

Razones para regular (mejor) la financiación de los partidos. Más allá de la corrupción política

Reasons to (better) regulate party funding. Beyond political corruption

Óscar Sánchez Muñoz

Universidad de Valladolid

ORCID ID 0000-0002-0750-0222

oscarsm@uva.es

Cita recomendada:

Sánchez Muñoz, O. (2022). Razones para regular (mejor) la financiación de los partidos. Más allá de la corrupción política. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 23, pp. 116-135.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.7112>

Recibido / received: 08/02/2022

Aceptado / accepted: 24/05/2022

Resumen

La financiación de los partidos es un elemento clave del sistema político. Más allá de la respuesta a la corrupción, la regulación de la financiación debe estar orientada a favorecer un modelo de partido más abierto y democrático dentro de una democracia igualitaria. Los principales objetivos que debe perseguir dicha regulación son la garantía de la suficiencia y la estabilidad de los recursos de los partidos, el respeto al principio de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, el refuerzo de la conexión entre los partidos y la ciudadanía y, también, como un objetivo más, pero no el único, la lucha contra la corrupción. En el presente artículo se analizan algunas de las disfuncionalidades del modelo español de financiación de los partidos y se propone una profunda reforma del mismo.

Palabras clave

Partidos políticos, financiación política, corrupción, transparencia, igualdad de oportunidades.

Abstract

Party financing is a key element of the political system. Beyond the response to corruption, the regulation of financing should be aimed at favouring a more open and democratic party model within an egalitarian democracy. The main objectives that such regulation should pursue are to guarantee the sufficiency and stability of party resources, respect for the principle of equal opportunities in electoral competitions, the strengthening of the connection between parties and citizens and also, as another objective, but not the only one, the fight against corruption. This article analyses some of the dysfunctions of the Spanish model of party financing and proposes a profound reform of it.

Keywords

Political parties, political financing, corruption, transparency, equal opportunities.



SUMARIO. 1. Introducción. 2. Principales objetivos que debe cumplir un modelo democrático de financiación de los partidos. 2.1. Suficiencia y estabilidad de los recursos. 2.2. Igualdad de oportunidades. 2.2.1. Limitaciones a la financiación privada. 2.2.2. Medidas para garantizar una financiación pública equitativa. 2.3. Conexión entre los partidos y la sociedad. 2.4. Lucha contra la corrupción. 2.4.1. Normas sobre transparencia. 2.4.2. Mecanismos de control. 3. Conclusiones.

1. Introducción

Los partidos políticos necesitan una financiación para mantenerse como organizaciones y llevar a cabo sus funciones dentro del sistema político. *A priori*, no parece que esta indiscutible necesidad afecte a los fundamentos del sistema y, sin embargo, es así. La financiación de los partidos y, por extensión, la de las campañas electorales –en las que, además de los partidos, pueden participar otras personas y organizaciones– es un tema medular para las democracias contemporáneas y ello por dos razones:

La primera razón es porque la manera en la que se articula la financiación de los partidos y de las campañas en un determinado sistema está íntimamente conectada con la manera en que se articulan las relaciones entre el poder político y el poder económico –o, mejor dicho, los poderes económicos– en dicho sistema.

Desde mi punto de vista, una democracia será más auténtica cuanto mayor sea el grado de autonomía del poder político respecto a los poderes económicos. Si la influencia de los poderes económicos es grande, entonces las decisiones políticas no siempre estarán orientadas al interés general, sino más bien a los intereses particulares de los sujetos más poderosos económicamente hablando.

La influencia de los poderes económicos sobre el poder político se deja sentir de múltiples maneras. Una de ellas, en los países democráticos, es la influencia sobre el proceso de formación de la opinión pública, especialmente durante las competiciones electorales. Teóricamente, el funcionamiento de la competición electoral requiere un proceso deliberativo previo que se produce en el seno de la sociedad y en el que participan los partidos y otros sujetos. Pero, si observamos cómo se desarrolla dicho proceso deliberativo en la realidad, vemos que en el mismo no todos los sujetos que participan lo hacen en un plano de igualdad y uno de los principales factores que influyen en ello es el diferente respaldo económico de unos y otros.

Desde esta perspectiva, los distintos modelos de financiación de los partidos y de las campañas nos conducen a distintos modelos de democracia, más o menos elitistas, más o menos plutocráticos.

La segunda razón por la que la financiación de los partidos y las campañas es un tema medular para la democracia es, precisamente, su conexión con la corrupción.

La corrupción no es un problema de mera aplicación de la legalidad, es un problema mucho más profundo porque mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y, por tanto, puede llegar a erosionar a la legitimidad del sistema. Como señala Ruiz-Rico Ruiz (2014, p. 223), la corrupción es «un ataque directo a la línea de flotación del Estado Constitucional de Derecho».

Decía Tomás y Valiente (1994) que «si [la corrupción política] es tolerada de modo duradero, produce descomposición del sistema, porque desencadena un proceso de entropía que puede acabar, no con la existencia del Estado, pero sí con la del Estado democrático». Si a la corrupción, además, le añadimos un contexto de crisis y una agudización de las desigualdades sociales, podemos estar ante un cóctel explosivo para la supervivencia del sistema democrático.

Ahora bien, podemos preguntarnos qué relación tiene la financiación de los partidos con la corrupción. ¿Puede haber financiación ilegal sin corrupción?

A veces se distingue entre financiación ilegal y corrupción. Para quienes mantienen esta visión la primera sería cualquier infracción de las normas sobre financiación en beneficio de un partido, pero sin que haya enriquecimiento personal. Solo podríamos hablar de corrupción cuando se da ese enriquecimiento personal, lo cual puede ocurrir a veces con ocasión de la financiación ilegal, pero no a causa de esta. Desde este punto de vista, financiación ilegal y corrupción pueden tener un espacio de intersección, pero son dos realidades distintas.

Generalmente, se suelen emplear este tipo de argumentos para tratar de exculpar a los políticos cuando participan en esquemas de financiación ilegal sin obtener beneficio económico para ellos mismos. Es así frecuente escuchar frases como «no ha robado, lo ha hecho por el partido», tratando de decir, de alguna manera, que el político en cuestión habría incumplido la ley, pero que, al no haberse beneficiado personalmente, su conducta sería menos reprochable. Este razonamiento se suele complementar con otro, también tendente a justificar la financiación ilegal: los partidos no tienen suficientes fuentes de financiación legales para competir y por eso se ven prácticamente forzados a acudir a la financiación ilegal.

A mi juicio, hay que impugnar totalmente ese falaz argumento exculpativo: La financiación ilegal en sí misma es una forma de corrupción, aunque no haya beneficio económico personal para los implicados. Sí es corrupción porque se comete una infracción de la legalidad para obtener una ventaja ilegítima en la competición política. Se corrompe el sistema porque se rompe el principio de igualdad de oportunidades al permitir que el dinero se convierta en un factor determinante en la competición política, cuando no debería serlo.

Ambas razones, además, confluyen en la medida en que los poderes económicos que pretenden interferir en el proceso democrático suelen hacerlo además quebrantando la legalidad y ocultando su influencia real para evitar que la ciudadanía pueda ser plenamente consciente de la vinculación existente entre determinadas decisiones políticas y los apoyos económicos concretos que han llevado al poder a quienes las adoptan.

Por todo lo dicho hasta ahora, yo creo que a la hora de abordar el tema de la financiación de los partidos hay que tener en cuenta ambas razones conjuntamente. En los últimos años, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones solo se ha abordado el tema de la financiación de los partidos, de manera reactiva (Iglesias Báez, 2016, p. 129), en conexión con los escándalos de corrupción y se ha soslayado el otro debate, el debate sobre cómo los modelos de financiación están relacionados con los modelos de partido y los modelos de democracia, el debate, sobre cómo las normas sobre financiación de partidos pueden contribuir a configurar una democracia menos elitista, menos plutocrática, más igualitaria, y pueden contribuir a que los partidos sean algo más que simples marcas electorales y se aproximen a lo que la Constitución dice que tienen que ser: un instrumento de participación.

Desde este punto de partida, las ideas que se van a desarrollar en las páginas que siguen no sólo van dirigidas a analizar las deficiencias técnicas del modelo actual de financiación de los partidos en España y a proponer correcciones al mismo, sino que tratan de ir algo más allá, abriendo un debate, que considero necesario, sobre en qué podría consistir un modelo democrático de financiación de los partidos.

2. Principales objetivos que debe cumplir un modelo democrático de financiación de los partidos

Con estas premisas, tal y como ya he expuesto en otras ocasiones (Sánchez Muñoz, 2013, p. 167), considero que los principales objetivos que debe cumplir un modelo de financiación de los partidos son cuatro:

(1) En primer lugar, la garantía de la suficiencia y estabilidad de los recursos de los partidos, con el fin de que puedan cumplir con las funciones constitucionales que tienen encomendadas.

(2) En segundo lugar, la promoción de la igualdad de oportunidades entre los partidos, con el fin de evitar que las diferencias de facto entre los mismos en cuanto a sus posibilidades de acceso a los recursos económicos condicionen su visibilidad ante el electorado y falseen la competición electoral.

(3) En tercer lugar, el refuerzo de la conexión entre los partidos y la sociedad, huyendo igualmente de la excesiva dependencia de los poderes económicos y de la excesiva dependencia del Estado.

(4) Y, en cuarto lugar, como una más de las razones, pero no la única, la lucha contra la corrupción.

Vamos a analizar con más detenimiento cada uno de estos objetivos en las páginas que siguen.

2.1. Suficiencia y estabilidad de los recursos

Esta es probablemente la primera razón y la más clara que justifica la intervención del legislador para regular la financiación de los partidos. Los partidos tienen que disponer de recursos suficientes y estables para desarrollar eficazmente sus funciones sistémicas.

Las dos vías más claras para cumplir con este objetivo y dotar de más recursos a los partidos son, de una parte, la previsión de subvenciones públicas y, de otra, el fomento de las donaciones privadas mediante incentivos, generalmente de tipo fiscal. En ambos casos estamos hablando del empleo de fondos públicos, ya que los incentivos fiscales, en la medida en implican una disminución de los ingresos públicos constituyen una forma de financiación pública indirecta.

Tradicionalmente, se ha justificado la financiación pública por dos grandes razones: porque los partidos cumplen funciones constitucionales esenciales y porque contribuye a reducir la dependencia de los partidos respecto de intereses privados o grupos de presión (Holgado, 2003, pp. 144 y ss; Pajares Montolío, 2016, p. 179). Es indudable que una financiación pública suficiente contribuye al reforzamiento y a la profesionalización de las estructuras partidistas (Rodríguez Teruel, 2013, p. 75) y, si hablamos de la estabilidad de los recursos, solo la financiación pública puede garantizarla de forma plena (Morlok, 2015, p. 188), pues las donaciones privadas, por definición, son imprevisibles pues dependen de la voluntad de los donantes.

Una cuestión que nos podemos plantear es si es posible cuantificar las necesidades de los partidos a la hora de prever una financiación pública adecuada.

En este sentido hay que tener en cuenta que los partidos, como cualquier otra organización, tienden a expandirse y, por tanto, cuanto mayor sea la financiación que reciban, mayor será esa expansión y mayores serán las necesidades futuras de financiación. A esto a veces se le ha llamado el «paradigma de la insaciabilidad de los partidos». Esa percepción de insaciabilidad puede expresarse diciendo que las necesidades no son una cantidad fija, sino que están en función de los ingresos (García Viñuela, 2011, p. 6).

En España, existe una impresión generalizada de que en algunas estructuras partidistas se ha producido cierta hipertrofia, atendiendo a los gastos de personal o a las sedes de las que disponen (Ariño Ortiz, 2009, pp. 35 y ss), aunque no existen estudios completos y rigurosos al respecto. Lo cierto es que la experiencia de los procesos electorales posteriores a 2015 ha demostrado dos cosas: (1) que han aparecido nuevos actores (Podemos, Ciudadanos y Vox) que, a pesar de contar con estructuras burocráticas más débiles, han podido participar eficazmente en la competición política; y (2) que el adelgazamiento significativo del aparato burocrático de los grandes partidos tradicionales (PP y PSOE), como consecuencia de la reducción de sus ingresos por subvenciones, no ha sido tampoco dramático en términos de capacidad para desarrollar sus funciones eficazmente.

Si nos centramos en la problemática sobre la estabilidad de los recursos, desde luego, como ya hemos dicho, la financiación pública tiende a ser más estable que la privada, pero, aun siendo así, en nuestro sistema se han detectado también algunos problemas. Por ejemplo, se percibe que ciertas formas de financiación pública, como las subvenciones a los grupos parlamentarios o institucionales dependen de decisiones discrecionales de los órganos de dirección de las instituciones –por ejemplo, de las mesas de las Cámaras–, lo que provoca una inestabilidad e incluso, a veces, da pie a una instrumentalización política de dichas subvenciones, llegando a situaciones de auténtico chantaje. Ciertamente, para garantizar mejor la estabilidad de las subvenciones públicas, lo adecuado es que estén sometidas a unos criterios objetivos y no dependan de decisiones discrecionales.

Una última cuestión que podemos introducir aquí es la relación entre la suficiencia y la estabilidad de los recursos y la prevención de la corrupción. Como ya he señalado antes, creo que no es de recibo el argumento de que la escasez de las fuentes de financiación legal de alguna manera aboca a los partidos a recurrir a la financiación ilegal. Si esto fuera así, los casos financiación ilegal por todos conocidos, serían un indicio claro de que la financiación legal no es suficiente. Esto entraría precisamente en contradicción con la impresión generalizada sobre la hipertrofia de las estructuras partidistas, a la que me he referido antes. No niego que esta explicación del recurso a la financiación ilegal pudo haber sido válida en los primeros tiempos de nuestra democracia, pero considero que es muy dudoso que siga siéndolo en la actualidad. En mi opinión, la financiación ilegal está motivada, sobre todo, por la búsqueda de la opacidad: el deseo de esconder las relaciones existentes entre los partidos y los donantes, relaciones que encubren, en la mayoría de los casos, intercambios de favores o de influencias, sin olvidar la importancia que puede tener el afán de lucro personal de las personas intervinientes.

2.2. Igualdad de oportunidades

Si consideramos que el significado más profundo de la democracia es, ante todo, la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del poder y consideramos también que, en los sistemas políticos de nuestro tiempo, la influencia del dinero es el principal obstáculo o la principal amenaza para que esa igualdad sea efectiva, llegaremos entonces a la conclusión de que dicha influencia debe ser contrarrestada a través de diferentes medidas para garantizar que la competición política se desarrolla en lo que los anglosajones llaman «un campo de juego equilibrado» (*a level playing field*). Estas medidas estarán dirigidas a evitar, en cierta medida, que aquellos competidores que gocen de una posición de superioridad fáctica en el plano financiero puedan trasladarla a la competición electoral y convertirla en una ventaja política. Cuando hablo de una posición de superioridad fáctica de determinados competidores me estoy refiriendo, fundamentalmente, a la existencia de confluencia de intereses entre fuerzas políticas y poderes económicos.

«El Derecho de partidos es Derecho de la competencia» (Morlok, 2015, p. 187). En este sentido, la regulación jurídica de los partidos debe garantizar las mismas oportunidades para todos ellos en la competición política, debe evitar también prácticas desleales y mantener abierta la competición sin establecer barreras de entrada abusivas para los nuevos actores. En mi opinión, la garantía de la igualdad de oportunidades en materia de financiación de partidos se apoya en dos tipos de medidas paralelas:

(1) Unas medidas que podemos llamar negativas, en el sentido de que limitan la libertad de actuación de los propios partidos o de terceros. Entrarían aquí todas las limitaciones a los ingresos privados de los partidos y a los gastos de los mismos. Se trataría de evitar así que una financiación privada de los partidos no sujeta a ninguna limitación legal pueda llevar a que algunas fuerzas políticas o candidatos dispongan de unos recursos muy superiores a las demás, lo que les permitiría desvirtuar el proceso de comunicación libre y plural que debe preceder a la formación de la decisión de los electores.

(2) Y unas medidas que podemos llamar positivas, en el sentido de que consisten en actuaciones de los poderes públicos destinadas a optimizar el carácter libre y plural del debate político. Entre estas medidas destaca la previsión de una financiación pública basada en criterios equitativos de reparto.

Así pues, vemos que el objetivo de la garantía de la igualdad de oportunidades ofrece un fundamento muy sólido tanto al establecimiento de sistemas de financiación pública, como a la imposición de limitaciones a la financiación privada de los partidos políticos. Analizaremos ambos tipos de medidas por separado.

2.2.1. Limitaciones a la financiación privada

a) Limitaciones de los ingresos privados

Las limitaciones de los ingresos privados de los partidos pueden estar orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades cuando su objetivo sea evitar o minimizar, dentro de la competición política, la ventaja política que deriva de las situaciones de superioridad económica de facto. Dicha ventaja puede ser consecuencia de la colusión entre sujetos económicamente poderosos y determinadas fuerzas políticas. Por consiguiente, el significado más profundo del principio de igualdad de oportunidades en este ámbito no es otro que la maximización de la independencia del poder político respecto a los poderes económicos.

Las medidas más habituales introducidas por las legislaciones son el establecimiento de límites máximos absolutos a las aportaciones privadas y el establecimiento de límites relativos, bien a determinados tipos de aportaciones – como, por ejemplo, limitaciones a los préstamos bancarios, prohibición de condonaciones o regulación estricta de los acuerdos de renegociación de las deudas para evitar condonaciones encubiertas–, bien a determinados tipos de sujetos – como, por ejemplo, las limitaciones o incluso prohibición absoluta de aportaciones provenientes de personas jurídicas o de ciertos tipos de personas jurídicas–.

En el caso de la legislación española, la desaparición de las donaciones anónimas con la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) aprobada en 2007 y la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas aprobada en 2015 han sido pasos importantes y positivos, pero siguen existiendo muchos problemas por resolver.

La prohibición de las aportaciones de personas jurídicas se puede fundamentar por el principio de la igualdad de oportunidades en la competición electoral, como un medio para evitar la interferencia de los poderes económicos en la competición política (Morlok, 2015, p. 195; Sánchez Muñoz, 2015, pp. 55 y ss). Un sector de la doctrina se ha manifestado en contra, dudando de la eficacia de esta medida y defendiendo la transparencia como instrumento menos agresivo con la libertad y más adecuado para prevenir las colusiones entre partidos y empresas (Álvarez Conde, Blanco Valdés y del Castillo Vera, en VV.AA., 1994, pp. 104, 106 y ss, 111; Olaizola Nogales, 2015, p. 330). Desde un punto de vista similar, Santano (2016, pp. 11 y ss) ha criticado el carácter absoluto de la prohibición, señalando las dificultades para su control y denunciando la hipocresía de esta medida.

El límite máximo para las donaciones privadas fijado por la ley (50.000 euros), sigue siendo muy elevado. Al mismo tiempo, en la práctica, según las cuentas presentadas por los partidos, las aportaciones privadas suponen un porcentaje muy pequeño de los ingresos legales. Este escenario sugiere que no existe en España una verdadera cultura de la donación, entendida como una forma de participación política y, de otra parte, que las grandes aportaciones privadas se siguen realizando por conductos ilícitos, con el fin de mantener la opacidad. A mi juicio, para favorecer una verdadera igualdad de oportunidades sería necesario combinar una drástica reducción del límite máximo aplicable a las donaciones con otras medidas – básicamente de índole fiscal– que incentiven las donaciones de pequeña cuantía.

Uno de los temas más problemáticos en relación con las aportaciones privadas es el de los préstamos bancarios. La permisividad existente en esta materia ha llevado a una escandalosa dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras en nuestro país, problema ha sido señalado por el Grupo de Estados contra la Corrupción, constituido en el ámbito del Consejo de Europa (GRECO) en varias ocasiones¹.

¹ El Informe de Evaluación sobre España, de la Tercera Ronda de Evaluación de GRECO (2009) manifestaba la preocupación por la situación de sobreendeudamiento de los partidos políticos españoles, lo que podría hacerles excesivamente dependientes de las entidades de crédito, y también denunció la falta de regulaciones específicas sobre los términos y condiciones para la concesión de estos préstamos (importe máximo, sujetos que pueden concederlos, condiciones de pago, etc.). El Primer Informe de Cumplimiento sobre España (2011) se mostraba contundente a la hora de denunciar el incumplimiento de nuestro país de las recomendaciones realizadas en el informe de 2009. Las carencias que todavía subsistían en esta materia motivaron que el Segundo Informe de Cumplimiento sobre España (2013) considerase que la recomendación sobre la regulación de los préstamos todavía no ha sido totalmente cumplida y exigiese el refuerzo de la transparencia.

El problema de los acuerdos de renegociación de los préstamos lo planteó el Tribunal de Cuentas antes de la reforma del 2007 y esta reforma, en lugar de resolverlo, lo que hizo fue dar cobertura legal sin ninguna limitación a estos acuerdos. Como consecuencia de los tirones de orejas del GRECO, la reforma de 2012 sometió estos acuerdos de renegociación al límite de 100.000 euros anuales, que era el límite máximo de las donaciones fijado en ese momento.

Tras la última reforma, realizada en 2015, los acuerdos de renegociación siguen estado permitidos, en las condiciones normales del mercado², pero las condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos están prohibidas, lo que es coherente con la prohibición de las donaciones de personas jurídicas. El problema, como se señala en el *Addendum* al Segundo Informe de Cumplimiento del GRECO (2015), es ahora sobre todo un problema de transparencia de estos acuerdos, pero de ello ya hablaremos más adelante.

Otro agujero de la legislación española –tal y como la ha reconocido el Segundo Informe de Cumplimiento de GRECO (2013)– es el referente a los convenios de colaboración entre las fundaciones de los partidos y las empresas privadas e instituciones públicas. La regulación es muy laxa y permite, en la práctica, sortear la prohibición de las aportaciones de personas jurídicas e incluso el abuso de recursos públicos, problemas ambos que suponen un claro quebrantamiento de la igualdad de oportunidades.

Los informes del Tribunal de Cuentas posteriores a 2007 pusieron en evidencia que las fundaciones realizaban convenios de colaboración con personas jurídico-privadas (o, a veces, públicas) para la realización de actividades, las cuales, en muchos casos, se definían de forma genérica y no se distinguían de la actuación propia de estas fundaciones o asociaciones, o bien, no se definían con claridad las contraprestaciones pactadas, por lo que en todos estos casos el Tribunal las consideraba como donaciones, llegando a constatar, en algunos casos, que se había sobrepasado el límite de 150.000 euros establecido en aquel momento por la Ley, mientras que, en otros casos, el fraccionamiento en diversos convenios evitaba que se sobrepasase esa cantidad.

La reforma de 2012 lejos de solucionar este problema, puso en bandeja a los partidos un nuevo resquicio para que el dinero público y privado siguiera llegando hasta sus fundaciones y asociaciones, eludiendo los límites legales, pues se introdujo una disposición (en la DA 7ª de la LOFPP) en la que se establece que

no tendrán la consideración de donaciones (...) las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o asociación, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades.

Así pues, a pesar de haberse prohibido las donaciones de las personas jurídicas a los partidos, éstas, sin embargo, sí pueden hacerse a las fundaciones. La Ley no impide, además, que estas donaciones sean realizadas por empresas que sean contratistas o que realicen servicios para las administraciones, entidades o empresas públicas. Además, mediante los convenios de colaboración, tanto las empresas privadas como las entidades públicas pueden realizar «entregas monetarias o patrimoniales» que no son consideradas donaciones. Solo se incluye

² Es importante que se establezcan controles efectivos para garantizar que estos acuerdos se adecúan a las condiciones normales del mercado y no implican tratos de favor. Una idea a estudiar en este sentido podría ser la introducción de un control preventivo del Tribunal de Cuentas (Presno Linera, 1999 y 2011).

una vaga prevención obligando a que estos convenios se formalicen en documento público, se comuniquen al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde su aceptación y hacerse públicos, preferentemente a través de la página web de la fundación o entidad vinculada, aunque no se establece ningún plazo para cumplir esta última obligación de publicidad.

El *Addendum* al Segundo Informe de Cumplimiento del GRECO (2015), que tiene en cuenta el contenido de la reforma de la ley de 2015, reitera la preocupación por el hecho de que las fundaciones puedan servir como una vía paralela de financiación que permita eludir las reglas aplicables a las donaciones a los partidos.

b) Limitaciones de los gastos de los partidos

A nadie se le escapa que la actividad electoral es la principal fuente de gastos de los partidos políticos en las democracias contemporáneas. Por ello, no es extraño que la imposición de límites legales a los gastos electorales sea uno de los principales instrumentos de la regulación de la financiación de la vida política.

Inicialmente, este tipo de limitaciones aparecen como medidas ligadas a una finalidad de ahorro en sentido amplio y a la lucha contra la corrupción política. Se pretende evitar que los partidos, sometidos a una escalada competitiva de gastos electorales, caigan en una dependencia excesiva respecto de sus fuentes de financiación, tanto legales como ilegales.

Pero, en un sentido más profundo, estas medidas limitativas de los gastos aparecen también claramente conectadas con el principio de igualdad de oportunidades. Su orientación a la realización de dicho principio no necesita mayor explicación: si los topes máximos de gastos que se fijan están por debajo de las posibilidades financieras de los competidores que más recursos tienen, entonces su establecimiento implicará necesariamente una reducción de su ventaja económica sobre los menos acaudalados y un mayor equilibrio en la competición.

Los límites de gastos que se establecen con más frecuencia pueden ser generales o particulares.

Los límites generales consisten en la fijación de un techo o tope máximo respecto a lo que puede gastar en total un candidato o un partido político (o los terceros que los apoyan) en una campaña electoral. Pueden venir fijados por la legislación con carácter absoluto o más frecuentemente con carácter relativo, en función del número de habitantes o de electores.

Los límites particulares son aquellos que se establecen sobre determinados tipos de gastos (por considerarse especialmente cuantiosos y, por consiguiente, peligrosos para la equidad electoral). Un ejemplo son los límites relativos a determinados tipos de publicidad particularmente costosos. Los límites particulares se pueden establecer como techos absolutos aplicables a determinadas categorías de gastos o como techos relativos en función de los gastos totales. Un ejemplo extremo de límites particulares de gastos es la prohibición total de determinados tipos de gastos. Es el caso de la prohibición total de los gastos de publicidad en televisión existente en numerosos países, sobre todo del ámbito europeo occidental.

2.2.2. Medidas para garantizar una financiación pública equitativa

Cuando se trata de garantizar la igualdad de oportunidades, las limitaciones de gastos e ingresos se complementan con un sistema de financiación pública basado en

criterios equitativos. Pero ¿qué criterios pueden ser considerados equitativos? La mayor parte de los países han vinculado de alguna manera la financiación pública con el cumplimiento de las funciones representativas de los partidos políticos. Ello ha llevado a establecer sistemas de financiación que reparten los fondos en relación con los resultados electorales o con la representación parlamentaria de los partidos.

Algunas legislaciones –como la española– solo prevén financiación pública para los partidos que tienen representación parlamentaria o institucional, es decir, se pone demasiado énfasis en la funcionalidad representativa de los partidos, entendida, además, exclusivamente, como funcionalidad representativa dentro de las instituciones, lo cual refleja una concepción muy reduccionista que no toma en consideración las importantes funciones que estas organizaciones desempeñan fuera de los órganos representativos.

La valoración del modelo de financiación español desde este punto de vista no puede ser positiva. La doctrina (por todos, Pajares Montolío, 1998, p. 224 y ss) coincide en que la legislación española, tanto en lo relativo a los requisitos para el acceso a la financiación pública, como en lo relativo a los criterios para el reparto de los fondos, produce un excesivo refuerzo del *statu quo* del sistema de partidos. Las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos y, aún en mayor medida, las subvenciones para gastos electorales, lejos de compensar las diferencias económicas de facto existentes entre los partidos y a optimizar la visibilidad por la ciudadanía de las distintas opciones políticas, producen justamente el efecto contrario, pues benefician desproporcionadamente a los grandes partidos – que, por otra parte, son los que pueden acceder con más facilidad a la financiación privada– y penalizan a los pequeños. Posiblemente, estamos ante un ejemplo más del celo –quizá excesivo– que se puso en los momentos fundacionales de nuestra democracia³ para tratar de ayudar a la consolidación del sistema de partidos.

2.3. Conexión entre los partidos y la sociedad

Otro de los objetivos que, como he señalado antes, tiene que perseguir la regulación de la financiación de los partidos es el reforzamiento de la conexión entre éstos y la sociedad, de manera que puedan desempeñar también eficazmente sus funciones, no solo las institucionales, sino también las sociales, como son la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político en su conjunto.

En este sentido, en la doctrina con frecuencia se ha mantenido que un exceso de financiación pública hace que los partidos se acomoden y dejen de preocuparse de contactar con los sectores sociales que les son afines. Además, les independiza de sus bases, reforzando los aparatos de dirección, y les hace más dependientes del Estado, lo que provoca que descuiden sus funciones de cara a la sociedad (Blanco Valdés, 1990, p. 190; Ariño Ortiz, 2009, pp. 21 y ss; Santano, 2014, p. 25). Este debilitamiento de la conexión social se produce tanto respecto de los propios afiliados, como respecto de los ciudadanos no afiliados y de los grupos sociales de referencia. Cuando la principal fuente de ingresos es el Estado, las aportaciones de los afiliados y simpatizantes se convierten en una fuente secundaria, lo que debilita su presencia, su voz y su representación. En un sentido más general, puede decirse que la conexión con los tradicionales grupos sociales de referencia se diluye y, como resultado, los

³ La exigencia de obtener representación para acceder a las subvenciones electorales se remonta al RDL 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales

partidos experimentan crecientes dificultades para sintonizar con las tendencias sociales emergentes (Rodríguez Teruel, 2013, pp. 83 y ss).

Antes de continuar, es preciso aclarar que, en la literatura sobre la financiación de los partidos, se han expresado ideas muy diversas sobre el significado de la conexión con la sociedad. Desde una óptica liberal, se suele hablar del objetivo del refuerzo de la conexión con la sociedad para proponer una drástica limitación –o incluso la desaparición total de las subvenciones públicas–, y para justificar al mismo tiempo una financiación privada casi ilimitada. Desde esta visión, la conjunción de intereses entre los partidos y el mundo empresarial no se ve como algo rechazable, sino como algo saludable para el sistema democrático (Ariño Ortiz, 2009, pp. 28, 40).

Frente a dicha visión liberal, existe otra forma muy diferente de entender la conexión entre los partidos y la sociedad, que se traduciría en una exigencia de comunicación permanente entre los partidos y las personas para las que trabajan, es decir, la ciudadanía. Una exigencia de atención a sus demandas (*responsiveness*) y de rendición de cuentas por el trabajo realizado (*accountability*). Ello no implica, en modo alguno, que los partidos tengan que ser sordos ante los intereses particulares que existen en el seno de las sociedades, aunque sí les obliga a esforzarse para lograr una mediación entre los intereses particulares y el interés general.

Asimismo, es conveniente introducir una reflexión sobre la célebre tesis de Katz y Mair (2004, pp. 9 y ss) sobre la cartelización del sistema de partidos. Según estos autores, en las últimas décadas se ha desarrollado una tendencia que conduce a una simbiosis entre los partidos y el Estado y a un progresivo alejamiento de la sociedad civil. Precisamente, uno de los fenómenos que mostrarían esta tendencia sería la desatención de los partidos de la tarea de captación de recursos económicos entre militantes y simpatizantes y su cada vez mayor dependencia de la financiación pública, la cual –y esto es muy relevante– es regulada por los parlamentos dominados por los propios partidos del cartel, de manera que mediante dicha regulación se protege el *statu quo* y se frena la competencia potencial de nuevos sujetos políticos. En resumen, se produce una ocupación del Estado por los partidos y una puesta del mismo al servicio de los intereses de los partidos, también en cuanto a los ingresos, y las reglas estatales, que son dictadas por los propios partidos, se convierten en instrumento de protección de los partidos frente a los retos planteados por nuevas formas de movilización social (Katz y Mair, 2004, p. 25).

En nuestro país no existen estudios empíricos que nos aclaren si el modelo de financiación está contribuyendo o no a agravar el problema de la desconexión entre los partidos y la sociedad, pero lo que parece innegable, a mi juicio, es que la regulación actualmente existente no está haciendo nada por favorecer una mayor conexión.

España es uno de los países democráticos en los que la proporción de la financiación pública en los ingresos de los partidos es mayor. De acuerdo con los informes del Tribunal de Cuentas (en adelante TCu) dicha proporción estaría en torno al 80 %. Es necesario, por tanto, reequilibrar ambas fuentes de financiación. En mi opinión, ello no significa que deba optarse por una reducción drástica de la financiación pública, ni que ésta deba dejar de ser predominante, significa simplemente invertir la tendencia a la publicación incrementando la importancia de las fuentes de financiación privada.

Ahora bien, incrementar la financiación privada no significa abrir la puerta a cualquier financiación privada. Frente a un modelo de excesiva dependencia de la financiación pública, la alternativa democrática no es un modelo basado en una alta

dependencia del sector financiero o de las grandes corporaciones, sino un modelo – que yo he llamado de financiación ciudadana (Sánchez Muñoz, 2013, p. 187)–, en el que el peso principal deben tenerlo aportaciones de pequeña cuantía provenientes de personas físicas.

En este sentido, es verdad que en los últimos años se han ido introduciendo reformas para ofrecer un régimen fiscal favorable para fomentar las donaciones de pequeña cuantía, pero los efectos han sido hasta ahora insignificantes.

Uno de los problemas de las desgravaciones fiscales es que solo benefician, en la práctica, a las personas que tienen obligación de presentar la declaración de la renta, de manera que esta medida podría perjudicar a los partidos políticos cuyas bases sean mayoritariamente personas de bajos ingresos. Este problema se soluciona con el sistema llamado de *matching funds* que consiste en establecer una subvención pública directamente proporcional a las donaciones recaudadas. Por ejemplo, por cada euro de donación privada recaudado, el Estado lo complementaría con una cantidad determinada que podría ser igual o incluso mayor. Si se quiere incentivar las donaciones de pequeña cuantía se puede establecer un tope a partir del cual se deja de complementar la donación privada con fondos públicos, por ejemplo, estableciendo que este complemento solo sea aplicable a donaciones de menos de 100 euros.

Este tipo de medidas –desgravación fiscal, *matching funds*– tienen la ventaja de que una parte de las subvenciones que reciben los partidos pasa a depender de la voluntad de los ciudadanos, que deciden donar o no hacerlo, mientras que con las subvenciones directas son los propios partidos los que, de alguna manera, deciden su propia financiación al aprobar el presupuesto. Otra ventaja es que estos sistemas permiten tomar la temperatura del apoyo social a cada partido de manera permanente, sin necesidad de esperar a los resultados electorales. Asimismo, estas fórmulas de financiación resultan menos perjudiciales para los nuevos partidos y, por tanto, respetan mejor la igualdad de oportunidades.

2.4. Lucha contra la corrupción

Observando el índice de percepción sobre la corrupción (CPI) de Transparencia Internacional, se llega a la conclusión de que los niveles de corrupción, percibidos por analistas, expertos nacionales, periodistas y empresarios, se han incrementado a lo largo del tiempo, llegando a los peores registros en los últimos años. Las encuestas del Eurobarómetro más recientes muestran una tendencia similar.

La regulación de la financiación de los partidos en Europa estaba destinada supuestamente a ser uno de los principales medios de la lucha contra la corrupción, pero, a la vista de los datos, no parece que los resultados hayan estado a la altura de las expectativas.

Paradójicamente, los países que han adoptado más regulación sobre la financiación política –como los del sur de Europa– son percibidos también como los que tienen partidos más corruptos, mientras que países con regulaciones menos rigurosas –como Dinamarca, Suiza y Suecia– poseen menores índices de percepción de corrupción. Este hecho parece indicar que la cultura social es quizás más relevante que el marco legal para prevenir y hacer frente a la corrupción. Lo que la experiencia ha puesto de manifiesto, como señala Ruiz-Rico Ruiz (2014, p. 226) es que posiblemente la respuesta punitiva del Estado resulta menos efectiva para hacer frente a este fenómeno que la sanción política ejercida por la opinión pública.

No podemos ignorar el papel jugado por las reformas de la financiación política a la hora de visibilizar el problema de la corrupción y llamar la atención de la opinión pública sobre el mismo. La exigencia de más transparencia puede llevar a que el público sea más consciente de los vínculos existentes entre el dinero y la política y, de esta forma, incrementar la percepción de corrupción. Además, en la medida en que muchas reformas son planteadas como respuesta a los escándalos de corrupción que se descubren, es razonable presumir que encontraremos más regulación (al menos más cantidad, no siempre más calidad) en los países donde la percepción sobre la corrupción es alta. En consecuencia, esto no aporta ninguna prueba concluyente sobre la efectividad de las regulaciones introducidas para luchar contra la corrupción. De hecho, incluso se puede pensar que las regulaciones podrían tener el efecto perverso de escandalizar a la opinión pública sobre comportamientos que previamente eran tolerados.

En el caso concreto de España, es evidente que si nos preguntamos si la regulación de la financiación de los partidos ha servido para prevenir o impedir la corrupción política, la respuesta es negativa. Cabe que nos cuestionemos, entonces, sobre lo que ha fallado y, a mi juicio, lo que ha fallado y sigue fallando son dos cosas: las normas sobre transparencia que, a pesar de haber mejorado significativamente en las últimas reformas, siguen siendo insuficientes, y los mecanismos de control, que se han mostrado como ineficaces para detectar a tiempo los casos de financiación ilícita. Analicemos ambas cuestiones de forma más detenida.

2.4.1. Normas sobre transparencia

Todos los estudios sobre la corrupción señalan que la transparencia es una de las medidas que más desincentiva las prácticas corruptas (Martínez Cousinou, 2013, p. 68). Pero creo que es oportuno destacar que la transparencia también tiene sentido en sí misma como medio de información para los ciudadanos sobre las fuentes de financiación de los partidos que compiten por su voto, favoreciendo así el carácter libre de la elección. En un sentido más amplio, incluso, la transparencia puede ser vista como la base de la restauración de la confianza de la ciudadanía en la clase política (Díez-Garrido, 2020, p. 66).

Como ya he señalado en una publicación anterior (Sánchez Muñoz, 2015, pp. 65 y ss), el objetivo a lograr es «que los ciudadanos dispongan de una información completa, de fácil acceso, comprensible y en un tiempo útil». Para que la información sea completa, debe ser lo más amplia posible y abarcar todos los aspectos que nos permiten conocer las fuentes de financiación de los partidos en su totalidad. En la sociedad actual, fácil acceso significa, básicamente, un acceso online que no exija una búsqueda especializada. Una información comprensible es una información que no precise de unos conocimientos técnicos para su interpretación. Una información disponible en un tiempo útil significa, en la medida de lo posible, disponible de forma inmediata –en tiempo real– o en un momento en que pueda servir para la formación de la voluntad electoral. Si esto último tampoco es posible, debe garantizarse, al menos, que la información pueda servir de base para una efectiva rendición de cuentas ante los ciudadanos. Junto a todo ello, una política garantista con la transparencia implica una actitud proactiva por parte de los sujetos implicados –los propios partidos y las autoridades públicas–, desarrollando una política de comunicación activa, mediante la conexión directa con la ciudadanía –principalmente a través de las tecnologías de la información y la comunicación– y, obviamente, también a través de la mediación de los medios de comunicación, los cuales están llamados a desempeñar un papel insustituible de interpretación y contextualización de los datos.

Tomando como referencia la Recomendación (2003) 4, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, el GRECO ha impulsado la adopción por los Estados de una serie de estándares de transparencia que cubren los siguientes aspectos:

(a) El primero de ellos es la contabilidad. De acuerdo con el artículo 11 de la Recomendación, los Estados deben exigir a los partidos políticos y a las entidades vinculadas con ellos, directa o indirectamente, como las fundaciones políticas, el mantenimiento de libros de contabilidad adecuados. El artículo 12 exige que la contabilidad especifique todas las donaciones recibidas por los partidos, detallando la naturaleza y el valor de cada una de ellas. En relación con las donaciones de un cierto valor, los donantes deben ser identificados en los registros.

(b) El segundo aspecto es la exigencia de informes periódicos. El artículo 13 establece la obligación de presentar las cuentas regularmente, y al menos una vez al año, ante una autoridad independiente. Una cuestión importante, a este respecto, es el grado de detalle de los informes y la necesidad de un formato estandarizado de presentación a fin de que sea posible realizar comparaciones a lo largo del tiempo y entre diferentes entidades (Doublet, 2011, p. 20).

(c) El tercer aspecto es el acceso público a la información. En virtud del artículo 13, los Estados deben exigir a los partidos políticos que hagan públicas sus cuentas, o al menos un resumen de las mismas, con cierta regularidad y al menos una vez al año. En esta publicación se incluirá toda la información exigida en el artículo 10 y, en particular, los gastos electorales, las donaciones recibidas y la identificación de los donantes que superen una cierta cantidad. Este requisito de hacer pública la identidad de los donantes que superen un cierto listón está establecido en Alemania, Bulgaria, España, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Polonia y el Reino Unido. La identidad de todos los donantes, con independencia de la cantidad aportada, debe ser declarada en la República Checa (Doublet, 2011, p. 11).

La intervención del GRECO ha supuesto avances en la regulación de esta materia en muchos países. Un buen ejemplo es Suecia (Piccio, 2016, p. 6). Con anterioridad a esta intervención, en Suecia la legislación no contenía ninguna exigencia de transparencia, aunque existía una costumbre para proporcionar ciertas informaciones mediante acuerdos voluntarios entre los partidos. En 2014, como consecuencia de la primera visita del GRECO, una nueva ley fue aprobada para obligar a los partidos políticos y a los candidatos individuales a publicar anualmente la información relativa a sus fuentes de ingresos y sobre las donaciones a partir de una cierta cantidad, incluyendo la identidad del donante y la cantidad donada, estando toda esta información plenamente accesible para el público. Es preciso señalar que, aun con esta reforma, la financiación política en Suecia sigue estando regulada de forma más bien vaga, si la comparamos con el contexto internacional (Ohman, 2014, pp. 35 y ss).

Otro ejemplo de buenas prácticas que merece ser citado es la labor de la *Standards in Public Office Commission* de Irlanda, que proporciona una información de gran utilidad a los ciudadanos, publicando las cuentas anuales de los partidos, estadísticas sobre financiación política e informes analíticos, todo ello accesible en línea, en la página web del organismo, en un tiempo útil, en un lenguaje comprensible y en un formato accesible (Piccio, 2016, p. 6).

En otros casos, a pesar de los progresos realizados, las exigencias de transparencia no han llegado a ser totalmente cumplidas en la práctica. Es el caso de España. La legislación española ha avanzado innegablemente en los últimos años en materia de transparencia, aunque es necesario seguir avanzando en cuanto a la

inmediatez y accesibilidad de los datos para los ciudadanos, precisamente para que la transparencia pueda servir realmente como medio de información y no solo como medio de control. Como señala el Segundo Informe de Cumplimiento de GRECO sobre España (2013), las previsiones legales vigentes en nuestro país no ofrecen suficiente certidumbre en relación con las obligaciones de publicidad de los partidos, al no prever plazos claros y sanciones para los supuestos de incumplimiento.

Un ejemplo de estas carencias es la norma que obliga a publicar las donaciones privadas superiores a 25.000 euros. En sí, el hecho de que se pueda conocer esta información es ciertamente positivo, pero ese carácter positivo se ve empañado por el hecho de que la publicación de estos datos es demasiado tardía – en el plazo de un mes desde el envío de la contabilidad anual al TCu– y de que se hace depender la misma de los propios partidos. A mi juicio, un sistema verdaderamente transparente obligaría a dar cuenta de todas las donaciones recibidas con una periodicidad inferior, trimestral o incluso mensual y sería mucho más seguro y eficiente que el propio TCu una vez recibiera los datos los publicara en su propia página web. En la reforma se dice que los partidos deberán notificar todas las donaciones superiores a 25.000 euros en el plazo de tres meses desde su aceptación. No se entiende, pues, por qué el TCu no puede proceder a la publicación de esos datos en el momento en que los recibe y es preciso esperar a que los partidos le envíen sus cuentas anuales para obligar a estos mismos partidos a que lleven a cabo la publicación. Por último, el límite de los 25.000 euros es, a todas luces, demasiado elevado y resta eficacia a esta medida como instrumento de información de los ciudadanos.

En contra, suele aducirse el derecho a la intimidad de las personas afectadas. Estamos ante un típico conflicto de derechos que debe resolverse acudiendo a la ponderación entre los bienes o derechos en juego. De una parte, tenemos el derecho a la intimidad de las personas y el derecho a no declarar sobre su ideología. De otra, el derecho a la información de los ciudadanos, como base para el ejercicio de sus derechos democráticos –«el ciudadano debe hacerse una imagen real de la orientación de los intereses de los partidos» (Morlok, 2015, pp. 193 y ss)– y, en menor medida, el interés público en la prevención de la corrupción.

¿Cuál de los dos derechos o bienes en juego debe prevalecer? La respuesta dependerá, a mi juicio, de la cuantía de la donación. Cuanto mayor sea la cuantía de la donación, más pesará el carácter prevalente de la transparencia y su funcionalidad para el funcionamiento del sistema democrático.

Parece obvio, que una transparencia total que obligase a publicar la identidad de los donantes de pequeña cuantía, lo que incluiría a las propias cuotas de los afiliados, sería muy lesiva para el derecho a la intimidad de estas personas y desincentivaría enormemente a estos donantes y, en cambio, el interés de esa información sería muy escaso desde el punto de vista de la información a los ciudadanos. Por tanto, parece razonable que la transparencia no llegue a las cuotas de los militantes, ni a las donaciones de pequeña cuantía. A medida que la cuantía sube, el interés público de la información se va incrementando.

¿Cuál puede ser un límite razonable? He de enlazar la respuesta a esta pregunta con la propuesta que he lanzado antes de limitar las donaciones ciudadanas a una cuantía en torno a 2.000 euros anuales. En dicho contexto, una solución que considero razonable sería fijar el umbral que obligaría a la publicación de la identidad del donante en torno a los 500 euros anuales, lo cual dejaría fuera las pequeñas aportaciones de afiliados y simpatizantes, que verían así resguardado su derecho a no declarar sobre su ideología, y permitiría, en cambio, tener información sobre las

aportaciones de la mayoría de los cargos públicos, una información que arrojaría una nueva e interesante luz sobre las fuentes de financiación de los partidos, hasta ahora desconocida por gran parte de la sociedad.

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

2.4.2. Mecanismos de control

Todas las regulaciones corren el riesgo de ser completamente ineficaces, a menos que sean respaldadas en última instancia por un riguroso sistema de aplicación, lo que incluye básicamente una autoridad encargada de supervisar las actividades financieras de los partidos políticos y un conjunto de sanciones legalmente previstas. La forma en que son diseñadas las entidades supervisoras (por ejemplo, en lo que atañe a la independencia y el mérito de las personas nombradas y a las facultades otorgadas a estos organismos) es fundamental para configurar un mecanismo de cumplimiento de la legalidad efectivo (Norris, 2015, p. 43). Sin embargo, en prácticamente todos los países europeos, es en este ámbito específico en el que las legislaciones sobre financiación política muestran sus defectos más destacables (Piccio, 2015, p. 7). No es extraño, pues, que en una encuesta publicada por la revista *Teoría y Realidad Constitucional* la práctica totalidad de los académicos encuestados se mostrara decididamente favorable al refuerzo de los mecanismos de control sobre las finanzas de los partidos políticos (VV.AA., 2015, pp. 94 y ss).

En España, las últimas reformas, especialmente las incorporadas por la LO 3/2015, han implicado una mejora sustancial de los mecanismos de control a través del Tribunal de Cuentas. No obstante, coincido con Delgado del Rincón (2016, p. 55) en que todavía hay un margen para la mejora en cuestiones como la garantía de la independencia de los Consejeros, la especialización de los mismos y la atribución a la institución una mayor y eficaz potestad sancionadora. No hay que desdeñar, desde luego, el paso adelante que ha supuesto la mejor clarificación de las infracciones y sanciones (contenidas en el Título VI LOFPP), de manera que el procedimiento sancionador ante el Tribunal de Cuentas, que era prácticamente ineficaz, hoy ya no lo es. Sería deseable, no obstante, un aumento de los plazos de prescripción para que muchas infracciones no quedasen impunes.

La regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera y su comparecencia ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas (artículo 14 bis LOFPP) me parecen medidas de cara a la galería que no inciden en las verdaderas carencias de nuestra legislación en materia de transparencia. En cuanto a la obligatoriedad para los partidos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y el establecimiento de los principios a los que ha de ajustarse aquella actividad (DA 13^a LOFPP), son medidas positivas, pero de escasa trascendencia práctica.

En cuanto a la regulación del órgano al que se encomienda el control de la actividad económico-financiera de los partidos, el Tribunal de Cuentas, la última reforma, realizada mediante la LO 3/2015, introdujo en la LO reguladora de esta

institución una serie de novedades que, en términos generales, pueden calificarse como positivas, aunque insuficientes. Resulta lógica, por ejemplo, la atribución de la potestad reglamentaria al Tribunal para su auto organización. Es muy loable el refuerzo de la colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito. En concreto, resulta destacable que se detallen las obligaciones relacionadas con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas de todas las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, respecto a los datos, estados, documentos, antecedentes o informes relacionados con el ejercicio de sus funciones, en particular de entidades de créditos respecto a la identificación de cuentas que se refieran a fondos de los partidos y sus fundaciones y, más concretamente, respecto a la identidad de quienes realicen aportaciones por importe superior a 3.000 € en un año natural.

Pero, a pesar de todos estos avances, es muy difícil que el Tribunal de Cuentas pueda asumir un papel más proactivo en la detección y prevención de prácticas corruptas. La experiencia nos ha demostrado que, en la mayoría de las ocasiones, ha resultado imposible para el Tribunal de Cuentas detectar la financiación ilegal ya que ésta, por definición, es opaca y no se refleja en las cuentas de los partidos. Para poder detectar, por ejemplo, gastos electorales realizados por terceros y no declarados por los partidos, sería necesario que el Tribunal dispusiera de competencias de investigación mucho más incisivas y tuviera, además, los medios para poder desarrollarlas. Ciertamente, como señala con acierto Pajares Montolío (2016, p. 208), este tipo de competencias ya no encajarían con su naturaleza de órgano de control externo y, por ello, quizás resultara más adecuado encomendar esas tareas a otro órgano especializado y dotado de competencias cuasi jurisdiccionales.

3. Conclusiones

En las páginas anteriores hemos visto que en España el modelo de financiación de los partidos prácticamente no se ha alterado en sus características esenciales desde la reinstauración de la democracia. Podríamos sintetizar dichas características en los siguientes puntos:

1. Preponderancia excesiva de la financiación pública y, además, repartida con unos criterios poco respetuosos con la igualdad de oportunidades en la competición electoral por ser excesivamente proteccionistas del *statu quo* del sistema de partidos.

2. Carencia de criterios claros para orientar la financiación privada en el sentido del refuerzo de necesaria conexión entre los partidos y la ciudadanía.

3. Insuficiente garantía de la transparencia como instrumento de información al servicio de la ciudadanía.

A las deficiencias del modelo de financiación legal se suma el hecho de que durante años los partidos han incumplido sistemáticamente la legalidad y los mecanismos de control establecidos no han servido para prevenir, detectar y sancionar las prácticas corruptas.

Pero, más allá de la extensión del problema de la financiación ilegal, la propia legalidad siempre ha tenido resquicios que permitían sortear los límites que ella misma establecía. En un primer momento fueron las donaciones anónimas. Después, los acuerdos de renegociación de deuda con los bancos. Más recientemente, incluso tras las últimas y positivas reformas, aún queda abierta la puerta trasera de las fundaciones. Siempre que se cierra una puerta, se abre otra, de acuerdo con una

apenas disimulada «lógica de preservación de ingresos» (García Viñuela, 2019, pp. 3, 7).

La principal conclusión que podemos extraer es que es necesario un cambio de modelo de financiación ya que el modelo que tenemos es disfuncional. Las reformas parciales de carácter reactivo ante los escándalos de corrupción ya no son suficientes. La ausencia de una reforma profunda en un aspecto tan crucial de nuestro sistema político no hace sino alimentar la demagogia antipartidista de los movimientos populistas y ahondar en la crisis de confianza de las instituciones democráticas.

Los partidos son imprescindibles para el correcto funcionamiento de la democracia, pero tienen que transformarse en organizaciones más abiertas y democráticas, mejor conectadas con la ciudadanía. A los partidos les corresponde asumir ese reto y diseñar un modelo de financiación que contribuya a dicha transformación. A los ciudadanos nos corresponde exigirselo.

Bibliografía

- Ariño Ortiz, G. (2009). La financiación de los partidos políticos. Cinca, Documentos del Foro de la sociedad civil.
- Blanco Valdés, R. (1990). Los partidos políticos. Tecnos.
- Delgado del Rincón, L. E. (2016). El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora. *Revista de Derecho Político*, (97), 49-88.
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/17619>
- Díez-Garrido, M. (2020). Los partidos políticos abiertos: aplicación de los principios del gobierno abierto a las formaciones políticas españolas. *Doxa Comunicación*, (31), 63-86.
<https://revistascientificas.uspceu.com/doxacomunicacion/article/view/402>.
- Doublet, Y. (2011). Political Financing: Thematic review of GRECO's Third Evaluation Round. Council of Europe.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbff2>.
- García Viñuela, E. (2009). Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política. *Ciencia Política*, (20), 75-96.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37480>.
- García Viñuela, E. (2019). Reformas de la financiación política para preservar los ingresos de los partidos: evidencia de tres reformas españolas. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (167), 3-18.
https://reis.cis.es//REIS/PDF/REIS_167_011558004155119.pdf.
- Iglesias Báñez, M. (2016). Dinero y Votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos en España. En J.L. Cascajo y A. Martín de la Vega (Coord.), *Participación, representación y democracia* (123-150). Tirant Lo Blanch.
- Holgado González, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. Tirant lo Blanch.
- Katz, R. y Mair, P. (2004). El partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. *Zona Abierta*, (108-109), pp. 9-42. Traducción: Katz, R y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *The Emergence of the Cartel Party, Party Politics*, (1), pp. 5-27.
- Martínez Cousinou, G. (2013). *El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido* [Tesis doctoral, UNED]. E-spacio. <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?pid=tesisuned:CiencPolSoc-Gmartinez>.

- Morlok, M. (2015). Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 183-201. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14917>.
- Norris, P. et al. (2015). *Checkbook elections. Political finance in comparative perspective*. Executive report of the Money, Politics and Transparency Project.
- Ohman, M. (14-19 julio, 2014). *How to study the impact of political finance regulations* [Comunicación en congreso]. World Congress of the International Political Science Association, Montreal. http://magnusohman.net/files/6914/0588/7373/IPSA_World_Congress_2014_RC_20_Magnus_Ohman.pdf.
- Olaizola Nogales, I. (2015). Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España. *Estudios de Deusto*, 63 (1), 327-358. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/186>.
- Pajares Montolío, E. (1998). *La financiación de las elecciones*. Congreso de los Diputados.
- Pajares Montolío, E. (2016). La financiación de los partidos políticos. *Eunomia*, (11), 176-210. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3287>.
- Piccio, D. (2015). Public funding to political parties: a forward-looking approach. [Comunicación en congreso]. The Global Conference on Money in Politics, Ciudad de México. https://www.academia.edu/15029537/Public_funding_to_political_parties_a_forward_looking_approach.
- Piccio, D. (2016). The state of political finance regulations in Western Europe. *International IDEA Discussion Paper 13/2016*, 1-15. <https://www.idea.int/publications/catalogue/state-political-finance-regulations-western-europe>.
- Presno Linera, M. (1999). La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (57), 205-228. <https://www.jstor.org/stable/24883725>.
- Rodríguez Teruel, J. (Coord.) (2013). Finançament de partits i transparència democràtica. Bones Pràctiques a Europa i Amèrica del Nord. *Fundació Catalunya Europa*.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2014). La lucha contra la corrupción desde el Estado constitucional de Derecho: la legislación sobre financiación de partidos políticos en España. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (7), 223-248. https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones?field_tipo_value=1&title.
- Sánchez Muñoz, O. (2013). La financiación de los partidos políticos en España: Ideas para un debate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (99), 161-200. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39758>.
- Sánchez Muñoz, O. (2015). La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 49-82. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39640>.
- Santano, A. (2014). La financiación ordinaria de los partidos políticos en España. Nuevas normas, viejos desafíos. *Revista General de Derecho Constitucional*, (19), 1-30. https://www.researchgate.net/publication/324043728_LA_FINANCIACION_ORDINARIA_DE_LOS_PARTIDOS_POLITICOS_EN_ESPANA-NUEVAS_NORMAS_VIEJOS_DESAFIOS.
- Santano, A. (2016). Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España. *Revista General de Derecho Constitucional*, (22), 1-23. https://www.researchgate.net/publication/324043669_POR_UNA_DEMOCRACI

[A INCLUSIVA RESPUESTA A OSCAR SANCHEZ MUNOZ SOBRE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN ESPANA.](#)

- Tomás y Valiente, F. (20 de julio, 1994). Judicialización o desjudicialización. *El País*.
VV.AA. (1994). *La financiación de los partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales (Col. Cuadernos y Debates, nº 47).
VV.AA. (2015). Encuesta sobre los partidos políticos. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 15-119.