los proyectos de Constitución, en 1836 se hace una fugaz referencia a los mismos, transmitiendo principalmente tolerancia a su existencia, apareciendo de nuevo más tarde en el proyecto de Constitución Federal de 1873 donde se percibían los cambios políticos de la época.

El nacimiento del Estado liberal³ trajo consigo una oposición a las asociaciones políticas que se vio plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, donde no se reconoce el derecho de asociación. El Estado liberal se caracterizaba por la defensa a ultranza de los derechos individuales por encima de los colectivos, siendo el derecho de asociación uno de estos últimos. Eran los individuos los que se dirigían a las Cortes y al Rey, no grupos políticos. La Constitución de 1837 y la de 1845 tampoco hicieron mención alguna al derecho de asociación, y por tanto no fue hasta la Revolución de

¹ SANTANO, A. C. (2013) “El análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos en España”. *Tesis Doctoral Universidad de Salamanca*. Pág.18

² ARTOLA, M. (1991) *Partidos y Programas Políticos, 1808-1936*. Tomo I, ed. Alianza Editorial, Madrid. Pág. 178

³ SANTANO, A. C. (2013) Op. Cit. Pág. 21

1868, con las reivindicaciones de sufragio universal o del derecho de reunión, cuando se empieza a reconocer este derecho. Esto se cristalizó en la Constitución Española de 1869, donde se reconoce el derecho de asociación para todos los fines no contrarios a la moral pública, reconocimiento que se trasladaría a la Constitución de 1876.

La mencionada Revolución de 1868, la Gloriosa, con todo lo que supuso, debe ser analizada teniendo en cuenta el contexto político europeo de esa época. El sufragio universal provocó un gran aumento del censo electoral que en su mayoría acabaría representado en grupos. Estos grupos principalmente serían las asociaciones y sindicatos de perfil laboral y los partidos clasistas de notables. Inspirados en el modelo británico, el bipartidismo y el turnismo (sistema de alternancia partidista) fueron fundamentales.

Durante la Segunda República los partidos políticos alcanzaron un estatus cuasiconstitucional. En este periodo nacen nuevas formaciones políticas lo que conllevó una división del sistema de partidos que se prolongaría hasta el final del mismo. A pesar de su creciente importancia la Constitución Española de 1931 tampoco recogió directamente los partidos políticos. Ya en el régimen franquista, los partidos políticos fueron ilegalizados, imponiéndose un sistema de partido único. A este partido se le concedió un status de persona jurídica con relieve “constitucional”.

Sería en la Transición política⁴ del franquismo a la democracia donde los partidos políticos se convertirían en los protagonistas del proceso, lo cual acabó dando lugar a su constitucionalización. Todo parte de los cambios en las leyes franquistas que permitieron superar la ilegalidad de los partidos. Esto se hizo de manera progresiva, empezando con la Ley de Asociaciones Políticas, de 14 de junio de 1976 y acabando en los reglamentos del Congreso y el Senado y el anteproyecto de la Constitución. El papel central de los partidos políticos en la Transición y en el proceso constituyente fue esencial para su incorporación en el artículo 6º del título preliminar de la Constitución Española de 1978.

⁴ SANTANO, A. C. (2013) Op. Cit. Pág. 24

2.2. La naturaleza jurídica de los partidos políticos

A través del ejercicio del derecho de asociación política se crean los partidos políticos. Generalmente la doctrina entiende que tres libertades forman parte de este derecho: la creación e inscripción del partido, su auto-organización y la libertad de actuación del partido frente al Estado⁵.

La Constitución recoge el derecho de asociación de manera general en el art. 22, estando los partidos políticos también contemplados en el art. 6, dada su especial condición, lo cual deriva en una regulación específica. La función mediadora que desempeñan los partidos entre la sociedad y el Estado, y su propia naturaleza jurídica resultan complejos, ya que canalizan y conforman la voluntad popular. Un ejemplo de esta complejidad se refleja en como los artículos 6 y 22 del texto constitucional se han desarrollado en dos leyes independientes, aunque aprobadas el mismo año, la ley 6/2002 de Partidos Políticos y la ley 1/2002 Reguladora del Derecho de Asociación.

El debate doctrinal⁶ sobre este asunto comienza en el significado del art. 6, si el mismo es un reconocimiento constitucional de los partidos políticos o en cambio significa su incorporación constitucional. Si consideramos que lo que se produce es una incorporación constitucional de los partidos políticos, estos solo van a ser reconocidos como tales en tanto cumplan con las funciones que se les atribuyen constitucionalmente. Es decir, deben ser instrumentos de participación política y de formación de la voluntad popular para gozar del status especial dentro de las asociaciones que la Constitución da a los partidos.

Por otro lado, el modelo de reconocimiento constitucional afirma que los partidos son resultado del ejercicio del derecho de asociación, siendo los partidos políticos una consecuencia social del ejercicio de este derecho. En este sentido, las funciones detalladas para los partidos políticos en el art. 6 pasarían a ser descriptivas y no constitutivas de los partidos.

⁵ GARCÍA GIRÁLDEZ, T. (2003) “Los Partidos Políticos y el Derecho”. In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Ed. Akal, Madrid. Pág. 146

⁶ FLORES GIMÉNEZ, F. (2015) “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio”. In: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 355-381

La mayoría de la doctrina⁷ en España ha optado por esta segunda corriente del reconocimiento constitucional dejando al art. 6 como una mera descripción de funciones que los partidos pueden tener. Desde esta perspectiva, los partidos adquieren personalidad jurídica desde el momento del registro, a diferencia del caso de la incorporación constitucional, donde sería necesario que cumplieran las funciones establecidas en el art. 6. Este sería considerado norma especial con primacía respecto al art. 22, el cual sería la norma general.

Antes de concretar la naturaleza jurídica de los partidos políticos, se debe señalar la diferenciación de los regímenes jurídicos de estos y el resto de asociaciones. El art. 22 da un status jurídico constitucional esencial a los partidos que se acaba perfilando con el art. 6 atribuyéndole ciertas funciones. El status que le da el art. 22 posibilita el cumplimiento de dichas funciones esenciales para la democracia, lo cual justifica su financiación pública. Si vemos al caso concreto en la legislación española, el único requisito establecido para que un partido obtenga financiación pública es lograr representación parlamentaria. Esto sería un reflejo de la posible evolución desde el reconocimiento a la integración constitucional de los partidos políticos, lo cual puede influir en el debate de su naturaleza jurídica.

Este debate sobre la naturaleza jurídica sigue abierto en España. Se divide en tres corrientes principales: una primera que defiende que los partidos políticos son asociaciones de derecho privado; la segunda posición los define como órganos públicos; y finalmente la tercera los considera asociaciones de derecho privado con características de perfil público que no tienen el resto de asociaciones, por lo tanto los entienden como asociaciones especiales que gozan de algunos privilegios pero que también deben cumplir ciertas funciones⁸. Estos posicionamientos se han visto reforzados por la en ocasiones cambiante doctrina del Tribunal Constitucional y por el hecho de no existir un claro concepto legal de su naturaleza jurídica.

⁷ Como recoge SANTANO (In: SANTANO, A. C. (2013) Op. Cit. Pág.45)

⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUES, P.; PENDÁS GARCIA, B. (1988) "Consideraciones sobre la Naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos". In: *Revista de Administración Pública*, nº 115, ene/abr. Pp. 379-381

Si bien no está resuelta de forma categórica, el Tribunal Constitucional sí ha perfilado suficientemente la naturaleza jurídica de los partidos⁹. Sobre la base de la compleja naturaleza de los partidos, el Tribunal afirma que son creaciones producto del ejercicio de la libertad de asociación. No son por tanto órganos del Estado y sus actos no son equiparables a aquellos de un poder público. La gran trascendencia política que tienen sus funciones considera el Tribunal que no altera su naturaleza, buscando asegurar su libertad e independencia sometiéndolo al régimen de las asociaciones privadas, evitando las injerencias del poder público. En contraposición a lo anterior, el Tribunal también ha definido a los partidos como organizaciones sociales de relevancia constitucional, afirmando que el hecho de gozar de ciertos privilegios conlleva el mandato de cumplir algunas obligaciones, como la imposición de que el funcionamiento interno de los partidos políticos sea democrático.

El Tribunal Constitucional, con estos planteamientos en dos direcciones aparentemente contradictorias, plantea un carácter mixto de la naturaleza de los partidos. De la jurisprudencia de este Tribunal¹⁰ podemos extraer que sometiendo a los partidos al régimen jurídico de las asociaciones privadas se busca otorgarle el máximo posible de libertad. Siendo esto cierto, pero teniendo en cuenta las funciones que el art. 6º atribuye a estas asociaciones como la conformación y canalización de la voluntad popular, el legislador está legitimado para regular los partidos políticos, especialmente en aras de asegurarse que su funcionamiento y organización sean democráticos.

En esta línea, parte de la doctrina¹¹ afirma que siendo la naturaleza jurídica interna de un partido político privada, sus funciones son eminentemente públicas, y por tanto no se entenderá que un partido político lo sea mientras no realice determinadas funciones. Por lo tanto se defiende una naturaleza jurídica bidimensional, dando mayor importancia a las funciones y su cumplimiento en la calificación de los partidos políticos,

⁹ FLORES GIMÉNEZ, F. (2015) Op. Cit. Pág. 360

¹⁰ FLORES GIMÉNEZ, F. (2015) Op. Cit. Pp. 360

¹¹ MONROY ANTÓN, A. J. (2009). “Reflexiones acerca de la Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos” In: *Actualidad Administrativa. tomo 1. nº 4, quincena del 16/28 de febrero*, Ed. La Ley. Pág. 417

acercándonos por tanto a un modelo de integración constitucional de los partidos políticos y no de mero reconocimiento.

En los primeros años de democracia era necesario que los partidos tuvieran una clara posición de autonomía e independencia con respecto del Estado, para que pudiesen ser el instrumento de la formación de la voluntad política. En esta línea se pronunció el Tribunal, apostando por una mínima intervención pública en los partidos políticos. Pero hoy en día los partidos ya se han asentado como pieza fundamental de nuestra democracia, produciéndose en la percepción de parte de la ciudadanía una cierta confusión entre partidos y Estado. El alcance de su presencia y sus funciones públicas justifican un aumento de regulación de su funcionamiento, reconociendo esa doble naturaleza, público y privada, que tienen los partidos políticos, superando la anterior postura menos intervencionista.

2.3. Funciones constitucionales de los partidos políticos

El art. 6º CE establece que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Por lo tanto, los partidos son más que meras organizaciones que conectan al Estado con la sociedad civil, pues estructuran políticamente la sociedad y cumplen funciones constitucionales fundamentales.

En teoría, las principales funciones de los partidos políticos consisten en movilizar a los grupos sociales integrándolos en el proceso democrático y encauzar su participación, procurando que no se produzca una desafección de la ciudadanía con la política. Además los partidos deben concretar las demandas sociales en programas de gobierno con los que concurrir a las elecciones en aras de poder traducirlos en políticas públicas una vez alcanzado el poder. A todo esto podemos añadir la importante labor de selección que llevan a cabo de los candidatos que presentan a los distintos procesos electorales. Teniendo otras funciones, voy a pasar a desarrollar con más profundidad las tres principales señaladas por el mencionado art. 6º.

a) El pluralismo político

El pluralismo político¹², consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución Española, es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico. Los constituyentes decidieron unir este valor con la figura de los partidos políticos, determinando que los mismos serían expresión de este. Siendo esto cierto, el pluralismo político va más allá de los partidos, ya que estos solo son uno de los cauces por los que se expresa. Este pluralismo que encontramos en la sociedad, que enriquece el debate democrático¹³, se concreta en la existencia de diversos partidos y de diversas corrientes, ideologías y pensamientos dentro de los mismos partidos.

La democracia y el pluralismo político están estrechamente conectados, especialmente en la estructura democrática española establecida por la Constitución. La democracia implica la idea de la soberanía popular y la libre elección política. Para esta también es necesaria la existencia de una contienda igualitaria por la llegada al poder entre los diferentes partidos o grupos políticos, que esa competición en forma de elecciones se produzca de manera periódica y que exista una posibilidad real de cambio de quien detenta el poder. Aquí es donde reside la gran importancia del pluralismo político. La base fundamental de una democracia constitucional debe ser la libre concurrencia de todos los grupos, partidos, corrientes, etc. políticas y sociales existentes.

No solo el pluralismo político debe estar protegido jurídicamente sino que se debe buscar su potenciación¹⁴. Para poder afirmar la existencia del pluralismo político, el Estado debe ir más allá de la tolerancia de otras organizaciones o pensamientos políticos, debe proteger y defender la existencia de grupos sociales con distintas ideologías que pueden acabar concretándose en partidos políticos. El mandato constitucional de la expresión del pluralismo político a través de los partidos tiene una serie de consecuencias. Primero, la libertad de creación y actividad de los partidos

¹² DÍAZ BRAVO, E. (2014) “El pluralismo político como valor constitucional. El tratamiento español” In: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política septiembre-diciembre* Vol. 5, N° 3, Pp. 63-70

¹³ SÁNCHEZ FERRO, S. (2005) “El Complejo Régimen Jurídico Aplicable a los Partidos Políticos tras la aparición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de Junio de 2002”. In: *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 12. Pp. 233-234.

¹⁴ CARRERAS SERRA, F. (2004) “Los Partidos en Nuestra Democracia de Partidos”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, n° 70, ene/abr. Pp. 96-98.

políticos; segundo, la obligatoriedad de que el pluralismo esté presente tanto dentro como fuera de los partidos, promoviendo la existencia de partidos minoritarios y asegurando las condiciones de que puedan llegar a ser mayoritarios; por último, el deber público de establecer unas bases favorables al desarrollo del pluralismo político.

En definitiva, la relación entre partidos políticos y pluralismo político es fundamental. A pesar de que el pluralismo vaya más allá de los partidos en nuestra sociedad, los constituyentes quisieron que el mismo se expresase a través de los partidos políticos como quedó plasmado en el art. 6º. Este pluralismo que como ya he reflejado anteriormente, se manifiesta en la diversidad de partidos y en la diversidad dentro de los partidos, donde debe haber espacio para las minorías, el debate y la confrontación de ideas. El pluralismo político es, por lo tanto, uno de los valores constitucionales superiores y los partidos políticos son el instrumento de su consecución. Sin embargo, en la práctica y a pesar de lo establecido en la Constitución, las disposiciones legislativas suponen en ocasiones grandes obstáculos para que algunas minorías alcancen representación política, especialmente las relativas al sistema de financiación de los partidos políticos, que serán explicadas posteriormente.

b) La formación y manifestación de la voluntad popular

Al igual que ocurre con el pluralismo político, los partidos políticos no son los únicos responsables de la formación y manifestación de la voluntad popular. Sin ser los únicos, sí podemos afirmar que son los actores más relevantes en esta función y así está recogido en la Constitución. Además, los partidos dan un paso más de la conformación de la voluntad popular¹⁵, deben procurar transformar la misma en políticas públicas una vez alcanzado el poder político. Para esto es necesario que los partidos manifiesten su voluntad permanente de participar en los distintos procesos electorales tras los cuales, en caso de victoria, deberían concretar la voluntad popular en medidas concretas.

Esto lo establece claramente el art. 6º, pero lo que no define es que significa exactamente formar y manifestar la voluntad popular. Son expresiones amplias, abiertas

¹⁵ BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1987) “Derecho de Participación a través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos” In: *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 7. Núm. 21. Septiembre-Diciembre. Pág. 208

a diversas interpretaciones. Sin ser preciso, la voluntad popular se refleja en una serie de necesidades y exigencias sociales que no se pueden expresar únicamente a través del voto. Por tanto no podemos identificar voluntad popular y voto, ya que esta no es solo el sufragio.

Siendo el ejercicio del derecho de sufragio en los procesos electorales el medio directo de la ciudadanía para expresar su voluntad, son los partidos políticos los que emergen como punto de conexión¹⁶ entre la ciudadanía y el Estado. Estando en el gobierno o en la oposición, los partidos políticos deben canalizar la voluntad popular y llevarla a lo público, sea con políticas, con propuestas o con el ejercicio de control sobre el gobierno. Pieza fundamental en este esquema son los programas electorales, que definen con claridad la posición del partido y sus intenciones ante la posible llegada al poder. Es un documento que debe ayudar a la ciudadanía a elegir el partido que considere más representativo de su ideología y que, en cierto modo, sea altavoz y defensor de su voluntad.

El gran problema alrededor del concepto de la voluntad popular es su complejidad. Esta complejidad debe ser encauzada y concretada si se pretende gobernar y legislar. Esta es una de las labores más importantes de los partidos políticos como encargados de la conformación y manifestación de la voluntad popular, reducir dicha complejidad e intentar redactar un programa electoral que satisfaga al mayor número de personas posible.

De la complejidad de la voluntad popular y su relación con los partidos políticos se deriva su conexión intrínseca con el pluralismo político. La voluntad popular no puede ser recogida en toda su amplitud por un solo partido, es necesaria la existencia de diversos partidos que concurren en igualdad de condiciones a las elecciones y que protagonicen y enriquezcan el debate político. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia¹⁷: la formación y expresión de la voluntad popular debe estar fundamentada en la libre competencia de diversos partidos. Por eso, una vez más, se presenta como fundamental la regulación de diversos aspectos del derecho de

¹⁶ BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1987) Op. Cit. Pág. 213

¹⁷ STC 69/1986, de 28 de mayo.

partidos para que se cumpla esta función, como las posibles restricciones a su constitución o la cuestión que trataremos más adelante, el sistema de financiación de los partidos políticos.

c) La participación política

Finalmente, el art. 6 de la Constitución da una última función a los partidos políticos, la de ser instrumento para la participación política¹⁸, la cual es esencialmente mediante representantes, ya que la democracia española es de carácter representativo, con escasas connotaciones de democracia directa. Para entender mejor esta mención, hay que ponerla en relación con el derecho fundamental, recogido en el art. 23 CE, a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, siendo esta una manifestación de este derecho. Lo que diferencia a los partidos políticos del resto de asociaciones es la participación en procesos electorales a través de los mismos. No son la única vía de participación posible, pero sí la principal.

El art. 23 recoge tanto el sufragio activo como pasivo, que se concreta en el derecho de todo ciudadano al voto y a tener acceso a cargos electivos en condiciones de igualdad. El art. 23 debe ser también interpretado conjuntamente con el art. 9.2, que establece la obligación del poder público de fomentar condiciones de igualdad y facilitar la participación de todos los ciudadanos y los distintos grupos sociales entre otros aspectos, en la vida política. Solo con estas condiciones de igualdad material, por lo que resulta fundamental la financiación, pueden los partidos políticos ser los instrumentos que exige la Constitución para la participación política que representen el pluralismo político. Es con el voto como los ciudadanos expresan sus preferencias electorales eligiendo a sus representantes¹⁹. Es una obligación del Estado de partidos estar abierto a recibir cualquier opción política proveniente de la sociedad y que pueda concurrir en igualdad de condiciones. Lo cierto es que el constituyente dejó poco espacio a la democracia directa, dejando a los partidos políticos como principal vía de la participación política.

¹⁸ VIDAL PRADO, C. (2016). “El derecho de participación política y la representación”. In: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 0(96), 81 - 115. Pp. 108-115

¹⁹ VIDAL PRADO, C. (2016). Op. Cit. Pp. 108-115

Dentro de esta función de los partidos políticos, podemos destacar su papel activo en la toma de decisiones políticas a través, por ejemplo, de la elección de los potenciales representantes dentro de la democracia representativa. También tienen un importante papel a la hora de formar gobierno, si así lo ha determinado el resultado electoral, o trabajar desde la oposición ejerciendo control sobre el gobierno. Esta función es descriptiva de la finalidad de los partidos políticos, ya que este fin es lo que los caracteriza y distingue del resto de asociaciones. En cierta medida, esta finalidad y su utilidad pública²⁰ es lo que justifica que los partidos políticos tengan un régimen jurídico diferenciado y reciban ciertos beneficios, como es el sistema de financiación pública.

²⁰ BAUTISTA PLAZA, D. (2006) *La Función Constitucional de los Partidos Políticos*. Ed. Comares, Granada, Pág. 15.

3. La financiación de los partidos políticos

La financiación de los partidos políticos es una cuestión compleja que siempre ha sido objeto de debate doctrinal entre los estudiosos del Derecho Constitucional. La ideología y el bagaje cultural tienen un peso específico en las diferentes posturas, por lo que es un debate que difícilmente puede cerrarse de manera definitiva. Además la sociedad y, por lo tanto, los partidos políticos, están en un proceso de evolución continuo a lo que se debe adaptar la financiación de los partidos. Los partidos modernos son grandes estructuras que continuamente enfrentan costosos procesos electorales, esto hace que su necesidad de financiación sea inagotable²¹. El papel central que han adoptado en las democracias occidentales hace que los modelos de financiación enfrenten nuevos retos, más si cabe hoy en día donde asistimos a un alto nivel de crítica por parte de la sociedad a los partidos, vigilando especialmente su relación con el dinero, cómo obtienen y cómo gastan sus recursos.

La evolución histórica que han tenido los partidos modernos pone de manifiesto que el papel del dinero en su funcionamiento es más importante que nunca. Sin partidos que encaucen la participación política, no puede haber democracia, igual que no pueden existir los partidos sin los recursos necesarios para su funcionamiento. Tanto la actividad ordinaria como especialmente los procesos electorales precisan de una gran cantidad de recursos, lo que produce una serie de problemas. En primer lugar, la desigualdad económica. El acceso a una mayor cantidad de recursos económicos supone una gran ventaja para una formación política, por lo que una gran diferencia iría en contra del principio de igualdad de oportunidades, poniendo en riesgo incluso la legitimidad del sistema. El segundo gran problema que surge de esta enorme necesidad de financiación es la excesiva dependencia de los partidos políticos de determinados poderes económicos que, con su apoyo, pretenden tener influencia en el futuro gobierno, ya sea local, autonómico o nacional. Todo esto agravado con la caída de la afiliación a los partidos políticos, lo que les daba una base de capital económico y

²¹ PETER SCHNEIDER, H. (1995) “Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos”. In: *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, 3º cuatrimestre, Madrid, pág. 24.

humano, la desmovilización política y el encarecimiento de las campañas electorales ²²debido al uso de la publicidad en los medios de comunicación, que ha derivado en una crisis financiera de los grandes partidos tanto americanos como europeos.

La regulación de la financiación de los partidos es uno de los grandes retos de las democracias occidentales, siendo la presión de la opinión pública cada vez más crítica especialmente espoleada por la aparición de casos de corrupción en muchas ocasiones relacionados con la financiación del partido implicado. Además, esta regulación afronta otro problema, los partidos son los receptores pero también los redactores de las normas. El protagonismo de los partidos en la esfera política es absoluto lo que deriva en una autorregulación poco deseable. El resultado es una normativa en muchas ocasiones demasiado general, sometida a cambios constantes²³ que causan incoherencias. La normativa suele buscar el aumento de las fuentes de financiación de los partidos en el poder, ayudándoles a mantener su posición dominante en lugar de favorecer la igualdad de oportunidades, promover la libre formación de la opinión de los electores o asegurar la independencia de los partidos políticos con respecto de los poderes económicos.

El mayor peso de uno u otro modo de financiación, público o privado, va a depender en gran medida de la tradición política de cada país, aunque no encontramos modelos puros. Si la opinión pública considera las ayudas estatales a los partidos como algo negativo, estas acabarán bajo mínimos, y se impondrá un sistema con protagonismo de la financiación privada.

Como he señalado, en los sistemas políticos actuales el factor económico es de suma importancia en la contienda democrática²⁴. En esta situación el debate sobre la financiación de los partidos coge mayor peso, buscando garantizar el principio de igualdad de oportunidades de las distintas formaciones políticas en los procesos

²² FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. (2004) "Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done?" In: *Party Politics*. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. Pág. 619

²³ PAJARES MONTOLIO, E.: (2016) "La financiación de los partidos políticos". In: *Eunomía. Revista en de Cultura de la Legalidad*. Nº. 11, octubre 2016 – marzo 2017, pp. 176-210

²⁴ SCARROW, S.E.: (2007) "Political finance in Comparative Perspective". In: *Annual Review of Political Science*. 2007. 10:193–210

electorales²⁵ y proteger a los partidos y al Estado de las presiones que puedan ejercer los poderes económicos a través de sus donaciones. Debate que se acabará inclinando hacia una financiación pública o privada. En caso de inclinarse hacia una financiación pública, el principal riesgo que se corre es la creación de una dependencia con respecto del Estado y una progresiva estatalización de los partidos. Esto deriva en un distanciamiento entre las formaciones políticas y la sociedad. De privilegiarse una financiación privada puede producirse una excesiva influencia de empresas y particulares en las decisiones del partido, aunque si se consiguiese una financiación con una base amplia favorecería el asentamiento de los partidos en la sociedad.

El equilibrio ideal para la financiación de los partidos políticos es aquel que les permite establecer conexiones con la sociedad, recaudando de diferentes sectores sociales y manteniendo el contacto con la realidad del país, pero sin convertir la recaudación de fondos en el fin más importante de los partidos otorgando un poder excesivo a las entidades o sujetos que los financian. El sistema de financiación determina en gran medida la relación que van a tener los partidos con el Estado y con la sociedad en su conjunto, siendo un elemento de gran importancia en el desarrollo de la vida política del país.

Antes de analizar en profundidad el sistema de financiación de los partidos políticos en España, considero necesario desarrollar más a fondo las distintas posibilidades y problemas que presentan con carácter general la financiación privada, la financiación pública y, finalmente, la financiación mixta.

3.1. La financiación pública

Tras la Segunda Guerra Mundial se produjo un proceso de constitucionalización de los partidos políticos, lo que abrió el debate sobre muchos aspectos de su regulación jurídica. Uno de los puntos más importantes fue el de regular cómo los partidos iban a asumir sus gastos teniendo en cuenta los cambios en el panorama de estas organizaciones, tales como la profesionalización de la política, la caída en la afiliación o

²⁵ GIL CASTELLANO, J. (2001) “La Financiación de los Partidos Políticos: El Estado de la Cuestión”. In: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36/37, Valencia. Pág. 249

la flexibilización de la ideología en el seno de los partidos. Estos aspecto junto con otros favorecieron el auge de la financiación pública²⁶.

En un principio se intentó minimizar las consecuencias negativas que podía acarrear la financiación privada de los partidos políticos limitando el gasto de los partidos políticos y los candidatos y restringiendo las contribuciones y donaciones privadas. Estas medidas eran ineficaces y el dinero privado seguía teniendo demasiada influencia en la política no solo siendo necesario limitar o prohibir donaciones, sino debiendo instaurar un sistema de financiación pública.

El pensamiento de que el Estado deba financiar a las formaciones políticas se asienta en la idea de que estas son un elemento imprescindible de todo sistema democrático. Sin ser los únicos articuladores de la voluntad popular, sí son los más importantes, esenciales para la participación política.

En los países europeos la financiación pública ha tenido un mayor arraigo. El ya mencionado aumento de los costes debido a la profesionalización de los partidos y de las campañas electorales por la utilización de los medios de comunicación hizo que los partidos necesitasen más financiación. Esto dio más influencia a los poderes económicos lo que acabó derivando en grandes casos de corrupción²⁷. Por tanto, para suplir estos crecientes gastos de los partidos, y paliar en la medida de lo posible la corrupción en el seno de los mismos, se optó por fomentar la financiación pública de los partidos, en un intento de blindar el proceso democrático.

La lucha contra la corrupción y la financiación ilegal han sido dos importantes motivos a la hora de instaurar modelos de financiación pública, pero se ha demostrado que no han sido suficientes. Las necesidades financieras de los partidos parecen no tener límite; esto unido a la crisis²⁸ de su base económica fundamental, la afiliación, hace que siga existiendo un amplio margen donde operan las entidades privadas o los grupos de

²⁶ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: (2002) "Financiación de partidos y democracia paritaria". In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 115. Enero-Marzo

²⁷ El caso Tangentópolis en la Italia de los años noventa puede ser citado como ejemplo.

²⁸ ESPARZA MARTÍNEZ, B. (1998) "Estructura y Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos Españoles". In: *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, 1º cuatrimestre, Madrid. Pág. 97.

presión para intentar influenciar a las formaciones políticas a través de la provisión de fondos.

El segundo gran argumento a favor de la financiación pública es que favorece la igualdad de oportunidades en la competición electoral. En caso de no existir financiación pública lo pequeños partidos quedarían muy limitados, beneficiando especialmente a aquellos partidos con un programa electoral de una ideología más cercana a los sectores sociales más adinerados. Ante la ineficacia de la limitación del gasto para asegurar la igualdad de oportunidades, se opta por establecer un sistema de financiación público con ayudas económicas estables a todos los partidos, en un intento de democratizar la financiación y minimizar el poder deslegitimador del dinero en el sistema. Aun así esta igualdad no es alcanzada debido a los criterios de reparto que habitualmente se utilizan que cuales tienden a favorecer a los grandes partidos tradicionales.

Ahora bien, dentro de un sistema de financiación pública de los partidos políticos hay muchos aspectos a analizar. Lo primero que debemos tener en cuenta es de dónde vienen los fondos que van a acabar en la caja de los partidos políticos. Los recursos pueden proceder de los Presupuestos Generales del Estado, que es la opción más habitual entre los países donde predomina la financiación pública como pueden ser España o Italia. Menos común es recurrir a la creación de un fondo especial ad hoc para un determinado proceso electoral, como son los casos de EEUU o Brasil.

También se debe analizar a quiénes van dirigidas las subvenciones. Los recursos públicos pueden ir destinados a las sedes centrales de las formaciones políticas, o también se puede dirigir de manera independiente a los niveles autonómico, regional y local (en el caso español). Esto está directamente vinculado con el nivel de centralización que presenten los partidos en cada país. Si la financiación llega directamente a la sede central, que después se encarga de distribuirla, el nivel de centralización y jerarquización²⁹ partidista será mayor que si las diferentes secciones del partido reciben los recursos directamente, gozando de una mayor autonomía financiera.

²⁹ CARRERAS SERRA, F.: (2004) “Los Partidos en Nuestra Democracia de Partidos”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, nº 70, ene/abr. Pág. 81

Eso sí, esta autonomía podría derivar en un exceso de división dentro de los partidos generando inestabilidad. Ante esta posibilidad, en España se ha optado por un sistema de distribución centralizado, por lo que los partidos presentan una estructura fuertemente jerarquizada. Se debe buscar una solución que dote de cierta autonomía a los distintos niveles territoriales del partido sin que esto afecte a la estabilidad del mismo.

Generalmente los recursos se otorgan para su libre uso por parte de los partidos, pero también es posible que las subvenciones tengan un carácter finalista. Este es el caso de las partidas destinadas a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos. Otro aspecto a tener en cuenta es el momento de entrega de las subvenciones. Se pueden realizar antes o después de las elecciones, haciendo depender las cantidades percibidas del resultado del proceso electoral. Si se opta por entregarlos después de las elecciones perjudicaría a las nuevas formaciones de menor tamaño, ya que tienen menos recursos y menos posibilidad de acudir a entidades de crédito. Esta opción obliga a las formaciones a controlar sus gastos y ser más rigurosos y transparentes con sus cuentas.

Una de las grandes diferencias que podemos encontrar entre distintos sistemas de financiación pública es si los recursos van destinados a los partidos como entidad, a los candidatos o a ambos, diferencia evidente entre los modelos del continente europeo y EEUU. Financiando solo al partido, los candidatos son muy dependientes de este y viceversa. Un problema ligado a este último es determinar qué actividades de los partidos políticos van a ser financiadas. El Estado puede optar por financiar únicamente los procesos electorales, o bien puede financiar a los partidos de manera más continuada en el tiempo, aportando recursos para el funcionamiento ordinario del partido. Esta dicotomía está estrechamente relacionada con la naturaleza jurídica de los partidos políticos y qué papel van a tener en el sistema. Si se financian las actividades de los partidos en período no electoral, se les está reconociendo su función en la formación de la voluntad popular más allá de los procesos electorales, siendo necesario fomentar la igualdad entre las distintas formaciones políticas de forma ininterrumpida. Las voces que abogan por la financiación exclusivamente para las actividades extraordinarias de

los partidos defienden que se pone en riesgo su independencia, produciéndose una estatalización de estas formaciones.

La adopción de medidas de financiación pública tiene una serie de consecuencias³⁰ en el sistema de partidos que he ido mencionando. Hace a los partidos más independientes tanto de las donaciones privadas como de sus propios afiliados. Como consecuencia disminuye la influencia de las grandes empresas y los grupos de presión, fomentando la igualdad entre los distintos partidos. Pero esta independencia también conlleva un alejamiento de los dirigentes de los partidos con respecto de sus bases y afiliados, lo que deriva en una oligarquización de los partidos. En cierta medida, esta financiación pública cambia la naturaleza jurídica de los partidos políticos, en un principio de naturaleza privada. El hecho de obtener financiación junto con las funciones de alto interés público que desempeñan hace que en la práctica se asemejen a una institución pública. Argumentos a favor y en contra que deben ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el sistema de financiación.

3.2. La financiación privada

En el origen de los partidos políticos la financiación era de carácter privado, de acuerdo con la ideología liberal burguesa. Las formaciones existentes eran los partidos de cuadros o de notables, formados por miembros de la clase alta de la sociedad con gran capacidad económica. En aquel momento, hemos de recordar, que el voto era censitario, solo pudiendo votar los ciudadanos que acreditaran un mínimo de recursos. En este contexto, se impone la financiación privada de los partidos, que obtienen sus recursos de sus propios miembros³¹.

A principios del siglo XX, estos partidos políticos formados por la burguesía no necesitaban ayudas estatales para financiarse. La financiación privada de los partidos radica en que los mismos obtengan sus recursos de distintas fuentes privadas, propias o ajenas. Lo cierto es que la necesidad de una mayor o menor financiación privada siempre ha sido objeto de debate. El dinero tiene mucha influencia en la política,

³⁰ ARGANDOÑA, A. (2001) "La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas". In: *Papeles de Ética, Economía y Dirección*. nº 6, [s.l.]. Pp. 8-10).

³¹ SANTANO, A. C. (2013) Op. Cit. Pág. 94

principalmente debido al elevado coste de las campañas electorales modernas y a la profesionalización de la política y los partidos. Acudir a recursos privados resuelve muchos problemas que enfrentan las formaciones políticas, pero también crea otros. A pesar de que se intente disminuir el gasto en las campañas electorales para evitar la creciente necesidad de recursos, los partidos acaban acudiendo a estas fuentes privadas cuando lo necesitan. La financiación privada es cierto que aporta cosas que no se suelen conseguir con la financiación pública, como la promoción de la cultura y la investigación políticas. En cambio, la sociedad valora en mayor medida la independencia de los partidos con respecto de los poderes económicos, considerando una relación demasiado estrecha entre el mundo político y el económico como uno de los principales detonantes de la corrupción.

A pesar de que nunca hemos visto un modelo plenamente privado, podemos deducir cuáles serían sus consecuencias. La independencia de los partidos se pondría en peligro, lo cual deriva en la independencia del Estado, directamente vinculado con estas formaciones. La regulación de este sistema de financiación privada tampoco sería imparcial, ya que son estos mismos partidos los que acaban regulando la materia, imposibilitando que se garantizara la igualdad de oportunidades entre las distintas formaciones políticas³². Una regulación laxa y permisiva de las donaciones privadas favorecería a los partidos más cercanos ideológicamente a las élites económicas, en perjuicio del pluralismo político y la igualdad entre los partidos.

Dicho esto, también encontramos defensores³³ de un sistema de financiación privado, alegando que las desigualdades que generaría ya existen en los modelos de financiación pública, ya que estos se basan en criterios aritméticos que favorecen a los grandes partidos sobre las formaciones emergentes. A favor de la financiación privada, argumentan que esta es más eficaz contra la corrupción, al contrario de lo que pudiera parecer, ya que obligaría a los partidos políticos a cuidar su imagen y credibilidad ante la sociedad, presionándoles a gestionar mejor sus recursos. Además, supone una forma

³² PETER SCHNEIDER, H. (1995) Op. Cit. Pág. 26

³³ CASTILLO, P. del. (1994) "Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos". In: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates, nº 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Pp. 61-63.

de participación política que afianza la relación entre los partidos y los ciudadanos, que ven su participación ampliada a más allá del voto, fomentando en última instancia la democracia interna del partido. Los defensores de esta postura también defienden que un sistema de financiación privado es lo más coherente atendiendo a la naturaleza jurídico-privada que tienen los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español.

La influencia que pueden llegar a tener los recursos privados en las formaciones políticas es innegable, y su peso va a depender del modelo de financiación adoptado. Los inconvenientes que acarrearán estas fuentes son muchos, pero es inevitable que los partidos acudan a ellos en mayor o menor medida. Independientemente de las ventajas e inconvenientes que presenta cada fuente de financiación privada es necesario analizarlas brevemente antes de adentrarnos en su regulación en España.

En relación a las fuentes de financiación privada debemos señalar que las principales son las cuotas de los afiliados, las donaciones de los mismos que excedan el valor de la cuota y las contribuciones de individuos y empresas simpatizantes. También podríamos incluir la cuota pagada por los cargos públicos electos o el fruto del patrimonio de los partidos.

De forma más precisa, podemos afirmar que los recursos privados existentes con carácter general son³⁴:

- a) Los recursos propios: la cuota de los afiliados; el patrimonio del partido; las publicaciones y otras actividades desarrolladas por el partido.
- b) Los recursos de carácter privado: préstamos y créditos; donaciones; actividades empresariales; ingresos atípicos.

A esta lista de recursos debemos añadir los obtenidos por fundaciones o asociaciones afines a los partidos políticos. Los partidos han creado estos organismos muy vinculados a los mismos para hacer una labor de desarrollo y difusión de su pensamiento político. Este tipo de organizaciones están autorizadas a recibir donaciones por un importe superior al que reciben los partidos políticos y como estos, se someterán al control de sus cuentas por parte del Tribunal de Cuentas. Sin duda la actividad de

³⁴ GIL CASTELLANO, J. (2001) Op. Cit. Pág. 254

estas asociaciones acaba beneficiando a los partidos de las que dependen, por lo que deben ser considerados como parte de los recursos del partido.

3.3. La financiación mixta

Encontrar el modelo de financiación de los partidos políticos más apropiado para un país es un trabajo de gran complejidad. Dándole mayor peso a un modelo determinado en aras de dar solución a un problema se acaba generando otro, a lo que se añade el hecho de que no es posible importar literalmente modelos de unos países a otros, ya que el sistema de financiación debe responder a la cultura política y democrática de cada estado. Se debe combatir la corrupción pero también se debe dotar de recursos suficientes a las formaciones políticas para llevar a cabo su labor³⁵.

Es por tanto el sistema de financiación mixto el que da mejor solución a las cuestiones planteadas por la doctrina y es el que encontramos en la mayoría de contextos políticos, teniendo los sistemas puros muy pocos defensores. En la mayoría de Estados se trata de buscar el equilibrio ideal entre recursos públicos y privados, tarea de gran complejidad que debe tener también en cuenta el sistema de partidos y el sistema electoral del país en cuestión.

El dinero es un recurso esencial en la política y la realidad nos ha demostrado que hay una gran diferencia de recursos entre los partidos. Combinar la financiación pública y la privada trata de paliar estos desequilibrios que se reflejan en el proceso democrático, procurando encontrar un balance que minimice los inconvenientes de ambos modelos. El debate real con respecto a la financiación está en cuál es la proporción adecuada de cada fuente de recursos, que va a depender en gran medida del sistema de partidos existente.

Pensar a día de hoy en la posibilidad de la autofinanciación de los partidos es imposible. La financiación pública está justificada porque además permite que los partidos puedan llevar a cabo sus actividades de forma permanente más allá de los periodos electorales.

³⁵ GONZÁLEZ-AURIOLES, J. A. (2000) "El Problema Público de Regular Jurídicamente la Financiación Partidaria". In: *Teoría y Realidad Constitucional*. nº 6, 2º semestre. UNED, Madrid, 2000. Pp. 213-223.

Estas medidas de financiación pública deben ir acompañadas de un control de gastos y de la fiscalización de las cuentas de las formaciones políticas, obligándolas a ser transparentes y a adecuar sus gastos a sus ingresos. Pese a todo, es necesario que los partidos no den de lado la financiación privada ya que esta fomenta su independencia y ayuda a que mantenga el contacto con sus bases.

Un sistema de financiación mixto debe regirse por ciertos principios, en primer lugar y ante todo el principio de igualdad. Este sistema no puede favorecer a un partido o partidos determinados en detrimento de otros, permitiendo a todos ellos cumplir sus funciones. Junto con este, son fundamentales el principio de transparencia y control efectivo, sin el cual lo anterior no sería posible, acompañado de sanciones eficaces en caso de incumplimiento.

Con un sistema de este tipo se pretende evitar que los recursos privados se conviertan en una herramienta de presión, pero también que se genere un sistema de partidos clientelar y dependiente del Estado. A estos principios se añade el criterio de distribución de las subvenciones que debe combinar el principio de igualdad y la proporcionalidad con otros parámetros que reflejen la base social del partido, como pueden ser el número de votos o de escaños.

A pesar de que la mayoría de países democráticos han implantado un sistema mixto, podemos apreciar importantes diferencias ya que unos han potenciado la financiación pública mientras que en otros se ha dejado mayor espacio a la captación de recursos privados. Estas diferencias se deben fundamentalmente al modelo de Estado, los Estados liberales, como Estados Unidos, presentan un mayor protagonismo de la financiación privada, mientras que en los Estados Sociales de perfil intervencionista que se encuentran en Europa, el peso de la financiación pública es mayor.

4. La financiación de los partidos políticos en España

La regulación de la actividad económica de los partidos políticos en España tanto en periodo electoral como fuera de éste ha sido y sigue siendo objeto de debate. Su importancia proviene del sistema de gobierno que tenemos, una democracia de partidos, lo que hace necesario que se regulen las cuestiones relacionadas con el origen y el destino de los recursos económicos necesarios para garantizar sus actividades. Entre sus objetivos encontramos la garantía de estabilidad y continuidad de los partidos, pero se ha acabado provocando la centralización y burocratización de su estructura. Tampoco se ha logrado asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, ya que el sistema ha terminado beneficiando a los partidos ya consolidados. Igualmente ineficaces han probado ser los instrumentos de control de los ingresos y gastos de los partidos, que difícilmente pueden detectar el origen de los recursos, en consecuencia, no se ha puesto fin a la influencia de los poderes económicos ³⁶ en los partidos políticos a través de la aportación de recursos.

Con respecto a la financiación de los partidos políticos, teniendo en mente analizar aquello relacionado con la intervención del legislador en la materia con el objetivo de alcanzar los fines mencionados anteriormente, pueden estudiarse cuatro ámbitos. El primero y más importante es el de la financiación pública. La parte central de la regulación de la financiación de los partidos está dedicada a establecer un sistema de financiación pública, un sistema destinado a subvencionar a los partidos de diferentes maneras que varía con respecto a la actividad que va a ser financiada (electoral, parlamentaria...), al sujeto que va a recibir esa financiación (puede ser el propio partido, un candidato o una fundación directamente ligada al partido) o también puede variar el criterio elegido para la distribución de los recursos y la elección de los sujetos susceptibles de recibirlos.

Por otro lado encontramos la regulación de la financiación privada de las formaciones políticas que se ha enfocado de manera ciertamente restrictiva, obligando a las

³⁶ RODRÍGUEZ TERUEL, J., BARAS, M., BARBERÀ, Ó. y BARRIO, A. (2013), *Financiación de los partidos y transparencia democrática. Buenas prácticas en Europa y América del Norte*, Fundació Catalunya Europa, Barcelona. 62-69

donaciones privadas a cumplir ciertos requisitos, especialmente de publicidad, pero por otro lado ofreciendo incentivos fiscales con el objetivo de impulsarlas. También estableciendo límites y prohibiciones encontramos la regulación legal de los gastos de los partidos, especialmente enfocado a los gastos en período electoral. Finalmente el último ámbito a tener en cuenta, relacionado en gran medida con los anteriores, es el establecimiento de sistemas de control por parte de un organismo público, que puede ser el Parlamento u otros organismos creados ad hoc para esta labor. Estos organismos que ejercen un control contable sobre la actividad económica de los partidos pueden imponer sanciones económicas o electorales, que pueden derivar en procesos penales, en el caso de encontrar irregularidades.

Estos ámbitos de la financiación de los partidos políticos han sido abordados de diversas formas, lo cual ha derivado en diversas regulaciones. En estos distintos enfoques y cambios no se observa un plan con el objetivo de trazar un sistema de financiación coherente con el modelo de partidos que se pretende alcanzar, sino que se pretende dar respuesta a necesidades puntuales de los partidos o a escándalos políticos directa o indirectamente relacionados con la financiación de los mismos. A estos cambios frecuentes en la regulación se añade el hecho de que nos encontramos ante un caso, como ya hemos analizado, de autorregulación, donde los propios partidos son los que redactan las leyes que les acaban beneficiando, y que supuestamente deben controlar y limitar sus gastos e ingresos, lo que dificulta mucho su eficacia³⁷.

Estos factores se ven reflejados en la legislación española de la financiación de los partidos. La posición de los partidos políticos en nuestro sistema democrático está reconocida constitucionalmente, lo que da una justificación suficiente para sostener la necesidad de su financiación pública. El “derecho de partidos” es un conjunto de privilegios (financiación pública) y obligaciones (democracia interna) que responden al papel que la Constitución otorga a los partidos políticos, pero sin imponer en el texto constitucional un modelo concreto, dejando en manos del legislador la tarea de perfilar

³⁷ PÉREZ FRANCESCH, J. L. (2009). “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio”. In: *Papers: revista de sociología*, (92), Pp. 249-271.

ese modelo con el único requisito de respetar la importancia³⁸ que la Constitución da a los partidos políticos

La regulación de la financiación de los partidos políticos en España está recogida en dos leyes. Por un lado tenemos la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos políticos (LOFPP), y por otro tenemos la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG). Esta diferenciación comenzó en la etapa de la Transición donde se aprobaron normas electorales con disposiciones sobre financiación pública y privada, el Real decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y a continuación leyes sobre los partidos, la Ley 4/1978, de 4 de diciembre, donde se establecía que los partidos recibirían subvenciones anuales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Esta división se mantuvo con las leyes anteriormente citadas pese a las reformas sufridas y a la aprobación de la reciente Ley de Financiación de Partidos en 2007, modificada en 2012 y en 2015. La regulación de la financiación tiene un marcado carácter casuístico, las reformas no responden a una búsqueda de perfeccionar el sistema, sino que son respuesta a problemas coyunturales o a escándalos políticos.

4.1. La financiación pública

El principal objeto de la regulación de la financiación de los partidos es la financiación pública ya prevista en las primeras normas sobre la materia. Las formaciones políticas que surgieron en la Transición vivían unas circunstancias especiales en las que necesitaban financiación pública para asegurar su viabilidad a largo plazo y dar los primeros pasos del nuevo sistema constitucional. A pesar del contexto actual de crisis económica y desafección política no se ha cuestionado la necesidad de la financiación pública de los partidos ya que resulta muy clara su necesidad para que los partidos puedan cumplir las funciones que tienen asignadas constitucionalmente en igualdad de condiciones³⁹. En el art. 2.1 de la LOFPP se relacionan los distintos recursos procedentes de la financiación pública que paso a desarrollar.

³⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Pp. 161-200.

³⁹ PAJARES MONTOLIO, E.: (2016) Op. Cit. Pág. 179

a) Las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento

En primer lugar tenemos la denominada financiación ordinaria, regulada en la LOFPP donde se recogen una serie de subvenciones anuales imputadas a los Presupuestos Generales del Estado. De acuerdo con el artículo 3.1 de esta ley, estas subvenciones se otorgarán a los partidos políticos para “atender sus gastos de funcionamiento”, sin especificar a qué deben dedicarse dichas subvenciones. También van a cargo de los Presupuestos Generales, en una partida separada, las ayudas destinadas específicamente a la seguridad desde que se aprobase la Ley orgánica 1/2003. De estas últimas solo podrán beneficiarse aquellas formaciones políticas que tengan representación en el Congreso de los Diputados.

La LOFPP es muy imprecisa en este aspecto, ya que no hace referencia alguna a la cantidad que debe ser destinada a este apartado ni el tipo de actividades que deben hacer los partidos con estos recursos. Se limita a establecer la obligación de fijar anualmente una cantidad en los Presupuestos Generales destinada a financiar los partidos. En principio la cuantía debería ser suficiente y estable para que los partidos puedan atender sus necesidades financieras, pero como no se han podido determinar estas, cada año se establece conforme al criterio de las Cortes⁴⁰.

A pesar de no estar predeterminada la cantidad que se va a repartir entre las formaciones, sí está previsto el criterio de reparto en el art. 3.2 de la ley. Este reparto vendrá determinado por el resultado de las últimas elecciones al Congreso de los Diputados. Tanto la partida general como la dirigida a la seguridad serán divididas en tres partes iguales. La primera de ellas se repartirá en proporción a los escaños obtenidos por cada partido político, mientras que las otras dos se repartirán conforme a los votos obtenidos en dicho proceso electoral. A este método hemos de hacerle dos matizaciones:

- Las formaciones que no consigan representación en el Parlamento quedan fuera del reparto con independencia del número de votos que hubiesen obtenido. Esto sin duda

⁴⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). Op. Cit. Pp. 168-169

dificulta la entrada de nuevos partidos al sistema y refuerza la posición de los partidos tradicionales.

- En este reparto se introduce un factor, el de número de escaños obtenidos, que perjudica a los partidos políticos minoritarios que se ven perjudicados por el sistema electoral. Los partidos más votados se ven súper-representados debido al sistema electoral y por lo tanto, sobre-financiados en perjuicio de los partidos más pequeños.

Teniendo en cuenta el marcado carácter autonómico del Estado español⁴¹, es lógico que la ley prevea en su art. 3.3 que las comunidades autónomas y los territorios históricos vascos puedan conceder subvenciones similares conforme a los mismos criterios establecidos para sus equivalentes estatales. Deben estar previstas en los Presupuestos Generales, solo tendrán acceso a las mismas aquellas formaciones con representación en la asamblea legislativa correspondiente y se distribuirán proporcionalmente de acuerdo con los votos y escaños obtenidos.

b) Las aportaciones que los partidos políticos puedan recibir de los grupos

La LOFPP en su artículo 2.1.e prevé la posibilidad de que los partidos políticos puedan recibir aportaciones para financiar los grupos parlamentarios de “... las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales”, de acuerdo con las normas de las distintas cámaras. La principal es la establecida por el Reglamento del Congreso de los Diputados, que establece en una cantidad fija para todos los grupos y otra variable en función de los miembros de cada grupo. Los grupos llevarán una contabilidad específica de estas subvenciones que trasladarán al partido para que sea fiscalizada por el Tribunal de Cuentas.

La posibilidad prevista por la LOFPP fue tomando forma en la mayoría de ayuntamientos y diputaciones por los que se acabó regulando esta cuestión en la Ley de Bases del Régimen Local. En el art. 73.3 de dicha ley se establecía que el pleno de la corporación podría asignar, con cargo a sus presupuestos anuales, “una dotación

⁴¹ PAJARES MONTOLIO, E.: (2016) Op. Cit. Pág. 181

económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial”. Como en el supuesto anterior, deberán llevar una contabilidad específica de esta subvención que el pleno puede solicitar para su control, sin perjuicio del realizado por el Tribunal de Cuentas.

c) Subvenciones por gastos electorales y otras contribuciones en periodo electoral

Las subvenciones para gastos electorales están previstas en la LOREG y en las normas electorales autonómicas, ya que algunas disposiciones de la LOREG tienen carácter general pero otras cuestiones están delegadas al criterio de cada Comunidad Autónoma dentro de unos márgenes establecidos. Lo cierto es que las comunidades han optado por una regulación muy similar a la LOREG por lo que las disposiciones relativas a subvenciones y gastos electorales son semejantes con las concreciones necesarias para cada caso, por ejemplo en términos de cantidad.

Solo dispondrán de estas subvenciones aquellas formaciones políticas que obtengan representación en el proceso electoral en cuestión, tal y como establece el art. 175.1 LOREG. Además, en el caso de las subvenciones destinadas a compensar los gastos por envíos postales se deberá cumplir una condición cualificada, el partido debe obtener el número de Diputados o Senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara.

En el caso de las subvenciones para compensar gastos electorales, a diferencia de la financiación ordinaria de los partidos, las cantidades están recogidas en la LOREG. El art. 175 de esta ley establece que el Estado dará financiación para compensar los gastos generados por la actividad electoral conforme a las siguientes reglas:

“a) 21.167,64 por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

b) 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.

c) 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.”

Además añade en el 175.3 que se darán 0,18€ por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado y se haya realizado envío de sobres, papeletas, etc. siempre que se cumpla la condición mencionada anteriormente.

A pesar de estar detalladas las cantidades a percibir conforme a votos y escaños, la subvención final que llegue al partido puede ser menor. Esto se debe a que la misma no puede ser superior a los gastos electorales declarados por cada formación política y debidamente justificados ante el Tribunal de Cuentas. Es por esto que estas subvenciones tienen un carácter reembolsatorio de los gastos asumidos, impidiendo que se ingrese más allá de lo gastado⁴².

Una vez más encontramos el requisito de haber conseguido representación para tener acceso a las subvenciones, quedando excluidas las formaciones extraparlamentarias. Solo en la Comunidad Valenciana y en la Comunidad de Madrid se ha sustituido este criterio por el de un porcentaje mínimo de votos, fijado en el 3%.

Las subvenciones, en principio, se entregan al concluir las elecciones y en función del resultado de las mismas. Esta es la forma de actuación general, pero aquellas formaciones que hubieran obtenido representantes en el último proceso electoral equivalente pueden pedir un adelanto. El mismo no podrá ser superior al 30% de la cuantía percibida en las anteriores elecciones y deberá solicitarse antes de que comience la campaña electoral, tras la convocatoria de elecciones. Esta posibilidad acentúa el carácter cerrado del sistema de financiación, solo dando esta posibilidad a los partidos con representación parlamentaria y dejando fuera a los partidos nuevos. El anticipo se restará de la cantidad que deba recibir el partido al final de periodo electoral o se devolverá el excedente si este supera dicha cantidad.

⁴² PAJARES MONTOLIO, E.: (2016) Op. Cit. Pág.184

En relación a la financiación directa para las actividades de campaña, la LOREG (art. 54 a 57) también recoge la posibilidad de una financiación pública indirecta a través de la concesión del uso de medios públicos para actividades de campaña. Los ayuntamientos deben permitir la colocación de propaganda electoral en espacios públicos (distribuidos en función de los resultados en las últimas elecciones) además de ceder espacios para celebrar actos electorales, cuyo uso se hará conforme al principio de igualdad de oportunidades.

La LOREG (art. 60 a 65) también prevé la cesión de espacios gratuitos para hacer propaganda electoral en los medios de comunicación que sean de titularidad pública. En este caso sí tienen acceso las formaciones extraparlamentarias aunque el resultado en las elecciones anteriores se tendrá en cuenta para el número de minutos del que disponga cada formación, el cual oscilará entre los 10 y los 45 minutos.

d) Las subvenciones extraordinarias para campañas de propaganda de referéndum

Brevemente, haremos mención a las subvenciones para financiar las campañas de referéndum, expresamente recogidas en el art. 2.1.d de la LOFPP, que delega la concreción de estos recursos a la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Debido al escaso uso de este instrumento de democracia directa, la regulación vigente en la materia es la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referéndum. En los casos en que se ha acudido a este instrumento, se han otorgado unas ayudas extraordinarias para la divulgación y explicación del objeto de dicha consulta, como fue el caso del Tratado que establecía una Constitución para Europa. Estas ayudas se repartían entre las formaciones parlamentarias pero en su aprobación no se establecía vínculo alguno con el referéndum en cuestión.

e) Las subvenciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos

Los recursos públicos llegan por una última vía indirecta a los partidos políticos a través de las subvenciones que reciben fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellos. La LOFPP regula estas aportaciones de forma más pormenorizada desde la

aprobación de Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modificaba. Estas modificaciones las encontramos en la disposición adicional séptima donde han introducido, por ejemplo, el requisito de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos. Las ayudas se otorgan para que las formaciones políticas puedan cumplir su función de formación y divulgación de su ideología. La distribución se hace conforme a la representación del partido al que estén vinculadas haciendo que su régimen de financiación sea equiparable al de este.

f) Consideración final

El montante final de las distintas fuentes de financiación pública de los partidos políticos según el informe del Tribunal de Cuentas en el Año 2013 ascendía a más de 196 millones de euros en subvenciones. De estos, 60 millones corresponden a subvenciones anuales estatales y de algunas comunidades autónomas. El resto, 135 millones, son subvenciones a los grupos parlamentarios y políticos con cargo a los presupuestos de las respectivas instituciones, lo que da mayor influencia a las formaciones políticas beneficiarias, ya que no están sometidas a normas tan precisas como las subvenciones anuales⁴³.

Las ayudas se otorgan con un amplio margen de decisión, con el único requisito de ser aprobadas en los presupuestos. La autorregulación es más que evidente, ya que los partidos establecen las reglas de la financiación y también las cantidades que se van a repartir. Esto ha derivado en un sistema de partidos demasiado rígido y estático que protege en exceso a los partidos existentes. Algo explicable en la Transición, ya que permitió la profesionalización de los partidos y el cumplimiento de su labor constitucional, pero que ya hoy carece de justificación al encontrarnos en una situación de mayor estabilidad.

4.2. Gastos electorales prohibidos y limitados

La LOREG, en su artículo 131.1, se remite a disposiciones especiales de la misma para limitar los gastos electorales que pueden realizar los partidos políticos. Su objetivo

⁴³ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). Op. Cit. Pp. 168-169

principal es esencialmente el mismo que se pretende alcanzar con la financiación pública en periodo electoral: proteger la igualdad de oportunidades en la contienda electoral. Además, se busca reducir el desembolso que hacen las formaciones políticas o favorecer determinado tipo de actos electorales, limitando otros.

Se puede determinar con carácter previo el límite de gasto que tiene cada partido, que se fija multiplicando el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación por una cantidad legalmente establecida. En el caso de las elecciones a las Cortes Generales, el art. 175.2 establece esta cantidad en 0,37 € por habitante. De este límite se excluye la cantidad dedicada al envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral siempre que se cumplan las condiciones para recibir la subvención específica establecida para este concepto.

El art. 130 de la LOREG, como apertura de la sección de los gastos electorales recoge qué debemos considerar gasto electoral. Establece un criterio temporal, por lo que se considerarán gastos electorales los realizados desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos, entre las siguientes categorías:

- “a) Confección de sobres y papeletas electorales.
- b) Propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice.
- c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral.
- d) Remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas.
- e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura.
- f) Correspondencia y franqueo.

- g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente.
- h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.”

El apartado final es una cláusula abierta, por lo que habrá que justificar la condición de electoral de gastos por este concepto al Tribunal de Cuentas

La LOREG dispone prohibiciones y límites para los gastos de publicidad y propaganda. En el art. 60, permite la contratación de espacios publicitarios en medios privados (radio y prensa), prohibiéndolo tanto en medios públicos (donde disponen de espacios de forma gratuita) como en televisiones privadas. Los gastos en propaganda que si están permitidos se ven limitados al 20% del máximo total de gasto del que dispone la formación como dispone el punto tres del art. 55.

Este límite máximo de gastos electorales solo podrá incrementarse en caso de que un mismo partido concurra a dos o más elecciones que se celebran simultáneamente. En cuyo caso, el art. 131.2 establece que “no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25 por 100 de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales”.

La aplicación del conjunto de esta normativa es compleja, por lo que en la última reforma de la LOFPP en el 2015 se incluye en la disposición adicional decimosexta la novedad de que el Tribunal de Cuentas “...comunicará en la forma en que se determine la cifra máxima individualizada de gasto electoral correspondiente a cada una de las formaciones políticas...”. Esto debe hacerlo en aquellos procesos en los que la fiscalización de las cuentas electorales sea competencia suya, pero no se ha hecho en ninguno de los procesos convocados desde su introducción.

Las formaciones políticas no tienen la obligación de entregar un presupuesto para su campaña electoral, ni tampoco deben informar de sus gastos durante la misma. La fiscalización electoral solo se hará a posteriori sobre la base de los gastos que hayan declarado, pudiendo no incluir algunos gastos para evitar sobrepasar el límite.

4.3. La financiación privada

En España tenemos un sistema mixto de financiación de los partidos políticos. A los recursos anteriormente descritos hay que añadir una serie de fuentes de financiación privadas. Por un lado tenemos los recursos ajenos o externos al partido, como son las donaciones o las operaciones de crédito. Y por otro encontramos los recursos propios del partido, ya sean las cuotas, el producto obtenido de sus actividades o la gestión del patrimonio del partido. La regulación de estos recursos es de suma importancia ya que va a definir la relación que van a desarrollar las formaciones políticas con los agentes económicos privados que van a contribuir a su financiación. El objetivo ideal es que estas potencien la libertad de actuación de los partidos con respecto del Estado pero a la vez garantizando la igualdad de oportunidades entre los partidos⁴⁴.

Un objetivo difícil de alcanzar, ya que uno se consigue liberalizando o fomentando los recursos privados mientras que el otro se garantiza limitándolos. Se puede defender la financiación privada poniendo en valor su importancia para que los partidos mantengan la conexión con sus bases sociales, defendiendo además que la clave para evitar los posibles problemas derivados de la financiación privada está en que haya la máxima publicidad y transparencia sobre el origen, el destino y la cuantía de los fondos. La realidad de la legislación española es que no está claro que perspectiva se ha adoptado como podremos ver en el análisis de las fuentes.

a) Las donaciones

La LOFPP regula las donaciones a los partidos políticos estableciendo de inicio una serie de requisitos generales. El art. 4.2.a determina que los partidos podrán recibir donaciones no finalistas (para asegurar la independencia de los partidos con respecto al donante), nominativas, en dinero o en especie. Desde la reforma del año 2015 solo podrán realizar donaciones las personas físicas, excepto aquellas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público. De esta forma se intentaba

⁴⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). Op. Cit. Pp. 161-165

evitar relaciones los partidos y empresas potencialmente beneficiarias de contratos públicos, que solo buscarían ganar influencia a través de estas donaciones.

En aras de que se respete la libertad de actuación de los partidos, y por ende, del Estado, también están prohibidas las donaciones revocables, y la cuantía de todas estas deberán destinarse a la realización de las actividades propias de la entidad donataria. Finalmente también establece el requisito de que las cantidades donadas a los partidos políticos se abonen en cuentas abiertas exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas donaciones. El partido comunicará a las entidades de crédito en las que tenga cuentas abiertas y al Tribunal de Cuentas, cuáles son las que se encuentran destinadas exclusivamente al ingreso de donaciones. Además, las entidades de crédito informarán anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las donaciones realizadas. En el caso de que donaciones efectuadas por una misma persona física excedan el límite máximo anual permitido se procederá a la devolución del exceso al donante, o si no es posible, la cantidad o el equivalente del bien en metálico se ingresarán en el Tesoro en el plazo de tres meses.

Para alcanzar el propósito de asegurar la independencia de los partidos políticos con respecto de sus donantes no basta con prohibir las donaciones de las personas jurídicas, también es necesario establecer límites a las donaciones de las personas físicas para que un sujeto no tenga demasiada influencia. Y del mismo modo buscar que la base social de los partidos sea lo más amplia y plural posible, promoviendo así que los partidos busquen un mayor número de donantes individuales⁴⁵. Es por esto que el art. 5.1.b limita las donaciones procedentes de una misma persona a 50.000 euros anuales, excluyendo de este límite las donaciones en especie de bienes inmuebles. A estas últimas y a las donaciones superiores a 25.000 euros se le añade otro requisito, el partido deberá notificar la donación al Tribunal de Cuentas en el plazo de 3 meses desde su aceptación.

⁴⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2015), “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, pp. 49-82.

Otra de las innovaciones de la reforma del año 2015 que han supuesto una mejora en la transparencia del sistema es la prohibición de las donaciones anónimas en el art. 5.1.a. Esta prohibición junto con la obligación de los partidos recogida el art 14.8 de “...publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas...las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario...” y a pesar de que solo afecte a grandes donantes supone un gran avance con respecto a la normativa anterior ya que se imponía guardar silencio de los datos de los donantes para proteger su intimidad.

Por otro lado, la LOREG también regula las donaciones de forma diferente a la LOFPP, distinción que carece de sentido en nuestro sistema democrático donde son los partidos los que organizan y costean las campañas electorales y no los candidatos. El art. 128 de la LOREG prohíbe las donaciones a “...cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.” Por lo tanto, a diferencia del periodo no electoral, en periodo electoral las personas jurídicas no recogidas en este artículo si podrán realizar donaciones.

En la cuantía máxima de la donación encontramos otra diferencia, siendo en este caso la LOREG más restrictiva estableciendo el límite en 10.000 euros (art. 129). Las donaciones tampoco podrán ser anónimas, los donantes deben identificarse, pero no está previsto ningún supuesto para dar publicidad a la identidad de los mismos.

Si volvemos a la LOFPP encontramos en la disposición adicional séptima la regulación de las donaciones que pueden recibir las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos. En este tipo de aportaciones existe un amplio margen ya que no les es aplicable la prohibición de las donaciones procedentes de personas jurídicas privadas (si de entes o empresas públicas) ni tampoco están sujetas al límite de 50.000 euros que se aplica a las donaciones a los partidos en periodo no electoral. El

único requisito que deben cumplir para recibir donaciones de personas jurídicas es su formalización mediante acuerdo adoptado en debida forma por el órgano o representante competente, haciendo constar de forma expresa el cumplimiento de las previsiones de la ley. Cuando estas donaciones sean de carácter monetario de importe superior a 120.000 euros, tendrán que formalizarse en documento público. A esto debemos añadir que no se considerará donación a las fundaciones o entidades vinculadas a los partidos “...las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o entidad, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común personal o derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades.” Simplemente deberán cumplir el requisito⁴⁶ de ser formalizadas en documento público, comunicadas al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde su aceptación y hacerse públicas, preferentemente a través de la página web de la fundación o entidad vinculada.

A pesar de no recibir grandes cantidades a través de estas, son sin duda un instrumento de los partidos para esquivar la LOFPP y obtener más financiación, además de su uso para costear gastos y actividades del partido⁴⁷.

b) Operaciones de crédito

Los partidos acuden a las entidades de crédito en busca de financiación, especialmente en periodo electoral. La LOFPP hace una breve referencia a esta importante fuente de financiación en el art. 4.4. Permite a los partidos llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico, no pudiendo nunca acordar un interés por debajo de lo que marquen las condiciones del mercado. Este mismo artículo prohíbe la condonación, ya sea total o parcial, de deuda a los partidos, entendiéndose por la misma la condonación del crédito, los intereses o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado. Esta sucinta regulación fue introducida en la reforma de

⁴⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2015) Op. Cit. Pp. 49-60

⁴⁷ RIDAO, J. (2014), “La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío”, In: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, pp. 211-222.

2015, suponiendo un gran avance con respecto a la regulación anterior donde sí se permitían las condonaciones, que acababan siendo donaciones encubiertas eludiendo los límites impuestos por la LOFPP.

Resulta llamativa la escasa regulación en contraposición con el alto endeudamiento de los partidos políticos, aunque la tendencia actual es de reducir esa deuda. Lo cierto es que es necesario incluir preceptos en la ley que regulen las operaciones de crédito que llevan a cabo los partidos, el importe máximo del préstamo, las condiciones de pago, las entidades a las que pueden acudir...

Finalmente en este apartado mencionar los mecanismos de financiación participativa introducidos por los nuevos partidos políticos. Estos partidos intentan evitar el endeudamiento de los grandes partidos y su vinculación con los bancos por lo que, en periodo electoral, acuden al “crowdfunding” entre sus simpatizantes para financiar la campaña electoral. Ante el uso de estos mecanismos se introdujo en la LOFPP una mención a los mismos en el art. 4.2.h, limitándose a establecer que les será de aplicación la regulación sobre las donaciones.

c) Cuotas y aportaciones

Las cuotas y aportaciones de los afiliados de los partidos políticos son una fuente de financiación con muy poca importancia si tenemos en cuenta el presupuesto final de los partidos. La LOFPP las regula en el art. 8 donde establece que las cuotas o aportaciones deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin. Las cuotas son ingresadas regularmente mientras que las aportaciones son el resto de ingresos realizados por los afiliados⁴⁸. Todos estos deberán ser realizados mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designe el partido. Finalmente se establece la obligación de notificar al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio las aportaciones superiores a 25.000 euros y las de bienes inmuebles.

La baja afiliación es una característica de nuestro sistema de partidos, no debido a la crisis económica actual, pero desde sus inicios. Esto ahonda en el problema de la

⁴⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). Op. Cit. Pp. 180-182

excesiva dependencia en la Administración, pero los ciudadanos no parecen mostrar interés en afiliarse a los partidos y apoyarlos más allá del voto. Este es un problema que parece haber resuelto algunos nuevos partidos pidiendo la participación de una amplia masa social en momentos particulares, para las contiendas electorales, en lugar de buscar la afiliación permanente.

d) Otros ingresos

El art. 6 de la LOFPP regula la posibilidad de que los partidos políticos obtengan recursos de actividades propias. En primer lugar, prohíbe que realicen actividades de carácter mercantil. Estos recursos generalmente proceden de los rendimientos de la gestión de su patrimonio, beneficios derivados de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos. Se establece la obligación de identificar al transmitente cuando la transmisión patrimonial al partido político sea igual o superior a 300 euros.

Estas actividades y rendimientos tienen escasa relevancia en la financiación del partido. De mayor importancia es la prohibición en el art. 4.3 de que los partidos acepten que terceros asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad, cuyo tratamiento ha de ser el mismo que una donación irregular.

5. El control de la financiación de los partidos políticos

Todas estas normas sobre la financiación de los partidos políticos carecen de sentido si no se realiza un control sobre su cumplimiento. El ordenamiento jurídico español recoge los siguientes instrumentos de control de dichas normas: los requisitos contables; los procedimientos de fiscalización; la publicidad de las cuentas y, finalmente, el régimen sancionador.

a) Requisitos contables

La LOFPP regula este apartado en el art. 14 donde establece el deber de los partidos de “...llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley.” El punto dos de este mismo artículo hace una relación de los contenidos que deben aparecer en los libros de Tesorería, Inventarios y Balances que incluirán cuenta de gastos, cuenta de ingresos, las operaciones de capital y el inventario anual de todos los bienes. Estas obligaciones contables⁴⁹ que aparecen más detalladas en el citado artículo 14 se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico y provincial, mientras que las cuentas correspondientes al ámbito local y comarcal, si existiese, se integrarán en las cuentas de nivel provincial.

Por su parte el art. 15 obliga a los partidos a establecer un sistema de control interno que garantice la adecuada fiscalización de todos sus actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones económicas. Existe libertad a la hora de realizar este control, sin que exista un modelo específico. El informe resultante de esta auditoría acompañará a la documentación que se debe entregar al Tribunal de Cuentas.

En el art. 14 bis, añadido en la reforma de 2015, se estableció la obligación de nombrar un responsable de la gestión económico-financiera del partido político, cargo que sin duda ya existía con anterioridad. La novedad es que se detallan una serie de obligaciones relativas a este puesto. Condiciona la posibilidad de acceder a este puesto a

⁴⁹ RODRÍGUEZ LÓPEZ, Á. y FIDALGO, E. (2012), “Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles”, In: *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 74, pp. 239-259.

la honorabilidad del candidato, la cual se considera que no concurre en caso de, entre otros, estar condenado por sentencia firme a pena privativa de libertad, estar condenado por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad; contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico; contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social; estar incurso en un proceso penal por un delito que comporte la inhabilitación o la pérdida del derecho de sufragio pasivo... Tampoco podrán ser responsables de la gestión económico-financiera de un partido político los funcionarios en activo al servicio de la Administración Pública. Finalmente destacar, entre las funciones que les adjudica en el punto cuatro, la elaboración de las cuentas anuales y su presentación ante el Tribunal de Cuentas.

Por último, debemos mencionar las disposiciones de la LOREG que regulan las obligaciones contables de los partidos en periodo electoral. Recogidas en los arts. 121 a 125, destacamos la imposición de nombrar a un administrador electoral responsable de los ingresos, los gastos y la contabilidad, y la obligación de abrir cuentas bancarias desde las que se realizarán todas las operaciones en periodo electoral.

b) Procedimientos de fiscalización

El órgano principal que lleva a cabo la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos es el Tribunal de Cuentas. Así lo recoge el art. 16 de la LOFPP, cuando afirma que tendrá competencia exclusiva el Tribunal de Cuentas sobre el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales autonómicos atribuidas a los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos estatutos. A esto hay que añadir la rendición de cuentas que deben hacer los grupos parlamentarios y las corporaciones locales antes las instituciones a las que pertenecen.

En términos de la financiación ordinaria de los partidos políticos, todas las formaciones y no solo aquellas que hayan recibido subvenciones anuales estatales deberán presentar una contabilidad detallada al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente. Las cuentas anuales deberán incluir el Balance, la cuenta de Resultados y una Memoria explicativa de ambas.

Si hablamos de control de cuentas de la financiación electoral solo verán sus cuentas fiscalizadas aquellas formaciones que hubiesen alcanzado los requisitos establecidos en la LOREG para recibir subvenciones públicas o aquellos que hubieran solicitado adelantos en base a sus resultados anteriores. Estos partidos deberán entregar al Tribunal de Cuentas las cuentas detalladas de sus ingresos y gastos electorales.

Junto con los partidos, están sujetas al control del Tribunal de Cuentas las fundaciones y entidades vinculadas a los mismos. Estarán sometidas a los mecanismos de fiscalización y control, y al régimen sancionador previstos para los partidos políticos, teniendo en cuenta que su regulación es diferente. Estas fundaciones y entidades también tienen la obligación de realizar una auditoría de sus cuentas anuales y de informar de las donaciones recibidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

c) Informes del Tribunal de Cuentas

En todo caso, la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas tendrá como resultado un informe, ya sea anual o específico para cada proceso electoral. Anteriormente he afirmado que tanto los partidos que reciben subvenciones anuales como los que no reciben están obligados a entregar sus cuentas, pero el art. 16.2 establece que se fiscalizará en todo caso las cuentas relativas a los partidos que perciban algún tipo de subvención pública anual, mientras que con respecto al resto de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas realizará las actuaciones fiscalizadoras que considere oportunas.

El art. 16.3 decreta que el control se "...extenderá a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen y a la adecuación de su actividad económico-financiera a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza". Los recursos más difícilmente controlables son los privados ya que el Tribunal sólo dispone, con carácter general, de los datos proporcionados por los partidos. Los gastos en la actividad regular de los partidos políticos no está fiscalizada, y en caso de que un partido decidiese hacerlos públicos y la cuantía fuese inferior a las subvenciones recibidas ese año no deberá devolver la diferencia.

En principio, el Tribunal tiene un plazo de seis meses desde la recepción de la documentación para emitir un informe sobre su regularidad y adecuación a la ley. La realidad es que este plazo se incumple con frecuencia, llegando a alcanzar en ocasiones los tres años de retraso.

El informe del Tribunal de Cuentas donde, en su caso, se harán constar expresamente cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado, se elevará a las Cortes Generales y se publicará posteriormente en el "Boletín Oficial del Estado". Es un modelo de control parecido al control parlamentario, ya que son las Cortes las que deben aprobar el informe. La diferencia es el análisis previo de carácter técnico realizado por el Tribunal cuyas conclusiones han sido siempre aceptadas.

Por otro lado debemos mencionar el art. 16 bis introducido en la reforma del año 2015. Este incluye la posibilidad de que la Comisión Mixta que lleva las relaciones con el Tribunal de Cuentas pueda, en el plazo de dos meses desde la aprobación del informe, solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económico-financiera de cualquier partido político que perciba subvenciones electorales. Este artículo comete el error de vincular la posibilidad de solicitar una comparecencia para informar sobre las infracciones o prácticas irregulares recogidas en el informe sobre la financiación regular a haber percibido o no subvenciones de carácter electoral, pudiendo en ocasiones no coincidir unas y otras.

Por otro lado, la contabilidad electoral (regulada en el art. 134 de la LOREG) está destinada a justificar los gastos electorales. Estos se recogen en un informe que se envía al Gobierno y a la Comisión Mixta de las Cortes Generales. Conforme a este informe se hará el cálculo del importe máximo de las subvenciones que corresponden a cada partido.

d) Publicidad de la contabilidad

Como ya ha sido analizado en este trabajo, los partidos políticos cumplen funciones fundamentales en el sistema democrático español, es por esto que sus cuentas han de ser de dominio público. Tanto las fuentes de donde obtienen financiación como a qué destinan sus recursos es de interés de toda la sociedad. La publicidad de las cuentas de

los partidos supone una barrera para la corrupción⁵⁰, permitiendo que trascienda a la opinión pública si un determinado agente económico ha podido influir en las decisiones del partido a través de donaciones.

Es cierto que antes de las reformas de 2015 se publicaban los informes del Tribunal de Cuentas y la resolución de la Comisión Mixta en el Boletín Oficial del Estado. Pero los documentos publicados contienen textos de carácter técnico y de gran extensión lo que dificultaba su comprensión a un público no especializado. Es por esto que se introdujo en la reforma de 2015 una modificación en el art 14, que a partir de entonces pasaba a recoger en su punto ocho la obligación de los partidos políticos de publicar en su página web, en el plazo máximo de un mes desde la fecha en que se lo enviaron 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 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario.

La publicidad de los datos, especialmente la difusión de la identidad de los donantes debe hacerse sin vulnerar la Ley Orgánica de Protección de Datos. Esto solo afectará a las donaciones comprendidas entre los 25.000 euros y los 50.000 euros (importe máximo permitido para donaciones). Para evitar este conflicto legal⁵¹ entre la publicidad de las donaciones y la protección de la identidad de los donantes, se pedirá a estos últimos el consentimiento para la difusión de sus datos, que deberá darse antes de realizar la donación.

A pesar de ser un avance con respecto a la regulación anterior, un número muy limitado de donaciones van a acabar siendo públicas ya que se ha establecido un mínimo muy elevado. Junto con toda esta información, los partidos políticos deberán publicar en su página web el informe emitido por el Tribunal de Cuentas en el plazo de 15 días desde su recepción. Igualmente obligadas están las fundaciones o entidades vinculadas, que

⁵⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). Op. Cit. Pág. 182

⁵¹ *Ibíd.*, Pp. 190-193

deberán publicar el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas en su página web, junto con el balance y la cuenta de resultados.

En conjunto podemos afirmar que las mejoras realizadas no son suficientes⁵² para alcanzar el nivel de transparencia y publicidad deseables. Hay mucho terreno donde mejorar como la inteligibilidad del texto, el fácil acceso a la información o los plazos de entrega de la misma.

e) Sanciones

El ordenamiento jurídico español recoge tipos penales y sanciones administrativas de carácter económico directamente relacionados con la financiación de los partidos. Estas sanciones pueden ser multas, reducciones en las subvenciones o la denegación de las mismas.

Coincidiendo con la reforma de la LOFPP en el año 2015 se aprobó la Ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo que reformaba el Código Penal introduciendo un nuevo título, el XII bis, donde se recogen los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos. Antes de esta reforma solo existían los delitos relacionados con la financiación de los partidos en periodo electoral, recogidos por la LOREG en sus arts. 140, 149 y 150. Una vez más, nos encontramos con esta dualidad en la regulación.

Dos son los artículos del Código Penal que recogen los delitos relativos a la financiación ilegal de partidos políticos. El 304 bis castiga las donaciones ilegales con pena multa del triplo al quíntuplo de su valor o con la misma multa más de 6 meses a 4 años de prisión si el importe supera los 500.000 € o que supera en esta cifra el límite fijado, o que supere el importe de 100.000 euros y proceda de un donante extranjero. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político. En segundo lugar, el art. 304 ter castiga con la pena de prisión de 1 a 5 años, al que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.

⁵² SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2015) Op. Cit. Pág. 66

En lo que respecta a la LOREG, el art. 140 castiga con las penas de prisión de tres a siete años y multa de dieciocho a veinticuatro meses a los funcionarios que abusando de su oficio o cargo incumplan sus obligaciones relativas a las subvenciones electorales. Los arts. 149 y 150 recogen delitos relativos a la actuación de los administradores electorales de los partidos. El 149 castiga con penas de prisión de 1 a 4 años y multa de 12 a 24 meses que los administradores falseen las cuentas reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables. En cambio el 150 castiga a aquellos que se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en la LOREG con penas de prisión de 1 a 4 años y multa de 6 a 12 meses, si los fondos apropiados o distraídos no superan los 50.000 euros, y de prisión de 2 a 6 años y multa de 12 a 24 meses, en caso contrario.

El resto de sanciones con un carácter administrativo sancionador dependen de la fiscalización del Tribunal de Cuentas. Los art. 17 y 17 bis de la LOFPP recogen el régimen sancionador donde se distinguen las infracciones en muy graves, graves y leves⁵³.

Serán consideradas infracciones muy graves:

a) La aceptación de donaciones ilegales que no alcancen la categoría de delito. Tendrán idéntica calificación la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido, así como aquellos acuerdos ilícitos sobre condiciones de deuda. Le corresponde una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite

⁵³ La LOFPP ha establecido en su art. 18 el procedimiento administrativo sancionador que se va a seguir para las sanciones relativas a esta ley y también para aquellas recogidas en la LOREG. Se otorga la competencia sancionadora al Tribunal de Cuentas que iniciará el procedimiento con un acuerdo de su pleno tras la apertura de un periodo de información previa en el que tendrá audiencia el partido que haya podido cometer la infracción. En este acuerdo constará el partido político infractor, los hechos presuntamente sancionables y el instructor del procedimiento. Tras esto se abre un plazo de 15 días para presentar alegaciones y solicitar la práctica de pruebas, que también pueden ser acordadas por el instructor de oficio y se realizarán, en su caso, en un plazo de 30 días. Concluido el período probatorio, el instructor formulará propuesta de resolución a la que seguirá un plazo de 15 días para presentar alegaciones. Finalmente el Pleno del Tribunal de Cuentas dictará resolución motivada, que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el partido interesado y aquellas derivadas del procedimiento. Si no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad del mismo. Contra la resolución cabe recurso ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que suspenderá las sanciones que hubiesen sido impuestas.

legalmente permitido, de la cantidad asumida por el tercero o de la cantidad condonada, según proceda.

b) La superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos legalmente. Se castigará con una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido.

c) El incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo previsto o la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador. En su caso se impondrá una sanción de un mínimo de cincuenta mil euros y un máximo de cien mil euros.

Serán consideradas infracciones graves:

a) La realización de actividades de carácter mercantil. Será castigada con una multa pecuniaria de entre veinticinco mil y cincuenta mil euros más una multa pecuniaria equivalente al cien por ciento del beneficio neto obtenido mediante la realización de las actividades mercantiles.

b) La superación por los partidos políticos, en más de un tres y en menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos. Se impondrá una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros.

c) El incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador durante un ejercicio o cualquier otra de las obligaciones contables previstas en esta ley, siempre que ello no constituya delito y la falta de un sistema de auditoría o control interno serán castigados con una sanción de un mínimo de diez mil euros y un máximo de cincuenta mil euros.

Serán consideradas infracciones leves:

a) Las faltas al deber de colaboración que establece la ley, que se castigarán con una multa pecuniaria de entre cinco mil y diez mil euros.

b) La superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos. Se impondrá una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros.

Por último debemos mencionar el plazo de prescripción de las infracciones administrativas, el cual varía en función de la gravedad de las mismas. Las infracciones muy graves prescriben a los 5 años, las graves a los 3 años y las leves a los 2 años, comenzando el plazo en el momento de comisión de la infracción⁵⁴. Estos plazos podrían suponer un problema si tenemos en cuenta los retrasos del Tribunal de Cuentas en la elaboración de sus informes, pero no son un obstáculo ya que no es necesario que el Tribunal haya concluido el informe para abrir el procedimiento sancionador.

⁵⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2015) Op. Cit. Pág. 69

6. Conclusiones

Si bien no pretendo cerrar los estudios sobre la materia, quedando abiertas numerosas líneas de investigación complementarias, sí considero necesario para finalizar este trabajo individualizar las principales conclusiones que se obtienen de sus distintos apartados.

1. Atendiendo a la constitución de los partidos políticos, podemos afirmar que son entidades privadas, por tanto su naturaleza jurídica interna es privada, pero sus funciones son eminentemente públicas, reconocidas constitucionalmente, lo que vincula su consideración como partido político a que realice determinadas funciones. Se puede concluir, aunque es un debate todavía abierto, que los partidos tienen una naturaleza jurídica bidimensional, dando mayor importancia a las funciones y su cumplimiento en su calificación como partidos políticos, acercándonos por tanto a un modelo de integración constitucional de los partidos políticos y no de mero reconocimiento constitucional. El alcance de su presencia y sus funciones públicas justifican una mayor regulación de su funcionamiento, como el caso del sistema de financiación, reconociendo esa doble naturaleza, público y privada, que tienen los partidos políticos, superando la anterior postura menos intervencionista que buscaba dotar de mayor independencia a los partidos en la todavía incipiente democracia.
2. Como ya se ha analizado anteriormente, el art. 6º CE establece que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Son estas funciones las que caracterizan y distinguen a los partidos políticos del resto de asociaciones. Este papel central en el sistema democrático español, su finalidad y su utilidad pública es lo que justifica que los partidos políticos tengan un régimen jurídico diferenciado al resto de asociaciones. Este status supone que deben cumplir algunos requisitos, como el de tener un funcionamiento interno democrático, pero también justifica que reciban ciertos beneficios, como el sistema de financiación pública.

3. Parece haber consenso en la necesidad de financiar con recursos públicos a los partidos políticos ante la importancia de las funciones constitucionales que llevan a cabo. Dotando de recursos suficientes a los partidos se pretendía minimizar la influencia de los agentes económicos privados, combatir la corrupción y fomentar la igualdad de oportunidades en la contienda electoral. La práctica nos ha enseñado que la financiación pública no ha evitado que se produzca una cascada de casos de corrupción, en muchos casos relacionados con la financiación ilegal de los partidos, poniendo en cuestión su independencia. Además el carácter cerrado del sistema de reparto de las subvenciones públicas ha fortalecido la posición de los grandes partidos tradicionales frente a los nuevos partidos y las formaciones minoritarias, resultando en última instancia perjudicial para la igualdad de oportunidades dentro del sistema y para el pluralismo político, dejando opciones políticas sin representación o con muy escasa difusión ante las dificultades de financiación. A esto hay que añadir que la excesiva dependencia de los partidos en los recursos públicos ha provocado un distanciamiento con sus bases lo que ha derivado en una oligarquización de los partidos en perjuicio de su aparente democracia interna.

4. La regulación de la financiación privada no ha resultado más satisfactoria que la de los recursos públicos. Con la última reforma de 2015 en la que se redujo la cantidad máxima de las donaciones privadas y se prohibieron las donaciones de personas jurídicas fuera del periodo electoral, junto con otras medidas, se pretendía que las formaciones políticas buscaran recursos privados de un número más amplio de donantes, dejando fuera a las personas jurídicas ante las posibles intenciones de las mismas al realizar una donación. Pero estas medidas son cuanto menos insuficientes, especialmente si tenemos en cuenta la puerta abierta a las donaciones privadas que supone la vía de las fundaciones o entidades vinculadas a los partidos, a las que no se les aplica el límite de 50.000 euros ni la prohibición de las personas jurídicas, estableciendo la mera obligación de formalizar las donaciones superiores a 120.000 euros en

documento público. Por lo tanto, a pesar de las últimas reformas que han avanzado en la materia, la regulación en términos de financiación privada sigue siendo insuficiente.

5. Todos los recursos, públicos y privados, y su gestión tienen una red de seguridad común que debe velar por el cumplimiento de la normativa, el sistema de control de la financiación de los partidos políticos encabezado por el Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas tiene dos problemas fundamentales, la información que obtiene y los recursos de los que dispone. Los recursos más difícilmente controlables son los privados ya que el Tribunal solo dispone, con carácter general, de los datos proporcionados por los partidos. Por ejemplo en las donaciones privadas, solo aquellas superiores a 25.000 euros o de bienes inmuebles deberán ser notificadas al Tribunal de Cuentas en los tres meses siguientes a su aceptación, debiendo ser también publicadas en su página web junto con la identidad del donante. Nos encontramos ante un problema de publicidad y transparencia importante. A esto debemos añadir la falta de recursos del Tribunal de Cuentas que generalmente no cumple el plazo establecido de 6 meses para fiscalizar las cuentas de los partidos. A pesar de las últimas medidas en términos de publicidad y transparencia, introducidas sin duda debido a los escándalos de corrupción, el sistema sigue sin gozar de la transparencia necesaria para devolver a la ciudadanía la confianza en los partidos políticos.

6. Por último debemos señalar las que considero son las raíces de los problemas del sistema de financiación de los partidos políticos en España, la autorregulación y el carácter casuístico y oportunista de la legislación. Los partidos políticos “colonizan” las instituciones, por lo que acaban siendo el origen y el destino de la regulación del sistema de financiación, lo que explica muchas de sus características, como su carácter cerrado favoreciendo a los partidos dentro del sistema o las trabas en términos de publicidad. También se ha podido comprobar como a lo largo de los años solo se ha regulado esta materia en aras de acallar a

la opinión pública encendida por numerosos casos de corrupción relacionados con la financiación de los partidos. Solo esto puede explicar que sigamos teniendo una dualidad normativa con la LOREG y la LOFPP, y no una sola ley que recoja de forma sistemática y homogénea las reglas sobre la financiación de los partidos políticos, tanto dentro como fuera del periodo electoral. Teniendo todo lo expuesto en cuenta, considero que la única opción para una solución estable y coherente es la regulación de esta materia a través de un pacto que incluya a todas las formaciones, dejando atrás los intereses partidistas y aprovechando la renovación democrática impulsada en los nuevos tiempos políticos.

7. Bibliografía

ARGANDOÑA, A. (2001) “La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas”. In: *Papeles de Ética, Economía y Dirección*. nº 6, [s.l.].

ARTOLA, M. (1991) *Partidos y Programas Políticos, 1808-1936*. Tomo I, ed. Alianza Editorial, Madrid.

BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1987) “Derecho de Participación a través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos” In: *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 7. Núm. 21. Septiembre-Diciembre.

BAUTISTA PLAZA, D. (2006) *La Función Constitucional de los Partidos Políticos*. Ed. Comares, Granada.

CARRERAS SERRA, F. (2004) “Los Partidos en Nuestra Democracia de Partidos”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24, nº 70, ene/abr.

CASTILLO, P. del. (1994) “Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos”. In: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Cuadernos y Debates, nº 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

DÍAZ BRAVO, E. (2014) “El pluralismo político como valor constitucional. El tratamiento español” In: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* septiembre-diciembre Vol. 5, Nº 3.

ESPARZA MARTÍNEZ, B. (1998) “Estructura y Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos Españoles”. In: *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, 1º cuatrimestre, Madrid..

FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. (2004) “Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done?” In: *Party Politics*. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004.

FLORES GIMÉNEZ, F. (2015) “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio”. In: *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUES, P.; PENDÁS GARCIA, B. (1988) “Consideraciones sobre la Naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos”. In: *Revista de Administración Pública*, nº 115, ene/abr.

GARCÍA GIRÁLDEZ, T. (2003) “Los Partidos Políticos y el Derecho”. In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Ed. Akal, Madrid.

GIL CASTELLANO, J. (2001) “La Financiación de los Partidos Políticos: El Estado de la Cuestión”. In: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 36/37, Valencia.

GONZÁLEZ-AURIOLES, J. A. (2000) “El Problema Público de Regular Jurídicamente la Financiación Partidaria”. In: *Teoría y Realidad Constitucional*. nº 6, 2º semestre. UNED, Madrid, 2000.

HOLGADO GONZÁLEZ, M.: (2002) “Financiación de partidos y democracia paritaria”. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 115. Enero-Marzo

MONROY ANTÓN, A. J. (2009). “Reflexiones acerca de la Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos” In: *Actualidad Administrativa. tomo 1. nº 4, quincena del 16/28 de febrero*, Ed. La Ley.

PAJARES MONTOLIO, E.: (2016) “La financiación de los partidos políticos”. In: *Eunomía. Revista en de Cultura de la Legalidad*. Nº. 11, octubre 2016 – marzo 2017.

PÉREZ FRANCESCH, J. L. (2009). “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio”. In: *Papers: revista de sociología*, (92).

PETER SCHNEIDER, H. (1995) “Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos”. In: *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, 3º cuatrimestre, Madrid.

RIDAO, J. (2014), “La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío”, In: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7.

RODRÍGUEZ TERUEL, J., BARAS, M., BARBERÀ, Ó. y BARRIO, A. (2013), *Financiación de los partidos y transparencia democrática. Buenas prácticas en Europa y América del Norte*, Fundació Catalunya Europa, Barcelona.

SÁNCHEZ FERRO, S. (2005) “El Complejo Régimen Jurídico Aplicable a los Partidos Políticos tras la aparición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de Junio de 2002”. In: *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 12.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2013). “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2015), “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104.

SANTANO, A. C. (2013) “El análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos en España”. *Tesis Doctoral Universidad de Salamanca*. Pág.18

SCARROW, S.E.: (2007) “Political finance in Comparative Perspective”. In: *Annual Review of Political Science*. 2007.

VIDAL PRADO, C. (2016). “El derecho de participación política y la representación”. In: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 0(96), 81 - 115.