

XII. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las cuestiones relacionadas con la financiación de los partidos políticos son cualquier cosa menos sencillas.¹⁷⁶ Tanto si se trata de su financiación general como si se contempla, simplemente, la de los gastos originados en la competición electoral. De hecho,

176 Cfr. González Varas, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995. Además, Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1985. De la misma autora, “La financiación pública de los partidos políticos en España”, *Revista de Derecho Político*, núm. 22, 1986 y, también, “La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria”, en González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, *cit.*, pp. 167 y ss. Recientemente, cfr. *La financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, *cit.* Asimismo, García Viñuela, Enrique y Vázquez Vega, Pablo, “La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, pp. 281 y ss. Véase, también, Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, *cit.*, pp. 21 y ss. y, del mismo autor, “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *cit.*, pp. 107 y ss. y la bibliografía que allí se recoge.

es imposible aislar una de otra porque, efectivamente, el protagonista del proceso electoral es el partido político que, como suele decirse, está constantemente en campaña. Al fin y al cabo, en un régimen político democrático, es en las elecciones donde consigue el poder al que aspira.

Y que los partidos políticos reciban o no reciban fondos públicos para su funcionamiento ordinario, además de los que se destinan al reembolso de los gastos electorales, no es indiferente. En realidad, se suele pensar que cuantos más medios económicos estén a disposición de una fuerza política, en mejores condiciones se hallará para vencer a las demás o para defender sus puntos de vista. El dinero no asegura el triunfo, del mismo modo que no trae la felicidad, pero ayuda, en ocasiones de modo decisivo, a conseguirlo.¹⁷⁷ Por eso, es comprensible que, cuando se ha dado el paso de establecer la financiación de la actividad ordinaria de los partidos, sea muy difícil suprimirla.¹⁷⁸ Y que,

¹⁷⁷ Aunque en la realidad no siempre suceda así y sea posible aducir ejemplos significativos de partidos y fuerzas políticas que, pese a contar con abundantes recursos económicos, han fracasado en su empeño por alcanzar o conservar el apoyo de los electores.

¹⁷⁸ Pero no imposible, como lo demuestra la reciente experiencia italiana. *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *cit.*, pp. 116 y ss. La financiación pública de la actividad

mientras se regulan con suficiente precisión los criterios que han de presidir el reparto de los fondos entre los partidos beneficiarios, no brille la misma claridad, en cambio, a la hora de señalar topes a las cantidades globales que puede el Estado destinar a estos fines; o bien, al momento de fijar límites o prohibiciones, o cuando se establecen controles y sanciones.

Por otra parte, muy a menudo, ni siquiera la financiación pública más generosa parece ser suficiente. Así, no es extraño que los partidos políticos, en cuanto tales o por medio de algunos de sus miembros, se vean envueltos en episodios oscuros y dudosos, cuando no claramente ilícitos, en su afán por allegar más caudales. Naturalmente, estas peripecias producen, además de la condena general y un amplio rechazo en la opinión pública, iniciativas encaminadas a cortar abusos, castigar las prácticas delictivas y controlar en mayor medida la actividad partidista encaminada a captar recursos y el uso que se hace de los que se consiguen. Iniciativas que pueden coincidir con otras, encaminadas a mejorar técnicamente las normas vigentes al respecto, a ex-

ordinaria de los partidos políticos empieza a difundirse en los ordenamientos democráticos a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta.

presar, también en este campo, aires de austeridad y rigor o a procurar la satisfacción de nuevas necesidades. Unas y otras suscitan, con frecuencia, sin embargo, problemas e inconvenientes antes desconocidos o agravan los que no poseían una entidad preocupante y acaban requiriendo posteriores intervenciones legislativas.

El caso es que, por unos u otros motivos o por todos, en general, las leyes sobre esta materia se suceden con rapidez, sin excluir que operen, incluso, cambios radicales de orientación y, desde luego, sin que se vislumbre, por ahora, cuál pueda ser el régimen común que, algún día, se generalice.

Una rápida mirada al panorama normativo español confirmará sustancialmente estas impresiones.¹⁷⁹ Del mismo modo que el debate actual, al

179 En efecto, desde la inicial regulación de la subvención de los gastos electorales en el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, se han ocupado de la financiación de los partidos la Ley 54/1978 de Partidos Políticos de 4 de diciembre, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, que modificó determinados aspectos de la anterior, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos y, nuevamente, la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo y la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que ha modificado por última vez, hasta el momento, la de Régimen Electoral General en lo que toca a la financiación de los gastos electorales. Dicho todo ello sin entrar a considerar otras

cuestionar el sistema vigente de financiación de los partidos y de las elecciones, en buena parte, como consecuencia de sonados episodios de financiación irregular de casi todos los partidos políticos importantes, permite vaticinar nuevos cambios. Desde luego, los problemas relacionados con los diversos aspectos de la financiación de los partidos políticos no son privativos de nuestro país. Incluso, pasando revista a las espectaculares noticias que nos han llegado en los últimos años de Italia, pero también de Francia, Alemania y otros países, tal vez aquí hayan sido menos graves.

Por lo demás, un repaso a la actualidad europea pone de manifiesto que en Italia, Francia, Bélgica, en sus respectivos parlamentos, están en trámite o se han aprobado en fechas recientes diversas iniciativas legislativas encaminadas a modificar, a veces de forma radical, el régimen vigente en materia de gastos y subvenciones electorales y de financia-

normas que contemplan formas indirectas de financiación partidista como son las previstas en los reglamentos de las cámaras legislativas para los parlamentarios y sus grupos, ni las que las contemplan para los grupos políticos en las corporaciones locales y sin tener en cuenta, tampoco, lo dispuesto por las leyes y otras normas autonómicas sobre elecciones y gastos electorales y sobre financiación de diputados y grupos parlamentarios, ámbitos éstos en los que también se han producido diversas modificaciones en los últimos años.

ción partidista.¹⁸⁰ Asimismo, en Alemania han tenido lugar importantes cambios, en la posición de la jurisprudencia constitucional, primero y en la legislación después, sobre estas cuestiones.¹⁸¹ En general, puede afirmarse, por tanto, que la inestabilidad de las regulaciones jurídicas en materia de financiación de los partidos políticos y de las elecciones es la regla y no la excepción en los países democráticos, y que no existe una única línea evolutiva entre todas ellas.

Ciertamente, la referencia a lo que sucede en otros lugares no pretende buscar el consuelo propio apelando a los males ajenos. Por el contrario, solamente tiene el sentido de contribuir a poner de manifiesto que las disfunciones generales que quepa señalar en el vigente régimen de financiación de los partidos políticos no son específicas de nuestra experiencia, ni, mucho menos, demostrativas de una especial tendencia degenerativa afincada entre nosotros. Simplemente, son expresión de un problema general del Estado social y democrático de derecho para cuya solución no se han encontrado todavía remedios efectivos que no provoquen otros males iguales o mayores.

180 *Cfr.*, los trabajos de Pablo Lucas Murillo de la Cueva, últimamente citados. Además, González Varas, *La financiación de los partidos políticos*, *cit.*, pp. 19 y ss.

181 González Varas, *ibidem*.

En todo caso, de lo que no hay duda es de que ésta es una materia polémica por naturaleza. Por eso conviene repasar *los argumentos a favor y en contra de la financiación pública de los partidos políticos*. Es decir, sobre si los poderes públicos deben aportar o no fondos para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos. Queda al margen lo relativo al reembolso de los gastos electorales y cuanto se refiere a las cantidades que las instituciones representativas destinan al funcionamiento de los grupos políticos que forman los representantes que las integran y a las asignaciones que corresponden a cada uno de ellos individualmente considerados.¹⁸²

La respuesta a esa pregunta está relacionada con la posición que se sostenga sobre las funciones que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado democrático. Así, para quienes entienden que desempeñan cometidos que son imprescindibles para la “existencia y actualización del Estado pluralista y, en general, del orden constitucio-

182 Entendemos que, a propósito de estos aspectos, la discusión que pueda haber no se sitúa en torno a si se deben aportar esas cantidades o no, sino sobre sus límites y sobre las cargas y prohibiciones que cabe imponer a sus beneficiarios a cambio de ese dinero público, así como sobre quién ha de encargarse de comprobar el respeto a las normas que los regulan y de qué manera ha de sancionar los posibles incumplimientos.

nal”,¹⁸³ es razonable que, a cambio, sean acreedores de prestaciones del Estado en forma de ayuda financiera no sólo para afrontar las elecciones, sino, también, para atender su actividad cotidiana. Además, se esgrimen, entre otros, los siguientes argumentos a favor de la financiación pública directa:¹⁸⁴

1. Supone un elemento de garantía y estabilidad que permite a los partidos escapar de los sobresaltos de la financiación privada y les facilita el cumplimiento de sus cometidos constitucionales.
2. Les libera de la necesidad de servirse de fondos ocultos o ilegales, asegurando, de paso, su independencia.
3. Crea condiciones de igualdad entre los distintos contendientes.
4. Facilita el establecimiento de un régimen de vigilancia y control más eficaz sobre los propios partidos.

Ahora bien, con la misma fuerza se sostienen importantes razones en contra de esa subvención anual incondicionada a los partidos. Así, por una

183 García Pelayo, *El Estado de partidos*, cit., pp. 65 y 66.

184 A continuación se sigue la exposición de García Cotarelo, *Los partidos políticos*, cit., pp. 218 y ss.

parte, la apelación a la contribución que realizan al funcionamiento del Estado para hacerles acreedores a una prestación estatal, se limita a la que llevan a cabo en los procesos electorales y, en consecuencia, sólo se considera admisible el reembolso de los gastos justificados que en ellos se contraigan. A partir de ahí, se rechaza cualquier otra ayuda directa en virtud, entre otros, de los siguientes argumentos:¹⁸⁵

1. La financiación pública responde solamente a los intereses corporativos de los partidos políticos que la han establecido, los cuales, a través de ella, pretenden petrificar el mapa po-

185 Se sigue, en parte, la línea argumental que utilizó el senador Salvatore Valitutti en su intervención ante el Senado italiano, en la sesión del 17 de abril de 1974, al oponerse en nombre del Grupo liberal al proyecto de Ley Piccoli-Mariotti-Cariglia-Reale Oronzo, emanado de la mayoría del centro izquierda, que acabó convirtiéndose en la Ley de 2 de mayo de 1974, núm. 195, sobre la contribución del Estado a la financiación de los partidos. *Vid.* Valitutti, Salvatore y Ciaurro, Gian Franco, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti*, Bulzoni Editore (s. f.). Ley que ha estado en vigor hasta 1993, en que fue derogada en referéndum. Hay que llamar la atención, sin embargo, sobre el hecho de que en ese discurso el senador Valitutti terminó anunciando que su partido haría, pese a todo, uso de la financiación estatal contra la que se pronunciaba para no quedar en inferioridad de condiciones frente a los demás grupos políticos.

lítico, dificultando el nacimiento de nuevas formaciones, y asegurar su supervivencia. Se rompe, de este modo, el principio de la igualdad de oportunidades y se contribuye a estrangular las expresiones del pluralismo social.

2. Aun dentro de los partidos beneficiarios de estas ayudas económicas, acabarán aumentando las diferencias entre los grandes y los pequeños, dificultando las posibilidades de éstos para convertirse en alternativa efectiva de aquéllos.
3. Perjudica la democracia interna al producir, también, dentro de los partidos subvencionados una cristalización de sus estructuras de dirección. En efecto, los dirigentes verán reforzada su posición gracias al poder adicional que representa el control de estos fondos públicos.
4. Los mecanismos de control ideados para fiscalizar la observancia de las normas reguladoras de este régimen de financiación provocan disfunciones en el propio Parlamento en la medida en que sea llamado a intervenir en su aplicación. La cámara se convertirá en juez y parte. De este modo, la asamblea legislativa, cuya posición ya se ha visto relativizada por el protagonismo de los partidos políticos, ex-

- perimentará una ulterior y, si cabe, todavía más intensa subordinación a ellos, perdiendo prácticamente toda su dimensión institucional.
5. La seguridad que proporciona esta financiación provoca, a la vez, dependencia del Estado y una disminución o pérdida de la tensión ideal de los partidos que debilita su conexión con su base social y les conduce a aumentar los gastos de todo tipo para compensar con distintas maniobras propagandísticas su menor presencia en la calle.
 6. Finalmente, la financiación pública no elimina la oculta y la ilegal. Los partidos establecidos siguen acudiendo a ella en mayor o menor medida. Las condiciones de la confrontación política establecidas, entre otras causas, gracias a la ayuda económica estatal llevan a los partidos a necesitar y, por tanto, a buscar, cada vez más recursos sin preocuparse excesivamente por la forma en que, a veces, los obtienen. Aquí parece que el fin justifica los medios.

Estos argumentos han pesado en distinta medida en diversas experiencias nacionales y han conducido a cambios importantes en las legislaciones, aunque en sentido diferente en cada caso. Ello se debe a que las concretas circunstancias políticas

condicionan, de una manera muy importante, el diagnóstico de los problemas y la prescripción de las soluciones.¹⁸⁶

Sentadas las anteriores ideas, es el momento adecuado para repasar los rasgos principales del *régimen jurídico que disciplina la financiación de los partidos políticos en España*. Sistema que descansa en la premisa de que los partidos políticos, al desarrollar las funciones que el artículo 6o. de la Constitución les asigna, desempeñan cometidos de evidente trascendencia pública. Así, aunque sean entes que surgen como expresión de la autonomía de los ciudadanos y no se encuadren en las estructuras organizativas del Estado, dado que sirven o deben servir de cauce privilegiado de comunicación entre la sociedad y las instituciones políticas y como quiera que actúan también en ellas, dirigiendo la acción de los poderes públicos, su actuación contribuye a satisfacer el interés general y, en consecuencia, conviene que el Estado contribuya a su sostenimiento con fondos públicos.

En la actualidad, los partidos españoles disponen de diversos canales para recabar recursos económicos. En particular, la Ley Orgánica 3/1987, con-

186 *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *cit.*, pp. 115 y ss.

templa los siguientes. En primer lugar, la *financiación pública* que tiene tres puntales fundamentales: la subvención estatal anual no condicionada, el reembolso de los gastos electorales y las aportaciones que las instituciones representativas hacen en forma de asignación a sus miembros y a los grupos que, dentro de ellas, aquéllos constituyan.¹⁸⁷ También prevé la *financiación privada* que descansa, principalmente, en los créditos que concierten, por un lado, y en las donaciones y en las cuotas de los afiliados, por el otro. No es ningún secreto, sin embargo, que esta segunda parte, las cuotas y las aportaciones privadas a título lucrativo, contempladas, además, muy restrictivamente por las normas vigentes, tiene muy poca importancia en la práctica, de manera que los partidos dependen económicamente de la financiación pública y de los créditos bancarios.¹⁸⁸ Normalmente precisan de la primera

187 Cfr. el artículo 2o. de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio. Respecto de la asignación de los parlamentarios, cfr. Jiménez Aparicio, Emilio, *El régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994. Es significativo que haya comunidades autónomas que vengán aprobando consignaciones presupuestarias para financiar los partidos políticos que actúan en su ámbito. Esta práctica tiene difícil encaje en el sistema diseñado por los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica 3/1987.

188 Otros recursos de carácter privado que la Ley contempla son: los productos de las actividades propias del partido y los

para cancelar los segundos. A continuación nos referiremos a la financiación ordinaria.¹⁸⁹

Si nos fijamos en las previsiones de la Ley Orgánica 3/1987,¹⁹⁰ observaremos que solamente tienen derecho a la *subvención estatal anual no condicionada* los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados (artículo 3.1). Subvención cuya cuantía se determina atendiendo al número de escaños que cada partido haya logrado en esa cámara y al número de votos que obtuvieron sus candidaturas a la misma.¹⁹¹ Es decir, de acuerdo

rendimientos procedentes de su patrimonio y las herencias o legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o en especie que obtengan (*cfr.* artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1987).

189 Sobre la financiación electoral, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, *cit.*, pp. 29 y ss.

190 *Cfr.* González Varas, *La financiación de los partidos políticos*, *cit.*, pp. 125 y ss.

191 El párrafo segundo del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1987 establece la metodología mediante la cual se ha de determinar la subvención que corresponde a cada partido, conforme a las premisas anteriores. Así, la consignación presupuestaria se dividirá en tres cantidades iguales. De ellas, una se distribuirá en proporción al número de escaños obtenido por cada partido en las últimas elecciones al Congreso. Las otras dos partes se distribuirán en proporción al número total de votos logrados por cada partido en tales elecciones sin contar los obtenidos en aquellas circunscripciones en que su candidatura no hubiese alcanzado el 3% de los votos que el artículo 163.1,a)

con el criterio sentado en 1977 y confirmado en 1978, sólo tienen acceso a la financiación pública quienes logren escaños, los demás no.¹⁹² Además, se apreciará, también, que si se determina el modo en que se calcula el importe de la subvención correspondiente a cada partido con derecho a percibirla, se guarda silencio, en cambio, sobre el monto total de la consignación presupuestaria. De este modo, nada impediría que las Cortes Generales, por ejemplo, la duplicaran o triplicaran de un ejercicio a otro.

Admitidos expresamente los ingresos que procedan de las *operaciones de crédito* por el artículo 2.2,d), importa destacar que la Ley Orgánica trata de impedir ese encadenamiento entre la financiación pública y la financiación mediante créditos bancarios y, de paso, reducir la dependencia de las

de la LOREG erige en porcentaje de barrera. El Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas encomienda esta tarea a la Dirección de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo del Ministerio de Justicia e Interior (artículos 1o. y 2o.), señalando criterios adicionales para proceder a la cuantificación y abono de la subvención (artículos 27 a 32 del mencionado Real Decreto).

¹⁹² Y, en la medida en que en el reembolso de los gastos electorales se sigue el mismo criterio, esto supone privar a quienes no logran ningún escaño de todo tipo de aportación pública.

fuerzas políticas de las entidades de crédito. Para conseguirlo, dispone, en su artículo 8o., que los partidos solamente podrán dedicar el 25% de los ingresos procedentes de las subvenciones estatales anuales y de las asignaciones a representantes y grupos políticos al pago de las anualidades de amortización de operaciones de crédito. Sin embargo, éste es un objetivo que no se ha alcanzado en la práctica.

En efecto, hay que hacer constar, por una parte, que ese tope, según parece no se respeta.¹⁹³ Por la otra, el endeudamiento de los partidos es algo fácilmente constatable. Ellos mismos lo reflejan en sus contabilidades y lo reconocen públicamente. No se producen, sin embargo, con la misma claridad respecto de algunas prácticas puestas de manifiesto por diferentes informaciones que apuntan al impago de algunos créditos y a su consideración como fallidos por algunas entidades crediticias o a su donación.¹⁹⁴ Tampoco reina demasiada luz sobre

193 Tal como resulta del *Informe-declaración del Tribunal de Cuentas sobre las elecciones locales celebradas el día 26 de mayo de 1991*, publicado como suplemento al *Boletín Oficial del Estado* del 10 de febrero de 1994, p. 211, por las cláusulas genéricas de afectación de las subvenciones a la amortización de los créditos sin limitación de cuantía que asumen contractualmente algunos partidos.

194 En otro orden de cuestiones, la práctica ha puesto de manifiesto que el crédito bancario es un instrumento eficaz en la

otras formas de proceder, como, por ejemplo, la consistente en renovar sistemáticamente un crédito a su vencimiento.

En lo que toca a las *aportaciones privadas* y dejando al margen las cuotas de los afiliados que no plantean otro problema que el de su escasa cuantía, dada la baja afiliación de los partidos españoles, la Ley Orgánica 3/1987 solamente las admite si cumplen las siguientes condiciones:

a) No tener carácter finalista (artículo 4.1).

b) No superar diez millones de pesetas al año por persona física o jurídica (artículo 4.3,b).

c) De ser anónimas, que su cuantía total por ejercicio anual no supere el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para la financiación pública incondicionada (artículo 4.3, a).¹⁹⁵

confrontación electoral tanto cuando se obtiene —por razones evidentes— como cuando no se logra. En la campaña de las elecciones generales de 1986, el CDS lanzó hábilmente el mensaje de que la banca no le había concedido la financiación que había solicitado. El buen resultado que esa formación política logró en esos comicios apunta a que ese argumento —¿quién no ha tenido que afrontar el pago de un crédito o pasar por la incertidumbre de si se le concederá el que solicita?— contribuyó favorablemente a su consecución.

¹⁹⁵ Del tenor literal de la Ley parece deducirse que ese 5% ha de calcularse sobre la cantidad global consignada en los Pre-

d) Si proceden de personas jurídicas será preciso que su órgano competente haya adoptado en debida forma el acuerdo de efectuarla (artículo 4.2).

e) Los ingresos que procedan de estas fuentes habrán de ingresarse en cuentas bancarias específicas que sólo se nutrirán de este tipo de aportaciones (artículo 6o.).

f) Están expresamente prohibidas las aportaciones de empresas públicas y las de aquellas otras que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna administración pública (artículo 4.3,c). Igualmente, está prohibida toda forma de financiación procedente de gobiernos u organismos extranjeros, excepto las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo (artículo 5.2).¹⁹⁶

supuestos Generales del Estado para subvencionar a todos los partidos políticos con derecho a ello. Sin embargo, esa interpretación conduce a un resultado desproporcionado ya que permitiría que un partido recibiera varios cientos de millones de pesetas de forma anónima. Por eso, entendemos que ha de interpretarse teleológicamente este artículo y aplicar el límite del 5% a la subvención recibida por cada partido.

¹⁹⁶ Las aportaciones de particulares extranjeros, además de observar las reglas señaladas en el texto, deberán cumplir las normas vigentes en materia de control de cambios y de movimiento de capitales.

De este conjunto de reglas, destaca, por una parte, los límites que prohíben las donaciones de más de diez millones de pesetas por persona y año, límite que ha de entenderse aplicable, también, a las aportaciones anónimas. Por la otra, llama la atención que no se prevean medidas de estímulo fiscal para estas contribuciones. Finalmente, es preciso constatar que no se prevén mecanismos encaminados a asegurar la transparencia en la obtención de estos ingresos, ya que, si prescindimos de la fiscalización que se encomienda al Tribunal de Cuentas, en los términos que seguidamente se verán, no se contemplan procedimientos ni instrumentos para que se pueda conocer quién sostiene económicamente a cada partido, cosa ésta que parece imprescindible. La Ley Orgánica 3/1987 no facilita, pues, su financiación privada. Tal vez por eso no se ha esmerado tampoco en profundizar en su control.

La Ley Orgánica obliga a los partidos a llevar *registros contables* detallados que permitan conocer en todo momento su situación financiera y el cumplimiento de los requisitos que ella misma les impone (artículo 9o.) los señala. Al mismo tiempo, conviene recordar que permanecen en vigor, de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, el artículo 3.2, j) de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política. Con arreglo al mismo, los

partidos deben regular en sus estatutos su régimen documental que comprenderá “como mínimo los Libros de Registro de Asociados, de Actas, de Contabilidad, de Tesorería, de Inventarios y Balances”. A tenor de lo que manifiesta el Tribunal de Cuentas¹⁹⁷ y de lo que resulta de las informaciones publicadas en los medios de comunicación social sobre algunos episodios de financiación partidista especialmente notorios, el cumplimiento fiel de estas obligaciones no siempre se produce.

Según la Ley Orgánica 3/1987, corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas la *fiscalización externa* de la actividad económica y financiera de los partidos políticos (artículo 11.1), sin perjuicio de que éstos deban prever un sistema de control interno que garantice la intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos u obligaciones de contenido económico, de acuerdo con sus estatutos (artículo 10). Esa fiscalización externa es obligatoria para todos los partidos que reciban la subvención estatal anual, motivo por el cual deberán, dentro de los seis meses siguientes al cierre de cada ejercicio, presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y de sus gastos. En cambio, respecto de los que sólo

197 Véanse los informes del Tribunal de Cuentas citados.

se nutran de las aportaciones privadas, es potestativa del Tribunal, el cual puede requerir que, en el plazo que señale, los partidos le presenten una relación de las donaciones que hayan recibido en la que conste el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado (artículo 11.2).

Ahora bien, si la Ley Orgánica es muy precisa hasta aquí, deja de serlo en materia de sanciones pues, si afirma, en el artículo 11.3, que, tras el examen de la documentación, el Tribunal de Cuentas exigirá, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento por un partido político de las previsiones legales, luego no dice en qué se traducirá dicha exigencia. La única norma de toda esta Ley que contempla una sanción es la que, recogida en su artículo 7o., castiga con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada el incumplimiento por los partidos políticos de las prohibiciones establecidas en materia de financiación privada por los artículos 4o. y 5.2. En consecuencia, quedan sin este castigo conductas como la inobservancia de la obligación de ingresar los fondos procedentes de donaciones en cuentas especiales, o la superación del límite del 25% de la financiación pública para amortizar créditos bancarios, o el incumplimiento de las obligaciones contables. La Ley no dice quién impondrá esa sanción,

aunque, a la vista de lo que afirma el mencionado artículo 11.3, cabe concluir que será el Tribunal de Cuentas quien deba hacerlo.¹⁹⁸

Son muchas las opiniones que, desde distintos ámbitos, consideran insatisfactorio el actual sistema de financiación de los partidos y de las elecciones. En efecto, se aduce que no ha resuelto adecuadamente las demandas económicas de los partidos y, en cambio, ha producido un deterioro preocupante de su imagen ante la opinión pública. Los fallos habría que localizarlos, por una parte, en una deficiente regulación de las fuentes de las que pueden obtenerse recursos, especialmente acusada en lo relativo a las aportaciones privadas y, por otra, en la escasa operatividad de los sistemas de fiscalización y sanción de las infracciones de la legalidad. El panorama resultante sería el de unos partidos voraces, absolutamente dependientes de los presupuestos del Estado y de la permisividad de las entidades financieras, que sortean las limitaciones

198 Por esa indeterminación, el Tribunal de Cuentas, entre las recomendaciones que incluye al término de su *Informe de Fiscalización sobre la contabilidad de los partidos políticos de 1988*, publicado como suplemento del *Boletín Oficial del Estado* de 10 de febrero de 1994, p. 38, añade una que reclama de legislador la precisión de las responsabilidades a las que alude el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 3/1987, así como el órgano y el procedimiento y las sanciones que procedan ante el incumplimiento de las obligaciones contempladas por la ley.

establecidas por el legislador sin tener que afrontar consecuencias negativas relevantes por ello. Por si esto fuera poco, nuestros partidos abusan del crédito privado y se ven implicados en episodios ilegales de indudable impacto en la opinión pública.

De lo que se ha dicho resulta con claridad que no se puede afirmar que el nuestro sea un buen sistema. No obstante, a pesar de sus insuficiencias y de la evidente injusticia que representa al descansar, fundamentalmente, en el dato de la representación parlamentaria, no creemos que deba descalificarse de plano. Sobre todo, a la vista de lo que ocurre en otros lugares. Nuestros problemas son bastante menos graves que los que paralizan la actividad del Estado y crispan la vida política en países que nos son muy próximos. Por lo demás, al igual que el sistema electoral que, en sus grandes rasgos, se mantiene desde 1977 y viene funcionando con relativa eficacia a la hora de transformar los votos en escaños, ha contribuido a canalizar la contienda política por los cauces de la democracia representativa asumida por la Constitución. Naturalmente, esto no ha de impedir ni la crítica rigurosa ni la formulación de alternativas parciales o globales.

Respecto de las últimas, no parece posible abandonar la financiación pública de la actividad general de los partidos políticos. Pecaría de ingenuo

todo intento de limitar la financiación partidista a la que cada formación logre de sus afiliados y simpatizantes en forma de cuotas o de donaciones. Dar ese paso, equivaldría a desequilibrar gravemente las posiciones de partida de las fuerzas políticas, en grave perjuicio de las minoritarias, y favorecer en exceso las posibilidades de actuación de los grupos de presión. La realidad es la que es y no es previsible que cambie de la noche a la mañana. Esto quiere decir que si los partidos tienen pocos afiliados, de ellos obtendrán pocos recursos. Y lo mismo ocurrirá con los que puedan proceder de simpatizantes mientras que sus aportaciones no cuenten con estímulos fiscales. Por tanto, cualquier movimiento que se dé en esa dirección ha de ser previamente meditado con calma y solamente podrá conducir a buenos resultados si se produce gradualmente.

Una medida que no se debería olvidar, por ejemplo, sería la de limitar formalmente el crecimiento de la consignación presupuestaria destinada anualmente para subvencionar a los partidos,¹⁹⁹ vinculándola al índice de precios al consumo o a cualquier otra variable objetiva. Tampoco se ha de

199 Castillo Vera, “La financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria”, *cit.*, pp. 167 y 168, así lo defiende. Asimismo, González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, *cit.*, p. 206.

desechar la posibilidad de suprimir la regla según la cual sólo se retribuyen los votos de aquellas candidaturas partidistas que hayan logrado, al menos, un escaño.²⁰⁰ Es decir, de orientar nuestro sistema en la línea del francés o del alemán. El mapa político español goza ya de la suficiente estabilidad para soportar un cambio de esa naturaleza.

Por lo demás, no se quiere decir que hayan de abandonarse las iniciativas encaminadas a estimular la financiación privada. Al contrario, como lo ideal sería que cada partido estuviera en condiciones de autofinanciarse, todos los avances que se produzcan en ese sentido merecen ser bienvenidos. Así, habría que modificar los límites de 10 millones y un millón por año o por proceso que, como máximo, pueden alcanzar las aportaciones privadas al funcionamiento ordinario de los partidos y a la campaña electoral respectivamente. Modificación al alza naturalmente, sin descartar la posibilidad de eliminar tales topes.²⁰¹ De igual modo, han de estimularse fiscalmente esas contribuciones particulares aunque, en este punto, sí son imprescindibles aquellas medidas restrictivas que eviten que

200 Tanto en la financiación ordinaria, cuanto en la electoral.

201 Por entender que las donaciones privadas no son moralmente cuestionables, Castillo Vera, "La financiación...", *cit.*, p. 168, dice que no han de ser limitadas por la ley.

algunos ciudadanos, entidades o partidos se beneficien injustamente.²⁰²

202 Es evidente que, en modo alguno, puede admitirse que empresas públicas o aquellas privadas que presten servicios o realicen obras o suministros, mediante contrato vigente, para alguna administración pública, financien a los partidos políticos. La Ley Orgánica 3/1987 lo prohíbe en su artículo 4.3,c) y la LOREG en su artículo 128.1. En relación con ello, habría que pensar si conviene, también, extender la prohibición a todas las personas jurídicas, admitiendo, por tanto, solamente las aportaciones individuales de personas físicas en la línea de la Ley belga de 19 de mayo de 1994, que prohíbe las donaciones de las personas jurídicas a los partidos, a las listas, a los candidatos y a los mandatarios políticos (artículo 9o.). En el mismo sentido, la Ley de 19 de mayo de 1994, también de Bélgica, sobre la limitación y control de los gastos electorales contraídos para la elección del Parlamento Europeo (artículo 11). *Cfr. Reseña de derecho parlamentario y electoral*, Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia, núm. 22, 1994, pp. 25 y ss. También ha optado por esa solución la Ley francesa 95-65, de 19 de enero de 1995, que ha prohibido expresamente que las personas jurídicas, a excepción de los partidos o grupos políticos, financien la campaña electoral de un candidato a través de ningún medio. Si se optara por admitir las donaciones de los entes morales, deberían extremarse las cautelas frente a ellas. Es decir, la documentación de tales contribuciones ha de hacerse con mayor rigor y su publicidad es especialmente importante cuando sean de un importe relevante. Por eso, no parece suficiente con que se registren haciendo constar solamente la razón social de la entidad y el acuerdo de su órgano directivo que expresa la decisión de contribuir a la financiación de un partido. Además, debería identificarse, y someterse a la publicidad correspondiente, a todos los que componen esa dirección. En cuanto a la desgravación fiscal, merece consideración la de-

En este mismo orden de cuestiones, tampoco parece inadecuado estudiar una fórmula para la financiación ordinaria que permita aplicar a los partidos políticos un sistema parecido al que actualmente se utiliza con la Iglesia Católica. Es decir, reconocer al contribuyente la facultad de decidir si desea que un porcentaje de su cuota tributaria se entregue a un partido político determinado. No existen dificultades técnicas que lo impidan ni, tampoco, se perciben obstáculos jurídicos o políticos, salvo los relacionados con la salvaguardia de la reserva que el contribuyente quiera mantener que, creemos, pueden superarse.²⁰³

cisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de circunscribirla a las donaciones efectuadas por las personas físicas. *Cfr.* González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, *cit.*, pp. 61 y ss.

²⁰³ Si se fuera a un sistema de financiación de esta naturaleza, en el que las aportaciones individuales tuvieran su cuantía predeterminada y pudiese efectuarlas quien libremente lo desee, no hay motivos para exigir la publicidad en esta fase. Lo importante no sería saber a qué partido financia cada elector, sino la suma total percibida por un partido político. Podrían ser necesarias, en cambio, ciertas restricciones para hacer operativo este mecanismo. En otras palabras, no parece posible, en ningún caso, establecer la plena libertad de financiar a cualquier partido, sino que sería preciso limitar la opción del elector a aquellos que reunieran ciertas condiciones predeterminadas que asegurasen una consistencia mínima de cada formación. El límite podría ser el de los partidos con representación par-

Especialmente, porque la contrapartida imprescindible a todo este conjunto de medidas dirigidas a fomentar el sostenimiento económico de los partidos por sus propios afiliados y simpatizantes ha de ser el establecimiento de un régimen de absoluta *transparencia* en materia de financiación privada. Por tanto, la regla de la identificación del donante —vigente en la actualidad para quienes hagan aportaciones de fondos electorales o contribuyan a la actividad ordinaria del partido por encima de los límites consignados en el artículo 4o. de la Ley Orgánica 3/1987— no debería conocer excepción alguna a partir de cantidades muy bajas para impedir fraudes.

Además, no debe bastar con la anotación de su identidad en los libros del partido beneficiario. Es preciso establecer un régimen de publicidad formal y material sobre quiénes y en qué medida financian a cada partido, porque solamente cuando se consiga que estos extremos sean transparentes podrán jus-

lamentaria o cualquier otro semejante. Por lo demás, no se trata de algo desconocido en la experiencia comparada. Véase cuanto, sobre su práctica en los Estados Unidos, señala González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, cit., pp. 113 y ss. y las consideraciones en torno a lo que, junto al voto electoral, supondría una suerte de voto financiero emitido directamente por los ciudadanos.

tificarse las demás propuestas. Hace falta, por tanto, un registro de acceso público en el que se inscriban con agilidad las donaciones que reciba cada partido por encima de un determinado límite —podría ser de 50,000 pesetas— y la identidad del que las efectúa.²⁰⁴

Sabemos que las principales fuerzas políticas han recurrido con frecuencia al crédito bancario para afrontar, sobre todo, los gastos que implican los procesos electorales. También es suficientemente conocido que esta forma de allegar recursos para financiar sus actividades ha conducido a un importante endeudamiento con la banca de prácticamente todos los partidos relevantes en la vida política española. En realidad, parece que ha terminado creando un círculo vicioso, pues, según las informaciones

204 Sobre las dudas que suscitó la obligación establecida por la *Federal Election Campaign Act* para cada candidato y cada comité político de llevar un registro con los nombres y direcciones de quienes hubieran contribuido con más de 10 dólares por año y de ponerlo a disposición de la *Federal Election Commission*, cfr. la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos *Buckley v. Valeo* [424 U.S. 1 (1976)]. Gunther, Gerald, *Constitutional Law*, 12a. ed., Nueva York, The Foundation Press, Westbury, 1991, pp. 1430 y ss., recoge la doctrina establecida en ella y en otras decisiones que se han ocupado de esta materia. Por otra parte, la publicación de las aportaciones efectuadas por las personas jurídicas a los candidatos y a los partidos, con expresión del donante y de la cantidad, es la solución adoptada en Francia por la Ley 93-122.

disponibles, que la propia prensa refleja periódicamente, ni siquiera las fuerzas políticas que, gracias a su éxito en las elecciones, consiguen unos mayores reembolsos de sus gastos electorales han sido capaces de afrontar las obligaciones que supone la amortización de los créditos recibidos.

Y eso sucede así a pesar de que los partidos, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, destinan a hacer frente a la devolución de los préstamos una parte de la subvención pública anual superior a la que la Ley Orgánica 3/1987 autoriza. Por otra parte, tal estado de cosas se complica aun más a la vista del proceder de las entidades financieras. Nos referimos a que no está claro que, ante el incumplimiento por los partidos políticos de sus obligaciones contractuales, se comporten siempre del mismo modo en que lo harían con cualquier persona física o jurídica que incurriera en morosidad o, simplemente, que no pudiera hacer frente a sus deudas. En efecto, hay partidos con pesadas cargas financieras. Por otra parte, tal vez algunas entidades bancarias han llegado, en la práctica, a condonar discretamente importantes deudas de los partidos.

Desde luego, de demostrarse que son ciertas tales prácticas, estaríamos ante unos hechos preocupantes. No sólo por lo que pueden tener de irregular desde el punto de vista mercantil, con las consiguientes responsabilidades en que podrían incurrir

los administradores de los bancos y cajas de ahorros que hubiesen ordenado o consentido esas conductas. También, habría que contar con la evidente desigualdad que crean entre unos y otros partidos, si la generosidad del acreedor no es la misma en todos los casos. Y a esto habría que añadir la diferencia básica que surgiría entre quienes son admitidos a las ventajas del crédito y los que, de entrada, son excluidos de esa forma de financiación, bien directamente, bien a través de la imposición de restricciones o de la exigencia de garantías que, de hecho, los dejan sin este recurso. Además, hay que considerar, por fin, las posibilidades de mediatización de la acción política de los beneficiarios de ese trato de favor que, al menos, en teoría abren dichas formas de actuar en favor de quienes han sabido comportarse con tanta flexibilidad.

¿De qué modo se puede reaccionar contra este estado de cosas? ¿De qué modo puede evitarse la doble dependencia económica en la que se han instalado nuestros partidos políticos? Porque, en efecto, dependen del Estado y de la banca o, tal vez, más de la banca que del Estado. Seguramente, la solución puede venir a través del establecimiento de un régimen específico para el crédito a los partidos políticos. Régimen que debería inspirarse en los principios de la *limitación* y la *transparencia* —es decir, los mismos que han de imperar, con

carácter general, en el tratamiento de sus ingresos y gastos— y en las consiguientes sanciones que los hagan efectivos. Dentro de este marco, caben diversas soluciones. Una de ellas sería la que propone restringir tanto los sujetos que pueden prestar dinero a los partidos, cuanto la cantidad a la que puede elevarse el crédito.

Ahora bien, junto a los límites en el crédito hay que disponer cautelas suficientes. Respecto de los primeros, nada habría que oponer a la contratación de préstamos, en las condiciones del mercado, cuando el prestatario ofrezca suficientes garantías personales o reales. No obstante, a los efectos de evitar que, en la práctica, se produzcan desviaciones y que unas mismas garantías se utilicen por encima de su valor, así como para asegurar que se exige la devolución de los créditos en los términos pactados, debería establecerse un registro público en el que obligatoriamente se inscriban las operaciones crediticias de los partidos políticos, reflejándose sus condiciones concretas así como los sucesivos pagos que vayan produciéndose, hasta su total cancelación.

El instrumento del registro público de los créditos es imprescindible. Por eso, todo lo que se haga por robustecer su función debe ser bienvenido. Así, debería situarse bajo la dependencia del Tribunal de Cuentas, dado que es la instancia llamada

a ejercer el control en esta materia. La obligación de la declaración e inscripción ha de imponerse a prestamista y prestatario. Es más, podría pensarse en introducir una norma jurídica que hiciese de la declaración e inscripción del crédito en cuestión condición *sine qua non* para que la entidad de crédito pueda exigir su devolución y castigar al partido que no la declare e inscriba con una fuerte sanción económica y/o con la pérdida del derecho a percibir la subvención anual que pudiera corresponderle durante uno o varios ejercicios.

De la misma forma, deberían anotarse en él las afectaciones de las subvenciones electorales que los partidos puedan lograr a la satisfacción de créditos bancarios por ellos contraídos.²⁰⁵

En definitiva, podría tratarse del mismo registro en el que se hicieran constar las contribuciones privadas percibidas por los partidos por encima de la cuantía que, según se ha dicho, se determine. De este modo, ese *Registro de aportaciones privadas a los partidos políticos* pasaría a ser una pieza clave en todo el sistema de control de la financiación de los partidos y de las elecciones y en un magnífico

205 Aludimos al mecanismo previsto en el artículo 133.3 de la LOREG que, en la actualidad descansa en el Registro de Notificaciones instituido en la Junta Electoral Central, de conformidad con el Real Decreto 1.047/1977, de 13 de mayo.

instrumento para cortar los excesos que ahora existen.²⁰⁶

En materia de *controles y sanciones* parece claro que es imprescindible afinar mucho las normas existentes en la actualidad. Ya ha habido ocasión de indicar que la Ley Orgánica 3/1987 pierde toda precisión al llegar al régimen sancionador.

Es menester, por tanto, despejar normativamente toda posible duda al respecto castigando de manera expresa todo incumplimiento de las normas imperativas e, incluso, ampliar el catálogo de infracciones y la gama de las sanciones, incorporando, por ejemplo, la consistente en la pérdida de la subvención que pudiera corresponder al partido infractor en uno o en varios ejercicios sucesivos, o la inhabilitación de los dirigentes partidistas responsables de las infracciones cometidas junto a la declaración de su inelegibilidad durante un determinado periodo de tiempo.

Además, para los casos en que se incumpla gravemente la normativa sobre límites y justificación de los gastos electorales, junto a la privación de la subvención, se debería, a nuestro juicio, declarar

206 Por lo que hace a la limitación y reducción de los gastos electorales, *cf.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, *cit.*, pp. 52 y ss.

la ineligibilidad del cabeza de lista o desposeerle del escaño.²⁰⁷

Igualmente, es preciso mantener, para supuestos muy graves, las sanciones penales. Ahora bien, conviene eliminar del tipo las referencias que actualmente contiene el artículo 150 de la LOREG. En efecto, al tipificar el delito que cometen los administradores electorales, o quienes se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en la legislación electoral, la Ley autoriza a los tribunales a imponer la pena inferior en un grado a la señalada²⁰⁸ en función de la finalidad

207 Es decir, se trata de seguir el ejemplo establecido por la legislación francesa, que considera inelegible durante un año al candidato infractor, y por la reciente ley italiana de 1993, que se pronuncia por la pérdida del escaño. Es verdad que el carácter mayoritario uninominal de los sistemas electorales de estos dos países facilita este tipo de soluciones y que, en España, es más difícil aplicarlas. Ahora bien, en el caso del Senado no deben presentarse demasiadas complicaciones. Basta con considerar las candidaturas individuales también a efectos de la financiación. En los demás supuestos, el carácter completo, cerrado y bloqueado, junto con la relevancia política y jurídica (para las elecciones locales la consagran los artículos 196 y 198 de la LOREG) de los cabezas de lista, pueden justificar que se les responsabilice a ellos de las infracciones graves de la Ley Electoral que haya cometido su candidatura y, en consecuencia, se les prive del escaño.

208 En principio, prisión de seis meses a tres años, según la disposición transitoria undécima del Código Penal de 1995, y multa de dos a diez meses. Si concurre ánimo de lucro, prisión de tres a ocho años y multa dentro de los mismos límites.

perseguida por el culpable. Al parecer, esta previsión refleja una actitud comprensiva hacia las infracciones económicas que se cometen en beneficio de los partidos políticos. Una extrapolación equivocada de su relevancia constitucional ha conducido a muchos a creer que, cuando no existe ánimo de lucro, sino sólo el propósito de allegar recursos para el partido, la vulneración o elusión de las normas jurídicas que imponen límites a su financiación no es materialmente injusta y, por tanto, no debe merecer reproche alguno en forma de sanción. Las consecuencias de ese incorrecto planteamiento están a la vista en los diferentes casos, protagonizados por diversos partidos políticos que, de manera más o menos escandalosa, han ido saliendo a la luz en los últimos años y revelan, todos ellos, formas ilegales de recaudar fondos.

Asimismo, falta completar los instrumentos a disposición del Tribunal de Cuentas para que realice una completa inspección y control de los aspectos económicos y financieros de la actividad partidista, pues, tal vez, hasta ahora no hayan sido todo lo eficaces que debieran. En este sentido, es importante que se le reconozca la facultad de investigar a los particulares que aporten fondos a los partidos políticos.²⁰⁹

209 Sobre la conveniencia de que sea este órgano el llamado a controlar la financiación de los partidos y de las elecciones, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *cit.*, pp. 127 y ss.