

## DEMOCRACIA Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

David Almagro Castro

DEMOCRACY AND POLITICAL PARTIES FINANCING IN SPAIN

### RESUMEN

EL PRESENTE ARTÍCULO ABORDA UN TEMA ELEMENTAL PARA EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL FINANCIAMIENTO DE SU ACTIVIDAD. TRAS 35 AÑOS DE DEMOCRACIA ESPAÑOLA, Y VARIAS LEYES EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS, LOS GRANDES MALES DIAGNOSTICADOS POR LA CIENCIA POLÍTICA Y EL DERECHO PERSISTEN: LA FINANCIACIÓN IRREGULAR, CORRUPCIÓN, FALTA DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDADES LÓGICAS EN DEMOCRACIA. LA INEFICIENCIA LEGISLATIVA EN MATERIA DE FINANCIACIÓN JUSTIFICA UNA REFLEXIÓN QUE PERSIGA LOS SIGUIENTES OBJETIVOS INTERRELACIONADOS: CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE LA RELEVANCIA QUE EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO TIENE EN LA ESTABILIDAD FUNCIONAL DE LA DEMOCRACIA; ANÁLISIS SOBRE LA CONFORMACIÓN LEGAL DEL MODELO ESPAÑOL DE FINANCIAMIENTO, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA VIGENTE LEY ORGÁNICA N. 8, DE 4 DE JULIO DE 2007 (LO 8/2007); DENUNCIA SOBRE LA PERSISTENCIA DE LOS VIEJOS MALES ASÍ COMO LA NUEVA OPORTUNIDAD PERDIDA EN LA MEJORA DEL FINANCIAMIENTO, TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LOS PARTIDOS TRAS LA RECIENTE REFORMA LEGAL.

### PALABRAS CLAVE

FINANCIACIÓN; PARTIDOS; DEMOCRACIA; TRANSPARENCIA; CORRUPCIÓN.

### ABSTRACT

THIS ARTICLE ELABORATES OVER A FUNDAMENTAL SUBJECT FOR THE RIGHT FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES IN A DEMOCRACY: THE FUNDING OF ITS ACTIVITIES. AFTER 35 YEARS OF SPANISH DEMOCRACY, WITH VARIOUS LAWS PASSED ON THE FINANCING ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES, THERE IS STILL A SIGNIFICANT PROBLEM PRESENT IN CURRENT POLITICAL ACTIVITY ALREADY DIAGNOSED BY THE POLITICAL SCIENCE AND LAW: IRREGULAR FUNDING, CORRUPTION AND A LACK OF TRANSPARENCY AND PUBLICITY EXPECTED IN A DEMOCRACY. THE PERSISTENT LACK OF LEGAL EFFICIENCY IN THE SUBJECT OF FUNDING JUSTIFIES THE PURSUANCE OF A CRITICAL ANALYSIS WHICH FOLLOWS THE FOLLOWING INTERRELATED OBJECTIVES: TO CONTEXTUALIZE THE RELEVANCE OF FUNDING WITHIN POLITICAL PARTIES FOR THE FUNCTIONAL STABILITY OF DEMOCRACY; TO ANALYZE THE SPANISH FINANCING MODEL IN DEMOCRATIC TIMES, PUTTING SPECIAL EMPHASIS ON THE CURRENT LO 8/2007 ACT; TO REVEAL THE PERSISTENCE OF OLD DISEASES, AND THE NEW LOST OPPORTUNITY IN TERMS OF IMPROVING THE FUNDING, TRANSPARENCY AND CONTROL OF POLITICAL PARTIES WHICH HAS MEANT THE RECENT LEGAL REFORM (LO 5/2012, 22TH OF OCTOBER).

### KEYWORDS

FINANCING; PARTIES; DEMOCRACY; TRANSPARENCY; CORRUPTION.

### I UN PUNTO DE PARTIDA HOY DÍA CONFLICTIVO:

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ACTORES INDISPENSABLES EN DEMOCRACIA

Que los partidos ocupan lugar preferente en la estructura institucional del Estado democrático es una afirmación que puede calificarse de obvia y repetitiva,<sup>1</sup> realidad

que para un alto porcentaje de la ciudadanía española genera actualmente incompreensión y rechazo a partes iguales. Organismos de la fiabilidad del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y la reconocida ONG Transparency International revelan un severo desencanto de la ciudadanía con los partidos políticos, percibidos ampliamente como organizaciones disfuncionales e incapaces de representar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas.<sup>2</sup> La razón de este desencanto sociológico se encuentra en la *mutación* funcional que han experimentado: concebidos originariamente como elementos vertebradores y de conexión entre la sociedad y el Estado en la materialización del principio democrático, el partido se ha transformado en una razón en sí mismo. Su principal preocupación no parece ser la captación, articulación y satisfacción de las demandas ciudadanas sino la expansión burocrática y la reproducción organizacional que garanticen su supervivencia (FLORES D'ARCAIS, 1990, p. 9).<sup>3</sup>

El fenómeno de la centralidad de los partidos es el producto de un largo proceso histórico cuyo episodio principal ocurrió en el periodo de entreguerras —con el reconocimiento legal de estos, principalmente por la doctrina y la jurisprudencia alemanas— y culminado tras la Segunda Guerra Mundial con la definición y posterior expansión del régimen democrático como forma de gobierno de la sociedad. En esta etapa compleja, convulsa y revolucionaria, de entre los autores que percibirán con mayor claridad la importancia de los partidos en el proceso de consolidación de la democracia, Hans Kelsen ocupa un lugar preferencial. Es clásica la cita según la cual Kelsen (2009, p. 71) afirma que “la democracia moderna descansa directamente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tanto mayor cuanto más intensamente se realiza el principio democrático”. De esta situación de interdependencia de la democracia con los partidos no puede sino deducirse, como acertadamente afirma Kelsen que “[...] el Estado democrático es necesaria e inevitablemente un Estado de partidos” (KELSEN apud PELAYO, 1986, p. 32) .

La mudanza paradigmática aquí brevemente esbozada —la interdependencia estructural entre democracia y partidos— tendrá evidente reflejo en el *constitucionalismo racionalizado y democrático* post Segunda Guerra Mundial. En primer lugar, los partidos pasarán a ser reconocidos por las Constituciones italiana (1947), alemana (1949) y francesa (1958) con notas de identidad estructural: son elementos centrales del sistema democrático. Tal centralidad sistémica se reproducirá unas décadas más tarde en el texto del art. 6 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) en los siguientes términos:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Las novedosas funciones a desempeñar por los partidos supondrá a finales de la década de los 1950 la introducción de medidas legislativas en Europa referentes a la financiación directa de los partidos políticos.<sup>4</sup> Por su parte, la década de los 1960 traerá consigo una nueva realidad que afectará a la propia supervivencia económica de los partidos políticos. La irrupción de los *mass media* los obligará a ocupar el mayor espacio posible en los medios para poder competir política y electoralmente (BLANCO VALDÉS, 1995, p. 164). Junto a una mayor visibilidad, la dependencia de los partidos de los medios traerá aparejada una consecuencia lógica: el aumento del gasto corriente.<sup>5</sup> A la lucha y la necesidad de organización como *ethos* de la política (WEBER, 1991, p. 139) se le sumará un nuevo elemento estructural: la financiación.

Pero este no será el único fenómeno social que afectará a los partidos políticos. El fin de la Segunda Guerra Mundial supuso la conquista definitiva del sufragio universal entendido como derecho fundamental y principio elemental del Estado democrático.<sup>6</sup> Logrado este, los partidos de representación se vieron sustituidos por el partido de masas, dominador del escenario político durante dos décadas. La competición política se intensificará notablemente necesitándose una mayor capacidad de organización y presencia en los medios propagandísticos. Y ello conllevará un incremento de los gastos organizativos que no podrán ser atendidos a través de la principal vía de financiación partidista hasta entonces: las contribuciones de los afiliados. La financiación de los partidos comenzaba paulatinamente a ser necesidad y problema que podía acarrear graves inconvenientes al funcionamiento de la maquinaria estatal (PUHLE, 2007, p. 81-82).

La conjunción de estos tres factores —la ampliación del cuerpo electoral tras el sufragio universal, la irrupción de los *mass media* y la homogeneización de las clases sociales— tendrán una notable influencia en la sustitución del partido de masas frente a un nuevo modelo: el partido *catch-all* o partido de electores.<sup>7</sup> Su característica definitoria es bien simple: primar la captación de votos y el triunfo electoral frente a la identificación ideológica con el electorado tradicional del partido de masas (BLANCO VALDÉS, 2001, p. 63; PUHLE, 2007, p. 81-82).

La trascendencia y velocidad de las mudanzas sociopolíticas señaladas pondrá en entredicho la suficiencia del modelo de financiación tradicional de los partidos basado en las aportaciones dinerarias de los afiliados para hacer frente a las renovadas funciones vitales de las organizaciones partidarias.<sup>8</sup> De una parte, la organización interna del partido se agigantará para poder atender los nuevos desafíos surgidos en la sociedad de la información con el consiguiente incremento de gastos; por otra parte, la naturaleza eminentemente electoralista y escasamente ideológica del partido *catch all* conllevará un alejamiento del afiliado y una severa disminución de la principal fuente de ingresos ordinarios.<sup>9</sup> La crisis financiera de los partidos es una peligrosa realidad para la estabilidad de la democracia.<sup>10</sup>

No obstante, será en este escenario de crisis financiera donde tendrá lugar el debate doctrinal sobre la financiación de los partidos políticos, poniéndose inmediatamente de manifiesto la relevancia y repercusión que esta materia tiene igualmente para la naturaleza jurídica y funciones de los partidos.<sup>11</sup>

## 2 ¿POR QUÉ FINANCIAR LOS PARTIDOS?

### UNA APROXIMACIÓN A LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

La conversión de los partidos en elementos centrales del sistema democrático conllevó, como se ha visto, la multiplicación de sus funciones que da lugar a una crisis partidaria estructural y financiera sin precedentes. La trascendencia que tendrá la financiación para la supervivencia de la propia democracia dará lugar a un debate doctrinal cuyo origen tendrá lugar en las democracias liberales anglosajonas a principios del siglo XX. En el mundo anglosajón los partidos eran considerados asociaciones cuya vida organizativa e interna debía estar al margen de la fiscalización estatal. A la idea de mantener este *status quo* de independencia responderá la creación de normas jurídicas reguladoras de la financiación de los partidos y/candidatos. Con ello se pretende garantizar en lo que sea posible una doble necesidad histórica: mantener al partido al margen de cualquier presión corporativa o institucional por posibles dependencias de tipo financiero y alcanzar la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (BLANCO VALDES, 2001, p. 56-62). No faltarán voces reputadas en la doctrina que defiendan que la financiación pública de los partidos, lejos de contribuir a la igualdad de oportunidades y al pluralismo político, beneficia directamente a los partidos dominantes e impide paralelamente la entrada de nuevos partidos en la competición electoral (GARCÍA VIÑUELA, 2009, p. 76; MORAL MORAL, 1999, p. 147).

Un tema objeto de tratamiento tangencial por la doctrina será la relación directa entre financiación y democracia interna en los partidos. Robert Michels anticipará indirectamente en el clásico *Sociología de los partidos en la democracia moderna* la incidencia que la financiación pública de los partidos —a través de los salarios de los cargos públicos— llegará a tener en el refuerzo de sus estructuras oligárquicas. La situación de dependencia económica de los representantes públicos respecto a los jefes del partido incidirá en la formulación de su clásica *ley de hierro de la oligarquía*. En definitiva, el autor viene a afirmar que la remuneración de los servicios prestados viene a reforzar la burocratización del partido y a favorecer el centralismo. La dependencia económica frente a los líderes del partido acaba por convertirse en un círculo de hierro que obstruye la democracia interna.<sup>12</sup> Los conservadores más eficaces del partido serán aquellos que tengan una mayor dependencia económica de éste (BLANCO VALDES, 2001, p. 57).

En este escenario de burocratización y *militarización* de los partidos se producirá finalmente la participación del Estado en su financiación mediante la introducción

de normas jurídicas que garanticen los dos principios antedichos: la independencia frente a las presiones corporativistas o institucionales y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral.<sup>13</sup> La adopción de tales medidas se justifica por su incidencia directa en la calidad del debate político y en la información que el elector tendrá a su disposición para la formación de sus juicios electorales (DWORKIN, 2011, p. 46-47).

En un primer momento situado a finales del s. XIX, Inglaterra —a través de la *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883 y posteriormente la *Representation of the People Act de 1918*— limitará los gastos de candidatos y/o partidos en las elecciones y buscará prohibir determinadas contribuciones a los partidos. Los EE. UU. incorporarán a su sistema legal las innovaciones legislativas de naturaleza negativa de los ingleses —centradas en la limitación de los gastos electorales— durante el decenio 1920-30. La Europa continental adoptará una política similar a la inglesa, si bien con diversos grados de intensidad. El predominio de la legislación de naturaleza negativa centrada en la limitación del gasto será sustituido por un modelo de naturaleza *positiva* a mediados del siglo XX. Los partidos pasarán a ser financiados directamente por el Estado bien de forma directa —aportaciones económicas en función preferentemente de los resultados electorales— o bien de forma indirecta— principalmente a través de la utilización de los medios de comunicación de titularidad estatal y exenciones impositivas (DEL CASTILLO, 1985, p. 30-63; BLANCO VALDES, 1995, p. 171-172).

Mientras la legislación en materia de financiación en EE. UU. tendrá por elemento central la regulación de los límites de gastos de la campaña electoral, consecuencia directa de la naturaleza eminentemente electoral de los partidos y la preeminencia de la figura del candidato frente a aquellos,<sup>14</sup> en Europa la legislación girará en torno a los partidos en línea con su centralidad en el Estado democrático ya puesta de manifiesto.<sup>15</sup> Serán varios los modelos que convivirán entre sí. Un caso peculiar será Alemania, que evolucionará de un modelo de financiación limitado exclusivamente a los gastos electorales a un modelo mixto que limita la participación estatal al mantenimiento de la independencia de los partidos frente al Estado y que fue definido en sus elementos nucleares por las sentencias del Tribunal Federal Constitucional de 19 de julio de 1966 y de 9 de abril de 1992.<sup>16</sup> Los países escandinavos optaron por un modelo basado en la financiación exclusiva de las actividades ordinarias del partido. Y, por último, un tercer modelo anunciado anteriormente y que podríamos calificar de mixto, que se caracteriza por la financiación de ambas actividades: la electoral y la organizativa. Si bien con diferencias en relación a la intensidad de la participación estatal, este es el modelo adoptado originalmente en España, Austria, Francia y al que se ha incorporado Alemania tras la Sentencia del Tribunal Federal Constitucional de 9 de abril de 1992.

Estos modelos pretendían poner fin a los males estructurales que han venido padeciendo sistemáticamente los partidos ante su insaciable sed de recursos económicos:

la financiación irregular, el clientelismo corporativista, la falta de transparencia financiera y la corrupción auspiciadas por la inexistencia de restricciones legislativas eficientes (SCHNEIDER, 1995, p. 24-25). Males que tienen una relación directa con la percepción de una sociedad que hoy día considera a los partidos una de las instituciones más disfuncionales de la democracia. Pérez Royo (2010, p. 531) sintetiza la trascendencia de la financiación en los siguientes términos:

El partido político moderno [...] se caracteriza por tres rasgos distintivos: un programa homogéneo, una organización extendida y un funcionamiento continuo. El primero, obviamente, no cuesta dinero, pero los otros dos sí. Y bastante dinero. De ahí que una de las preocupaciones esenciales de toda dirección de partido sea la de como allegar fondos para hacer frente a las necesidades del partido. Si a las necesidades ordinarias del partido, no inmediatamente conectadas con la celebración de elecciones, sumamos las que genera una campaña electoral moderna, se comprenderá fácilmente la importancia que el tema de la financiación tiene para la comprensión del partido.

### **3 LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA**

Se apuntó anteriormente que uno de los fallos endémicos de la financiación de los partidos ha sido la ineficiencia legislativa frente a posibles vías de financiación irregular. Esta realidad, común a los sistemas de partidos en Europa, no es ajena obviamente al modelo español.<sup>17</sup> La justificación de la financiación estatal es consecuencia directa de la relevancia constitucional de los partidos. El art. 6 CE los califica como “instrumento fundamental para la participación política” y cauce de “formación y manifestación de la voluntad popular”. Desempeñar adecuadamente esas funciones justifica la financiación pública estatal sin que ello suponga modificar la naturaleza privada de las organizaciones partidistas.<sup>18</sup>

El modelo español de financiación, como se anticipó anteriormente, es un modelo mixto compuesto por financiación pública y privada. En líneas generales, el modelo mixto se caracteriza por perseguir tres resultados prácticos elementales: la independencia de los partidos frente a los lobbies, la igualdad de oportunidades que permita a los partidos competir equitativamente en la contienda electoral y la posibilidad de una interconexión suficiente entre partidos y sociedad civil que, al tiempo que permita la aparición de nuevos partidos, evite que éstos se conviertan en estructuras parasitarias del Estado despreocupados con la imbricación que deben tener y mantener con la sociedad. La transparencia en la gestión y el control de los actos partidarios completan el cuadro general de objetivos (DEL CASTILLO, 1992, p. 9 y ss).

El modelo normativo en España trae origen en la aprobación del Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo, sobre Normas electorales y la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.<sup>19</sup> Desde un primer momento se diseñó un modelo de financiación preferentemente público justificado inicialmente ante la necesidad de consolidar el sistema de partidos español en una democracia inmadura. Completan el cuerpo normativo la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG, Título II, Capítulo VI); la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) y la reciente Ley Orgánica n. 8, de 4 de julio de 2007, sobre Financiación de los Partidos políticos sustitutiva de la anterior (en adelante, LO 8/2007). La tónica general ha sido insistentemente decepcionante por dos motivos: primeramente, por el incremento ininterrumpido de la dotación pública en materia de financiación de partidos hasta límites difícilmente justificables una vez consolidado el sistema de partidos español; en segundo lugar, por la repetida desidia del legislador para reequilibrar las fuentes de financiación e incentivar complementariamente la imbricación de los partidos con la sociedad a través de la búsqueda de financiación privada.<sup>20</sup>

Las vías de financiación establecidas por la LO 8/2007 en al art. 2 —bajo el título Recursos económicos— permiten a los partidos captar fondos procedentes de la financiación pública y privada con los que atender a las diversas funciones burocráticas, organizativas, electorales e institucionales. La principal partida en materia de financiación es aquella de *carácter ordinario anual*, que tiene por objetivo garantizar la independencia de los partidos frente a otros sujetos, grupos o centros de poder en el ejercicio de sus actividades permanentes y contribuir a la igualdad de oportunidades entre los partidos con un mínimo respaldo social. Su cálculo se realiza en función de los escaños y votos obtenidos para el Congreso exclusivamente en las elecciones generales. La LO 8/2007 se hizo eco de una petición por parte de los partidos que se veían perjudicados en el reparto de las subvenciones estableciendo un nuevo criterio distributivo de la ayuda estatal para los gastos ordinarios (art. 3.º). Mientras la legislación de 1987 establecía que dos tercios de los fondos públicos se distribuirían entre aquellos partidos que superasen la barrera electoral del 3% en la asignación de escaños, la nueva LO 8/2007 contabiliza todos los votos obtenidos a nivel nacional y no tan solo en las circunscripciones en las cuales se haya sobrepasado el límite del 3% (art. 3.2). Esta nueva metodología es un avance en pro de la igualdad al beneficiar a las formaciones políticas con una distribución del voto difusa y con dificultades para superar la barrera electoral, es decir, es un guiño a los partidos minoritarios.

Un segundo bloque en materia de subvenciones es aquella destinada a la partida de *gastos electorales* en las diversas elecciones. La remisión del legislador a la regulación realizada en la LOREG (art. 175) ha sido objeto de severas críticas doctrinales ya que la metodología utilizada no cumple nuevamente la garantía de la igualdad de trato al dejar fuera de las subvenciones a las agrupaciones extraparlamentarias y a aquellas

que, aun obteniendo votos en diferentes circunscripciones, no alcanzan como mínimo un escaño.

Un tercer grupo de subvenciones es la otorgada a los *grupos parlamentarios y grupos pertenecientes a la esfera local* para financiar las actividades propias del partido en las Cámaras y corporaciones. Ultima el cuadro de subvenciones las otorgadas a *asociaciones y fundaciones* vinculadas orgánicamente a los partidos. La ampliación del límite de donaciones a 150.000€ por persona física o jurídica al año puede suponer una vía de entrada irregular de capitales para las mismas dada la vinculación financiera y económicas que ambas organizaciones suelen tener (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2010, p. 1569). Finalmente, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley permitía a los partidos el llegar a acuerdos con entidades financieras sobre las condiciones de eventuales deudas que pudieran tener. Esta disposición, puerta de entrada a la financiación irregular al permitir a los partidos convenir con las entidades financieras condonaciones o renegociaciones de deudas, suponía una vía de financiación irregular repetidamente criticada por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización. La reciente reforma (art. 13 LO 5/12, de 23 de Octubre) ha derogado la vigencia de la Disposición y eliminado la posibilidad de acudir a vías de financiación irregular.

La opinión mayoritaria de la doctrina española coincide en afirmar y criticar que la regulación legal en materia de financiación prevé un modelo de subvenciones injustificadamente generoso con las formaciones mayoritarias nacionales —PSOE y PP— y los partidos nacionalistas —CIU y PNV— frente a los partidos de electorado más disperso como IU.<sup>21</sup> Y es que no puede pasarse por alto la desorbitada amplitud de las subvenciones de carácter público para el funcionamiento ordinario de los partidos. Tal inexplicable generosidad ha acabado por convertir a los partidos en organizaciones desmedidamente dependientes de los presupuestos públicos generando un gasto incontenible y, paralelamente, ha desincentivado la función de intermediación social que deberían realizar al no depender para su subsistencia económica de las aportaciones de los afiliados y simpatizantes.<sup>22</sup>

Además, y contrariamente al objetivo deseado —evitar la financiación irregular incentivada por la dependencia del dinero privado— los escándalos vinculados a la financiación irregular han sido una constante en la vida de los partidos.<sup>23</sup> No obstante, los partidos no han actuado en consecuencia y continúan enrocados en torno a los presupuestos públicos a través de una política legislativa que, a pesar del severo rechazo doctrinal y social que genera, parece no estar sujeta a revisión en busca de la necesaria proporcionalidad entre financiación pública y privada. Actitud que agrava la imagen de descrédito social y deslegitimación funcional que actualmente tienen en nuestro sistema democrático.

El otro bloque de financiación, con los recursos privados, se recoge en el art. 2.2. La primera fuente de financiación privada son las *contribuciones de los afiliados*. Como es bien sabido, España es uno de los países con una tasa de afiliación más baja de Europa



y ello es consecuencia, en buena medida, de la etapa de prohibición de los partidos y desmovilización política habida durante la dictadura franquista y a la limitada actuación movilizadora de los partidos fuera de los periodos electorales. Por tanto, la relevancia real de las aportaciones de los afiliados en materia de financiación política es mínima. Un segundo bloque lo componen los productos de las actividades propias del partido y sus rendimientos patrimoniales. El apartado c) alude a las *donaciones realizadas por terceras personas*, estando limitadas en cuantía y prohibidas las anónimas. Adicionalmente, los partidos pueden recurrir a préstamos y créditos para la financiación de sus actividades. Cierra el art. 2.º la posibilidad dada a los partidos de recibir herencias y legados. Si exceptuamos las donaciones privadas y los créditos o préstamos, el resto de fuentes de financiación privada tiene una repercusión mínima en la vida financiera de los partidos.

Esta abusiva desproporción existente entre la financiación pública y privada no responde a la Exposición de Motivos de la LO 8/2007 que, por su interés, reproducimos en su tenor literal:

La libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones quedaría perjudicada si se permitiese como fórmula de financiación un modelo de liberalización total ya que, de ser así, siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer de las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación y romper la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculan la formación de la voluntad popular. La financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia. Las aportaciones privadas han de proceder de personas físicas o jurídicas que no contraten con las administraciones públicas, ser públicas y no exceder de límites razonables y realistas. Es necesario, al mismo tiempo, establecer mecanismos de auditoría y fiscalización dotados de recursos humanos y materiales suficientes para ejercer con independencia y eficacia su función. De aquí que se haga necesaria la regulación de sanciones derivadas de las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la norma reguladora. Lo que se trata es, por tanto, abordar de forma realista la financiación de los partidos políticos a fin de que tanto el Estado, a través de subvenciones públicas, como los particulares, sean militantes, adheridos o simpatizantes, contribuyan a su mantenimiento como instrumento básico de formación de la voluntad popular y de representación política, posibilitando los máximos

niveles de transparencia y publicidad y regulando mecanismos de control que impiden la desviación de sus funciones.

El Preámbulo de la Ley de Financiación establece los objetivos que garantizarían una adecuada cobertura de los mínimos estándares democráticos en materia de financiación partidaria.

Para comenzar el legislador afirma la necesidad de *garantizar la libertad de actuación de los partidos políticos* en la libre formación de la voluntad popular. La relevancia de dicha función constitucional elimina la conveniencia de adoptar un modelo de financiación privado que, en opinión del legislador, pondría en peligro la independencia de los partidos ante la libertad de los grupos de presión de realizar contribuciones desmedidas en búsqueda de tratos de favor dando lugar a una “democracia de accionistas” (DWORKIN, 2011, p. 55).<sup>24</sup>

Alude igualmente la Exposición de Motivos a la idoneidad de un sistema mixto compuesto por las aportaciones de la ciudadanía y del Estado que toma como criterio de distribución de los fondos públicos la representatividad con el objetivo de *asegurar la independencia y suficiencia del sistema de partidos*. Afirma, para continuar el texto, la necesidad de establecer incompatibilidades de financiación y limitar las aportaciones privadas para así *garantizar la transparencia* de las actividades partidarias. Por último, concluye el legislador mencionando la necesidad de contar con un mecanismo de fiscalización eficiente en materia de financiación bajo la lógica de asegurar que los recursos públicos sean aplicados a la consecución de los objetivos programados y respetando los principios establecidos por el art. 31 de la CE: asignación equitativa, eficiencia y economía (NUÑEZ PÉREZ, 2002, p. 174). Como veremos y en una actitud que va a convertirse en una lastimosa tradición, la normación de tales objetivos ha de ser calificada de nueva oportunidad perdida.<sup>25</sup>

#### **4 LA LEY 8/2007 Y LA REFORMA DE 22 DE OCTUBRE DE 2012 (LO 5/2012): VIEJOS PROBLEMAS, ESCASAS SOLUCIONES**

Es lugar común afirmar que la LO 8/2007 ha producido resultados desiguales en materia de financiación y que, en general, ha supuesto una ocasión perdida para acabar con uno de los males endémicos de la financiación partidista: la financiación irregular y la falta de transparencia.<sup>26</sup> A pesar de ser conscientes de ello, los partidos han actuado con manifiesta irresponsabilidad en materia de financiación haciendo depender en la práctica su sostenimiento del Estado. La justificación es tan “poderosa” como discutible: la financiación estatal es la única fórmula eficaz para garantizar su independencia funcional y, en consecuencia, la estabilidad del sistema. La actual coyuntura de severa crisis económica de incierto final junto a una intensa presión social en pro de medidas de reequilibrio y verdadero control ha obligado a los partidos mayoritarios

a activar el mecanismo de reforma de la LO 8/2007 aprobando la LO 5/2012, de 22 de octubre. Puede afirmarse que, más allá de la reducción del 20% del monto presupuestario dedicado a los partidos, no se han producido grandes avances en los puntos conflictivos de la legislación anterior: reequilibrio de fuentes de financiación y mejora de los mecanismos de fiscalización, transparencia y publicidad de las cuentas de los partidos.

La lectura de la Exposición de Motivos de la LO 5/2012 nos permite afirmar que los partidos reinciden en la falta de voluntad de poner fin a la situación de injustificada dependencia de los presupuestos públicos (arts. 3.1 y 2). Esta actitud refuerza la posición de privilegio de los partidos frente a otras organizaciones sociales, incentivando la adopción de acuerdos beneficiosos entre ellos y perjudiciales para terceros.<sup>27</sup> Posibles mejoras no incorporadas al texto de la ley hubieran sido el establecimiento de límites porcentuales máximos en materia de subvenciones estatales así como regular la participación y libre elección del contribuyente en materia de financiación, permitiéndole decidir si financiar o no con sus impuestos a los partidos y a qué partido concretamente.

La LO 5/2012 pretende mejorar la regulación anterior en materia de incompatibilidades y transparencia de las donaciones efectuadas a los partidos (arts. 4.º y 5.º). Son medidas acertadas la ampliación de la incompatibilidad de financiación no solo a aquellas entidades privadas con intereses en la Administración sino igualmente a empresas pertenecientes al mismo grupo o bien mayoritariamente participadas por aquellas o sus fundaciones (art. 4.º c). Igualmente acertada nos parece la adición de la letra d) que impide a los partidos recibir donaciones de entidades privadas que reciban fondos públicos. El objetivo general perseguido con estas medidas es el evitar prácticas irregulares por parte del partido en el poder otorgando contratos o servicios a cambio de aportaciones a las cuentas del partido.

Concluye la reforma del art. 4.º con la inclusión de un nuevo apartado (el 4.º) por el cual se limita la condonación de deudas a los partidos por entidades de crédito a los 100.000€ anuales, al tiempo que se establece la obligatoriedad de informar al Tribunal de Cuentas y al Banco de España. En nuestra opinión, la posibilidad de condonación de deudas puede dar lugar, indirectamente, a situaciones de financiación privilegiada en favor de los partidos con mayor presencia institucional ya que las instituciones financieras pueden tener mayor interés en condonar deudas a aquellos partidos financieramente más potentes frente a aquellos cuyo volumen financiero sea menor.

Una de las exigencias principales a regular en la LO 8/2007 era la imposición de límites a las donaciones privadas (art. 5.º). Las donaciones, y máxime las anónimas, pueden pretender la búsqueda de tratos de favor de los partidos en el poder contrariándose la lógica de la igualdad de oportunidades propia de la democracia. Y en este sentido ha de admitirse el avance que ha supuesto la *prohibición de donaciones anónimas, finalistas o revocables* (art. 5.1). La legalidad de las donaciones estará sometida al

cumplimiento de medidas de publicidad mediante la creación de una cuenta bancaria específica en la cual ha de identificarse con precisión la procedencia de los fondos y el destino de esos (arts. 4.º e) y f) según nueva redacción tras la reforma). Igualmente acertada se considera la obligación de notificar en un plazo de máximo de tres meses al Tribunal de Cuentas las donaciones que, por su cuantía, resulten especialmente sensibles (las superiores a 50.000€), así como las donaciones de bienes inmuebles en todo caso. No obstante, el verdadero problema no es la identificación de tales donaciones sino la opacidad de aquellas que, conociéndose su existencia, escapan al control del Tribunal de Cuentas y al conocimiento directo de los electores y que siguen siendo una fuente de financiación irregular de los partidos.<sup>28</sup>

Elemento nuclear de un sistema legítimo de financiación partidaria es la publicidad y control de las actividades económicas de los partidos mediante la imposición de adecuados controles internos y externos. Garantizar la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información veraz y actualizada de las cuentas de los partidos es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y un freno a posibles actitudes irregulares o directamente delictivas. En este sentido, la LO 8/2007 puede considerarse un pequeño avance —no exento de lagunas— en materia de fiscalización y rendición de cuentas (arts. 14 a 16).

Es de destacar la concreción del art. 14 que obliga por primera vez a los partidos a llevar una contabilidad ciertamente detallada en base a criterios contables sólidamente aceptados. Los dirigentes pasan a ser responsables de la veracidad de las cuentas anuales presentadas, dando concreción a la indefinición de la Ley de 1987. Igualmente acertada nos parece la reciente adición de un apartado (octavo) que obliga a los partidos a hacer públicos, una vez auditados por el Tribunal de Cuentas, los datos de sus cuentas de resultados, balances y situación crediticia. Sin embargo, la eficacia de esta última medida se ve afectada por el enorme retraso con el que el Tribunal de Cuentas emite sus informes anuales. En materia de contabilidad interna, se ha apuntado como medida adicional en pro de la transparencia el someter las cuentas a una auditoría externa independiente de acreditada solvencia.

Una medida que, como recientemente se ha comprobado en el caso de financiación irregular que afecta al Partido Popular y conocido como “caso Bárcenas”, encuentra resistencias tanto entre los partidos cuanto entre las grandes firmas. Tras convocar el Partido Popular un concurso que ha quedado desierto, la dirección del partido ha recibido igualmente la negativa de las principales auditoras —Deloitte, PwC, KPMG— ante las múltiples trabas puestas por la dirección del partido que, a juicio de las auditoras, dificultaban notablemente la obtención de un resultado acorde a las buenas prácticas en auditoría. No han faltado voces que apuntan a la falta de estímulo de las grandes auditoras ante posibles represalias en forma de pérdida de contratos futuros.<sup>29</sup> Sea por las resistencias de los partidos, sea por la peligrosidad que las compañías auditoras perciben en auditar a los partidos, esta medida es de eficacia muy limitada.

Atención especial merece el art. 16, sobre el control externo, que define las competencias del organismo encargado de la fiscalización de la actividad económica de los partidos, el Tribunal de Cuentas. Es este, sin duda, el artículo de la Ley que más críticas ha recibido por parte de la doctrina, medios de comunicación y sociedad y que ha tenido por tema central el cuestionamiento de la capacidad de fiscalización e independencia real del Tribunal.<sup>30</sup> Como es bien sabido, el nombramiento de los componentes del Tribunal es prerrogativa de los dos grandes partidos (art. 30 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas), privilegio que no contribuye a reforzar la imagen de imparcialidad que se le ha de suponer a este órgano. Su situación actual de descrédito es tal que el propio Tribunal Supremo, en un pronunciamiento ciertamente sorpresivo, ha denunciado su peligrosa politización actual por la desproporción existente entre funcionarios de libre designación —prerrogativa de los dos principales partidos— y funcionarios de carrera y ha reclamado una mayor profesionalización del mismo.<sup>31</sup>

El apartado 3.º del art. 16 merece comentario aparte. Según la redacción dada, el Tribunal de Cuentas dispone de 6 meses desde la recepción de la documentación exigida por el art. 14 para emitir el informe de adecuación y conformidad o bien para denunciar las infracciones cometidas. Pues bien, en la actualidad el último informe emitido por el Tribunal es el atinente al ejercicio de 2007. Esta situación, que no cabe calificar sino de trágica, es producto de la inexistencia de un Plan contable específico para los partidos políticos, lo cual introduce dificultades añadidas al Tribunal ya que éstos elaboran su contabilidad de forma heterogénea. A esta situación de falta de homogeneidad contable se unen las reticencias que los partidos muestran en cumplir el art. 19 que, bajo la expresiva rúbrica Deber de colaboración, les obliga a proveer en tiempo y forma la documentación al Tribunal. Esta lastimosa actitud se hace aún más gravosa por la indiferencia que se muestra por los partidos ante las continuas denuncias de incumplimiento emitidas en los informes anuales por el Tribunal.<sup>32</sup>

Por último, en relación al régimen sancionador, la LO 5/ 2012 —arts. 7 y 8— ha pretendido reforzar la capacidad sancionadora del Tribunal mediante una mayor concreción de sus atribuciones. Como se ha explicado anteriormente, el control y transparencia del origen y destino de las donaciones privadas es eje central en materia de financiación partidaria. En este sentido, es un avance la atribución imperativa al Tribunal de competencias sancionadoras centradas en la imposición de severas multas económicas y retención de subvenciones a aquellos partidos que contravengan la legislación en materia de donaciones o bien obstruyan la labor del Tribunal reteniendo información útil para la auditoria de las cuentas.

No obstante, han de hacerse algunas precisiones empíricas que relativizan la eficacia de tales medidas más allá del texto de la ley. El iter procesal marcado por la Ley es el siguiente: primeramente, se precisa del informe del Tribunal de Cuentas para la imposición de las sanciones o retirada de subvenciones. Es notoriamente conocido que el Tribunal de Cuentas se está viendo claramente perjudicado en el ejercicio de sus

funciones de fiscalización por la falta de cooperación por parte de los partidos en la entrega en tiempo y forma de la documentación preceptiva. Superado este escollo y verificada la procedencia anónima o de cuantía superior a la legalmente permitida, la sanción acordada por el Tribunal es lógicamente susceptible de ser recurrida en vía contencioso —administrativa ante el Tribunal Supremo con el efecto de suspensión automática de la ejecución de la sanción (art. 18.8).

El conjunto de las dificultades que el Tribunal ha de enfrentar —la natural opacidad de las donaciones anónimas, las artimañas contables con que los partidos fraccionan las donaciones y las trabas con que el Tribunal ha de lidiar para obtener la información adecuada de los partidos— sumadas a la lentitud con que el Tribunal Supremo resuelve el procedimiento (cerca de 17 meses de media) merman en gran medida la deseable celeridad, eficiencia y transparencia con que el conjunto de las instituciones debería operar en materia de financiación de partidos.

Tres son en definitiva los grandes ejes sobre los cuales ha de girar la financiación de los partidos: la procedencia equilibrada de las fuentes de financiación, la transparencia y publicidad de la contabilidad partidaria y la fiscalización eficiente de la actividad económico-financiera. Ateniéndonos a tales criterios, la valoración global que nos merece la LO 8/2007 y la reforma operada por la LO 5/2012, de 22 de octubre es la *persistencia de los viejos problemas y las mismas actitudes*, eso sí, sutilmente retocadas. La mayor debilidad funcional de la LO 8/2007, difícilmente involuntaria, es el silencio legal a la cuantificación de un techo de gasto público en la financiación de los partidos (art. 3). El legislador únicamente fijó un límite de mínimos (el índice de precios al consumo) a los incrementos de los gastos de los partidos. No parece muy sensato esperar que los partidos limiten *motu proprio* el techo de gasto al IPC. En este apartado se han desconsiderado las limitaciones lógicas y racionales procedentes existentes en el derecho alemán y francés principalmente, cuyos legisladores han optado por establecer un sistema equilibrado que impone límites a las aportaciones públicas y forzando a los partidos a tener un mayor activismo en materia de captación de recursos privados en lógica con su función de intermediación entre el Estado y la sociedad.

En materia de transparencia, la obligación impuesta a los partidos de publicar sus cuentas en la web institucional (art. 4.º, ocho) resulta en la práctica una medida de eficacia limitada al estar condicionada su publicación a la emisión anterior del informe favorable por el Tribunal de Cuentas. Dado el retraso que el Tribunal viene padeciendo en la emisión de los informes no cabe sino concluir que en la práctica los partidos siguen siendo instituciones reacias a la transparencia. El resultado que se obtiene es el contrario al que se persigue en materia de publicidad al continuar hurtándose al elector la posibilidad real de disponer, dentro de unos márgenes temporales adecuados, de la información contable que refleje la realidad financiera de los partidos.

El otro gran objetivo de la LO 8/2007, el control de la actividad económico-financiera de los partidos, ha producido resultados decepcionantes levemente paliados

por la reciente LO 5/2012. Se han reforzado las competencias sancionadoras del Tribunal al permitir la retención de las subvenciones a aquellos partidos que no entreguen en tiempo y forma la documentación contable exigida por ley *sin causa justificada*. No obstante, la ambigüedad de ésta expresión no contribuye en demasía a la seguridad jurídica ya que, al no ser objeto de tasación causal, da pie a posibles artificios dilatorios de los partidos. Es discutible igualmente el mantenimiento del plazo de prescripción de las infracciones en cuatro años ante la opacidad de las cuentas y cuando los retrasos en la emisión de los informes del Tribunal de Cuentas son sensiblemente superiores.

Por último, los dos grandes partidos continúan haciendo oídos sordos a la conveniencia de reequilibrar los nombramientos de los miembros del Tribunal de Cuentas en favor de su independencia, cuestión sobre la cual se viene pronunciando insistentemente la doctrina española, los medios de comunicación y la sociedad. El proceso de selección —art. 30 LOTC— configurado en el año 1982 otorgó la prerrogativa de los nombramientos a los dos grandes partidos que dominan el Congreso y el Senado, el PSOE y el PP.<sup>33</sup> Y los dos grandes partidos han optado recurrentemente por seleccionar candidatos afines o políticamente dependientes en detrimento de funcionarios no vinculados a partido alguno. Este *modus operandi*, éticamente reprochable, introduce razonables elementos de duda en relación a la necesaria independencia que los miembros de todo órgano jurisdiccional han de tener en el ejercicio de sus funciones.

El descrédito que tal endogamia selectiva está causando a la credibilidad de la institución ha encontrado eco en el Tribunal Supremo quien, en reciente pronunciamiento de diciembre de 2012 y con ocasión de rechazar el nombramiento interno de dos miembros del Tribunal de Cuentas, ha reclamado una mayor proporción entre funcionarios de carrera independientes y aquellos con evidentes vínculos políticos que redunde en una mayor independencia funcional y en una mejora de la imagen institucional del Tribunal de Cuentas.<sup>34</sup> No parece sensato esperar que en el corto plazo los partidos vayan a tener en cuenta la lógica persistencia de las críticas e introducir elementos de corrección en pro de la independencia real, no solo legal, de los componentes del Tribunal de Cuentas.

## CONCLUSIONES

La financiación política es materia tan relevante como problemática para la legitimidad funcional de los partidos políticos y, por extensión, de la propia democracia de partidos. Si bien ha de admitirse la relevancia de la financiación pública de los partidos para el correcto desempeño de las funciones constitucionales que le son reconocidas por el art. 6 CE, no es menos cierta la necesidad de establecer límites a la financiación pública buscando con ello dos objetivos igualmente imprescindibles: limitar el coste con cargo a los fondos públicos de los partidos y estimular la financiación privada

a través del incremento de la afiliación en atención a la función de intermediación entre sociedad y Estado que los partidos han de cumplir.

Y a este estado de cosas no es ajena la democracia española. Desde la entrada en vigor de la primera ley de financiación de Partidos (en 1978) hasta la vigente LO 8/2007 el legislador español ha ido intensificando exponencialmente la participación estatal, desvirtuando la pretendida naturaleza mixta del sistema. Esta actitud de gasto incontenible con cargo a las arcas públicas junto a la pasividad del legislador para poner freno a los múltiples casos de falta de transparencia y corrupción política relacionados con la financiación irregular de los partidos ha erosionado en gran medida la funcionalidad de la ley, reforzado el descrédito social de los partidos y relegado a un segundo plano la función de los partidos como elementos de vertebración de la sociedad con el Estado al no depender su subsistencia de los índices de afiliación y los recursos provenientes de la esfera privada.

Especial rechazo produce el mantenimiento de la endogamia en la selección de los miembros del Tribunal de Cuentas por los dos grandes partidos. Hoy día es notable la desproporción existente entre miembros de designación, generalmente ex altos cargos de los partidos, y funcionarios de carrera. Esta situación de *ocupación* del Tribunal por miembros de la clase política no contribuye a la necesaria independencia —no solo legal sino igualmente funcional y estética— con que todo órgano jurisdiccional ha de contar. Se entiende, en línea con el reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo, que urge reequilibrar la composición del órgano primando la selección de funcionarios de carrera, en principio rodeados de una mayor impermeabilidad ante posibles injerencias en el desempeño de sus funciones.

La conjunción de las *clásicas* deficiencias legislativas en materia de financiación aquí referidas junto a la *secular* pasividad del legislador para remediarlas nos permite afirmar que los partidos siguen primando la opacidad y el mantenimiento del control de sus propias finanzas frente a la lógica de transparencia, publicidad y rendición de cuentas de los gobernantes a la ciudadanía propias de las democracias avanzadas. Son, sin duda, demasiadas las *puertas falsas* que continúan abiertas tras la reforma de la LO 8/2007 por la LO 5/2012.



## NOTAS

1 Sobre la relevancia de los partidos para el sostenimiento de la democracia, Aragón Reyes (2009, p. 472) afirma: “La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de los partidos no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, sólidamente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz”. Análogamente, Paiva *et al* (2007, p. 389) afirman: “La existencia de una conexión directa entre partidos políticos y democracia ha sido ampliamente difundida y aceptada. Como varios estudios han apuntado, los partidos políticos son una condición necesaria, aunque no suficiente, para el funcionamiento del régimen democrático (LA PALOMBARA & WEINER, 1966; ELDERSVELD, 1982; SARTORI, 1982; ALDRICH, 1995). Su importancia para el funcionamiento de la democracia puede explicarse por las funciones que desempeñan: estructuran la competición política en la arena electoral, ofrecen a los ciudadanos ofertas en la agenda pública y opciones en términos de políticas públicas, dan inteligibilidad al sistema político, son actores fundamentales en la formación y sustentación de mayorías gobernantes. De ese modo, las agrupaciones partidarias son esenciales, tanto por su actuación en el ámbito de la representación cuanto en la arena gubernamental (MAINWARING, 1999; SCHMITTER, 2001)”.

2 La encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de septiembre de 2012 sitúa a los partidos políticos como uno de los tres problemas más relevante del país (con un 26.9%). Barómetro CIS disponible en <[http://estaticos.elmundo.es/documentos/2012/10/08/barometro\\_septiembre.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2012/10/08/barometro_septiembre.pdf)>. Transparency Internacional indica que en 2010 las instituciones más corruptas son, para la ciudadanía, los partidos políticos. Disponible en <<http://www.transparency.org/country#ESP>> (acceso el 20 mar. 2013).

3 “Los partidos políticos, clásicos dominadores de la escena política en las sociedades democráticas, han ido dando, de manera casi imperceptible, un salto cualitativo en su protagonismo en la vida estatal. En primer lugar, de la ocupación de hecho de las instituciones públicas han pasado a su progresiva ocupación del derecho; en segundo lugar, pero de más trascendencia aún, ese proceso de juridificación de su presencia en las instituciones no se restringe a aquellas de naturaleza política, pues tratan de extenderlo a todas las esferas del Estado, y, en tercer lugar, desde esa posición de incrustación jurídica en el aparato estatal y con el manejo de fondos públicos que comporta, se auspicia tanto una consolidación social del aparato del partido como la creación de una dependencia clientelar del electorado.” (PRESNO LINERA, 2000, p. 11)

4 En este sentido, Holgado González (2003, p. 17) afirma: “Es precisamente el reconocimiento unánime en los textos constitucionales del papel de los partidos el que justifica que el Estado asuma en alguna medida la financiación de estas formaciones políticas. La financiación pública o, dicho de otro modo, el derecho de los partidos a recibir determinadas prestaciones del Estado (subvenciones para sufragar los gastos electorales y eventualmente de organización, así como la utilización de los medios públicos de comunicación), aceptado en los sistemas democráticos europeos de la posguerra, se fundamenta desde la doble dimensión subjetiva y objetiva de su constitucionalización. Y es que además de ejercicio específico del derecho de asociación para un fin determinado —el de participar en el proceso democrático— los partidos son también “garantía institucional”, es decir, componente fundamental del sistema democrático, cuya función es la de concurrir a la formación de la voluntad política del pueblo”.

5 Blanco Valdés (2001, p. 63) acentúa la trascendencia de la irrupción de los *mass media* en la financiación de los partidos en los siguientes términos: “En este contexto, la necesidad de los partidos de competir, política y electoralmente, en el marco de la moderna sociedad de la información no solo ha venido a agudizar las dificultades financieras de unas organizaciones partidistas sometidas a los imparable costes económicos derivados del protagonismo de los *mass media* en el desarrollo de la vida pública, sino que, [...], ha incidido, por sí misma, en la propia crisis de los partidos como sujetos vertebradores de la vida política e institucional que se desarrolla en las actuales sociedades democráticas”.

6 A respecto de la relevancia del sufragio en democracia, Aragón Reyes (2009, p. 471) afirma: “El derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear, de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto”.

7 “La segunda ola de modernización organizativa de los partidos europeos comenzó tras la Segunda Guerra Mundial. Al margen de las excepciones y de los muchos partidos cuyas características suponían una mezcla de tipos, trajo

consigo la pauta dominante de lo que llegaría a ser conocido como el partido *catch-all* (Kirchheimer) o *Volkspartei*. Cuando en la Europa de la posguerra se apaciguaron los conflictos sociales o religiosos (con algunas excepciones bien conocidas) y se generalizó la sociedad de consumo de masas (americanizando en cierta medida las sociedades europeas), los principales partidos políticos encontraron no solo deseable y necesario sino también factible expandirse más allá de los apoyos electorales disfrutados tradicionalmente por los partidos de integración de masas. Comenzaron entonces a dar prioridad al objetivo de la maximización de votos.” (PUHLE, 2007, p. 82)

8 En este sentido, Gil Castellano (2001, p. 256) afirma: “El papel singular que juegan los partidos políticos en el asentamiento de la democracia abocaba a una situación que solo ofrecía dos posibles soluciones: o bien se profundizaba en el modelo clásico de partido, en el que los militantes y su personal permanente, con un coste relativamente bajo, desempeñaba la labor del mismo, por lo que la financiación propia y privada podría resultar suficiente; o bien dichas tareas pasaban a ser desempeñadas por profesionales pagados, captados en directa competencia con las empresas privadas y la Administración Pública, personal interino o de los *mass media*, y con unos costes cada vez más elevados e inviables para los partidos, con lo que la financiación propia y privada resultada insuficiente”.

9 “[...], otro factor importante a la hora de entender por qué los partidos se han visto abocados a la búsqueda de fuentes de financiación más allá de las establecidas legalmente, tiene que ver con el proceso en declive que se ha experimentado en la afiliación a los partidos en todos los países democráticos. El mayor protagonismo adquirido por los medios de comunicación y el cambio en los estilos de vida, ha supuesto la sustitución del tradicional modelo de partido de masas, por un modelo de partido —el *catch-all-people party*— menos ideologizado y con una menor carga de afiliados que el anterior. La consecuencia de este viraje ha sido la reducción de los ingresos de las cuotas y de las donaciones de los afiliados, generando todo ello una fuerte dependencia en el partido respecto de los recursos procedentes del Estado. Estos recursos resultan en muchos casos insuficientes para sufragar tanto la financiación ordinaria, como los gastos derivados de las campañas electorales y la consecuente deuda contraída con las instituciones de crédito, instando todo ello a la búsqueda por parte de los partidos de nuevas fuentes de ingresos.” (MARTÍNEZ COUSINOU, 2007, p. 27-8).

10 Sobre la trascendencia de la financiación pública de los partidos en el conjunto del sistema, Pilar del Castillo (1985, p. 190) afirma: “La financiación pública directa de los partidos constituye la medida legislativa de mayor trascendencia de cuantas hemos analizado dado el impacto que puede tener sobre la naturaleza jurídica de los partidos y sobre el sistema político democrático”. Análogamente, Holgado González (2003, p. 19) afirma: “[...], no hay que olvidar las consecuencias de la financiación partidista sobre el funcionamiento del sistema democrático. Siendo los partidos juez y parte en esta materia, puesto que las subvenciones de las que van a beneficiarse son las aprobadas por sus representantes en el Parlamento, se corre el riesgo de que la financiación pública solo sirva para mantener el ‘statu quo’ de dichas formaciones, cristalizando así el sistema de partidos. El modelo de financiación por el que se opte ha de asegurar la vigencia del pluralismo político, proclamado ‘como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico’ en el artículo 1 de la Constitución, sin el que no es posible hablar de democracia”.

11 La cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos es esencial para la justificación o rechazo de la financiación pública directa por el Estado. *Grosso modo*, son tres las posiciones doctrinales: a) los partidos son organizaciones privadas, surgidas de la sociedad y consiguientemente independientes del Estado, que, consecuencia de la racionalización del pluralismo político a través de la contienda electoral, expresan el pluralismo político de la sociedad y, por tanto, a la ciudadanía corresponde el mantenimiento de los costes económicos derivados de tales funciones; b) Los partidos son definidos por el Estado como vehículos fundamentales para la participación política y expresión del pluralismo político. Deben, por tanto, recibir fondos del Estado para garantizar el adecuado cumplimiento del mandato constitucional, es decir, fondos destinados a sufragar los gastos electorales exclusivamente. Los gastos ordinarios es asunto privado de los partidos en tanto que organizaciones privadas; c) Los partidos políticos no solo son asociaciones privadas elementales para la expresión del pluralismo político y la voluntad general sino también lo son en la conformación de esa voluntad general. Por tanto, deben recibir fondos tanto para los gastos electorales cuanto para los gastos ordinarios.

12 En este sentido, Holgado González (2003, p. 19) afirma: “[...] a nadie escapa la repercusión que el predominio de fuentes de financiación públicas o privadas tiene tanto en el funcionamiento del partido (y, por ende, en el grado de democracia interna, exigida por el artículo 6 de la Constitución) como en las relaciones entre los formaciones políticas y sociedad civil. Por un lado, el escaso papel de los miembros del partido en su sustento económico no hace sino acrecentar el margen de actuación de sus dirigentes y, con ello, el funcionamiento oligárquico de la organización. Por otro, los partidos, en ese justo medio entre la sociedad y el Estado, no deberían dejar de sentir la necesidad de buscar el apoyo financiero de sus bases y simpatizantes, pero sin que la ausencia de financiación pública les lleve a depender de los grupos de poder económico, que alterarán la representación democrática”.

13 En tal sentido, R. Dworkin (2011, p. 41) afirma la influencia que las presiones corporativistas o lobbies están ejerciendo en la democracia de los EE. UU. en los siguientes términos: “Ninguna decisión de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América generó, en las últimas décadas, tantas hostilidades abiertas entre los tres poderes de nuestro gobierno como la decisión por 5 a 4 en el caso *Citizens United v. FEC*, en enero de 2010. Los cinco jueces conservadores, por iniciativa propia, sin cualquier pedido de las partes en el proceso, declararon que las corporaciones y los sindicatos tienen el derecho constitucional de gastar tanto cuanto desearan en comerciales de televisión específicamente electoral o apoyando a determinados candidatos. El Presidente Obama denunció inmediatamente la decisión como una catástrofe para la democracia estadounidense y, enseguida, en un acto infrecuente, repitió la denuncia en su discurso habitual para la nación [*State of Union address*], con seis de los jueces sentados delante de él”.

14 En este sentido, Sánchez González (2000, p.72-73) afirma: “Teniendo en cuenta que los partidos políticos en los Estados Unidos de Norteamérica son casi exclusivamente maquinarias electorales, puede afirmarse sin temor que la historia de la financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos de Norteamérica es la historia de la financiación de las campañas electorales. Y esto es así en los tres ámbitos. En el plano federal, en el que se elige al Presidente y a los Congresistas —representantes y senadores—; en el de cada uno de los Estados miembros, donde son elegidos los gobernadores, las asambleas legislativas y diferentes cargos públicos estatales; y en el local, en el que se elige, entre otros, a los alcaldes y los ayuntamientos —*city councils*”.

15 Los objetivos generales de la legislación europea en materia de financiación son puestos de manifiesto por Pérez Royo (2010, p. 531) en los siguientes términos: “En los países democráticos de la Europa continental se ha ido abriendo paso progresivamente la tesis de la financiación pública del partido político, fundamentalmente por dos motivos: 1º. Por la centralidad del partido político para el funcionamiento del Estado [...]. 2º. A fin de garantizar lo más posible la vigencia del principio de igualdad en la vida política y en la lucha electoral”.

16 González-Varas Ibañez (1992, p. 301) afirma sobre la sentencia de 19 de julio de 1966: “La sentencia de julio de 1966 tiene especial importancia al pronunciarse en un momento de tensión política entre diferentes concepciones acerca de la financiación de los partidos; la resolución declara esencialmente inconstitucional el sistema de financiación pública. La argumentación de la sentencia se apoya en una distinción entre dos categorías diferentes: por una parte, el ámbito de la ‘formación de la voluntad estatal’ (*Staatswillensbildung*); por otra, el de la ‘formación de la voluntad popular’ (*Volkswillensbildung*); esta clasificación está en correspondencia con los dos planos naturales del Estado y la sociedad, pues, en definitiva, en el primer ámbito el partido representa una función estatal, y en el segundo, es un agente social. Según el Tribunal, una financiación estatal (o un sistema tal por el cual los partidos políticos se financian por el Estado) es una injerencia ilegítima (*Eingriff*) en la ‘formación de la voluntad popular’; aquella solo se legitima cuando es para financiar una actividad del partido desarrollada dentro del ámbito estatal, es decir, cuando el partido tiene un carácter estatal. Otro punto de apoyo de la sentencia está en el argumento de que no existe una causa por la cual pueda legitimarse la financiación pública, presupuesto necesario para su conformidad constitucional. Este pronunciamiento judicial pretende lograr, así, un *modelo* de ‘partido político independiente del Estado’ e incardinado en el entramado social. Sin embargo, esta resolución abre una vía para el mantenimiento indirecto de la financiación estatal mediante el reconocimiento de un derecho de restitución por los gastos ocasionados en la campaña electoral. La base para ello es la de reconocer que este capital público que se embolsan por este concepto los partidos se justifica en que aquí los partidos políticos cumplen una ‘función de agente estatal’ (*Staatswillensbildung*) al ser la campaña electoral una función típicamente estatal. En este caso, el Tribunal Constitucional considera que no se vulnera el derecho constitucional a la libertad e igualdad de oportunidades de los partidos políticos”. Un estudio en profundidad sobre el contenido y repercusiones de esta sentencia puede verse en Del Castillo, 1985, p. 88-97. Posteriormente, en la sentencia de 9 de abril de 1992 el Tribunal Constitucional alemán vino a reformular los principios elementales de la sentencia anterior al afirmar que “el Estado no está impedido constitucionalmente a financiar la actividad general de los partidos políticos”. siempre y cuando no se vulnera el principio de libertad de los partidos frente al Estado y estos dejasen de ser independientes por su dependencia financiera frente a aquél. Cf. González Varas Ibañez, 1992, p. 305-7. Un análisis crítico del contenido de la Sentencia de 9 de abril de 1992 puede verse en Schneider, Hans-Peter, 1996, p. 28-32.

17 “Las causas y ocasiones que desencadenan periódicamente estos fenómenos de corrupción, al menos en Europa, son dos: 1.º) las ilimitadas necesidades financieras de los partidos políticos, con sus miles de sedes y liberados, a los que hay que proporcionar un buen pasar, si se quieren mantener unos ejércitos disciplinados de burócratas al servicio de unos líderes endiosados; y 2.º) un sistema legal de contratación de las Administraciones públicas, de ordenación urbanística y comercial, de planificación y gestión del suelo y, en general, de ordenación económica y fiscal, que permite a unos y otros (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) introducir toda clase de arbitrariedades y favoritismos, a cambio naturalmente de un precio: el tres, el cinco, el siete por ciento o Dios sabe que (el “ tres por ciento

catalán” que denunció Maragall, en un arrebato parlamentario, parece una cifra mágica a ese respecto). Es mi opinión que, aunque algunas de estas causas se corrigiesen, mientras se mantenga la incontenible necesidad de dinero de los partidos para sobrevivir y ganar elecciones, subsistirá la corrupción, por una y otras vías.” (ARIÑO ORTIZ, 2009, p. 7)

18 “El papel que cumplen los partidos políticos en la conformación y desarrollo de los Estados modernos se acrecentó notablemente a raíz de la II Guerra Mundial, viéndose reflejados en diferentes Constituciones como piezas clave del sistema político democrático. La doctrina los ha definido tanto como una especie de órganos auxiliares del Estado, por su función de grupos electorales y de grupos parlamentarios, como de “órganos del Estado”, pues favorecen y propician la elección y designación de los titulares de los órganos del Estado. Hoy día parece pacíficamente admitido que si bien los partidos son asociaciones privadas, realizan también funciones públicas o de interés general, debiendo, a tal efecto, ser sujetos pasivos de una financiación pública. En su apoyatura, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, fundamenta el principio de financiación pública de los partidos, no en base a la mera existencia de los partidos, sino por concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Tarea que no solo desempeñan en los procesos electorales de la vida política de un país, sino de un modo permanente.” (GIL CASTELLANO, 2001, p. 254) En este sentido, Vid. STC 3/1981, de 2 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico 2.º.

19 García Viñuela y Artés Caselles (2005, p. 258) ofrecen una panorámica del origen del modelo de financiación partidista en los siguientes términos: “Las subvenciones para el funcionamiento ordinario empezaron a distribuirse tras la aprobación de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos, que derogó en parte la de Asociaciones Políticas. El nuevo régimen estableció la obligatoriedad de las ayudas públicas para gastos corrientes y una regla de reparto basada en los escaños y votos obtenidos en las elecciones a Cortes Generales: el doble criterio simple. Cada partido recibiría una cantidad fija por acta de diputado o senador más otra variable, según los votos de sus candidaturas en las circunscripciones en las que hubieran logrado representación. La ley no fijó, sin embargo, ninguna fórmula para determinar la cuantía global de las subvenciones. Por otra parte, como se derogaron los apartados de la ley de 1976 relativos al control de la contabilidad de las formaciones políticas, se dio la paradoja de que al tiempo que se implantaba la financiación pública para los partidos, éstos quedaban exentos de la fiscalización de sus cuentas (una situación que se prolongó hasta 1987). Otro aspecto llamativo de la ley de 1978 es que no estableció restricción alguna sobre las donaciones procedentes del extranjero”.

20 En este sentido, Ariño Ortiz (2009, p. 15) afirma: “Los partidos se tomaron con calma la reforma, no tenían prisa, lo que es muy lógico, pues se jugaban mucho en ello —miles de millones de pesetas—, y aunque todos hablaban de reforma, porque querían quedar bien en público, siempre surgían entre ellos nuevas discrepancias. Cuando se llegaba a un acuerdo sobre un extremo, aparecían diferencias en otro; las reuniones se interrumpían y reanudaban, o no, en función de las coyunturas. Y así han pasado veinte años desde 1987 y al final se ha llegado a 2007 sin lograr ningún cambio sustancial”.

21 En este sentido, Martínez Cuevas (2006, p. 137) afirma: “Nuestro sistema político debería inspirarse en el principio de igualdad de trato de todos los partidos políticos para que tuviesen las mismas oportunidades de ser financiados. Por el contrario, la realidad depara un trato diferente a los partidos parlamentarios y extraparlamentarios, y tiende a privilegiar a los partidos mayoritarios frente a los minoritarios. Ello ocasiona en la práctica un preocupante bipartidismo que pone en peligro la existencia de partidos con implantación nacional pero cuyo voto está muy disperso, en pro de partidos nacionalistas cuyo voto está más concentrado”.

22 En relación al coste estatal de los partidos, García Viñuela y González de Aguilar (2011, p. 4) afirman: “Según el último informe anual publicado por el Tribunal de Cuentas, el órgano de la administración pública que se encarga de fiscalizar los ingresos y los gastos de los partidos, éstos recibieron 193 millones de euros (unos 5.5€ por elector) para sus gastos corrientes en el año 2006 de los tres niveles de gobierno que forman el sector público español (central, autonómico y municipal)”.

23 La financiación irregular ha sido una constante en los partidos políticos desde los inicios de la democracia amparada por una legislación continuamente ineficiente y principalmente dirigida a garantizar la supervivencia financiera de los partidos a costa del erario público. Ejemplos prácticos no faltan. A los consabidos casos de financiación irregular del PSOE de los años 80 (Caso Filesa), los varios casos de CIU (el popularmente conocido como el 3%, el Caso Palau de La Música y más recientemente el Caso Oriol Puyol, la Operación Pretoria) se suma recientemente el PP (Casos Gürtel y Bárcenas, ambos en instrucción judicial) dando lugar a una práctica que ha permeado las tres décadas de democracia española.

24 Sobre la opinión de la doctrina en materia de financiación partidaria, Serrano Maíllo (2003, p. 462) afirma: “[...] La mayoría de los autores defienden una financiación mixta, donde coexistan las aportaciones públicas y las privadas,

pero consideran que la tendencia debe ser la de potenciar la financiación privada, lo que incentivaría una mayor participación de la sociedad en los partidos políticos y daría mayor transparencia al tema de la financiación. Así, una parte de la doctrina defiende que, en cuanto que los partidos políticos son asociaciones privadas, es necesario tender a una progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada, estimulando la participación social y favoreciendo su independencia respecto del Estado. Critican que la financiación pública sea 'aditiva', cuando debería ser 'sustitutiva' de la financiación privada, es decir, actuar solo cuando las aportaciones privadas no sean suficientes. Otros autores van más allá y consideran que, su los partidos son entes sociales, es la sociedad la que debe resolver sus problemas de financiación".

25 En este sentido, Pérez Francesch (2009, p. 252) afirma: "Una valoración global de la nueva ley ha de tener en cuenta el hecho de que como son los propios partidos, para entendernos, los que la aprueban, puede afirmarse que, en términos generales, éstos no aprobarán nunca una regulación negativa o improcedente para ellos mismos. [...] En efecto, el dato de que los destinatarios de las subvenciones son los mismos que aquéllos que las aprueban realmente, es un elemento sustancialmente diferente del resto de las subvenciones públicas, con la consiguiente desconfianza que esto provoca en los ciudadanos, concebidos aquí también como contribuyentes. Uno de los problemas de la financiación de los partidos es la percepción de que éstos no adoptan una actitud de austeridad o, en su caso, no la transmiten a la opinión pública".

26 Martínez Cousinou (2007, p. 24) caracteriza semánticamente la financiación irregular en los siguientes términos: "[...] la financiación irregular, independientemente de que se trate de un comportamiento ilegal o no (dado que puede ocurrir que un acto no esté recogido en una norma y, por tanto, no ser ilegal, aunque si corrupto), devendrá en corrupción política en la medida en que genere comportamientos que socaven el proceso democrático y el interés general a cambio de favores para el partido o para algún miembro de éste. Esto ocurrirá cuando, como contraprestación a algún tipo de beneficio, las acciones de un partido —máxime cuando se halle en el poder o tenga muchas posibilidades de acceder a él— puedan quedar condicionadas a los intereses de determinados grupos de manera que, a cambio de dinero, los partidos, una vez que estén en el poder, legislen de forma favorable a los intereses específicos de aquellos. Puede ocurrir también que, a cambio de estos beneficios económicos, se conceda como contraprestación a dichos grupos algún tipo de información privilegiada o de ganancia en las licitaciones y contratos gubernamentales".

27 "Con la reforma las élites políticas han garantizado el funcionamiento de sus organizaciones con dinero público. Y lo han hecho del modo más conveniente para ellas: manteniendo el impopular procedimiento para la determinación de las subvenciones de 1987 en lugar de sustituirlo por alguna regla o mecanismo de participación fiscal, que tendrían mejor defensa, pero aumentarían la incertidumbre sobre el flujo anual de ingresos de las formaciones políticas." (GARCIA VIÑUELA; GONZÁLEZ DE AGUILAR, 2011, p. 9)

28 En este sentido, García Viñuelas y González de Aguilar (2011, p. 16-17) afirman: "Como todas las reformas de la financiación política de la España democrática, la de 2007 aumenta los fondos públicos que reciben los partidos. Parece improbable que la nueva ley alcance los objetivos que proclama su exposición de motivos por las excepciones y lagunas que contiene en la regulación de las donaciones políticas y los fallos en la rendición de cuentas de los partidos ante el órgano encargado de auditarlas. La tesis de este trabajo es que las deficiencias observadas en la ley reflejan el deseo de las élites políticas de preservar los medios que utilizan para monetarizar el poder que adquieren con las elecciones".

29 Información completa disponible en el diario económico Expansión en la dirección: <<http://www.expansion.com/2013/02/18/economia/1361203588.html>>.

30 Sobre la eficiencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, Núñez Pérez (2009, p. 168) afirma: "El repaso de la historia fiscalizadora del Tribunal en esta materia ofrece un resultado muy positivo. En este periodo el Tribunal ha llevado a cabo no solo una actividad fiscalizadora, sino que ha actuado con una actitud pedagógica e instructiva a las formaciones políticas, estableciendo criterios, emitiendo circulares y marcando pautas en la formación de los estados contables. La comparación de la organización contable de los partidos existente a la entrada en vigor de la Ley 3/1987 y la actual confirma una evolución muy positiva, en la que ha tenido una participación muy activa el Tribunal de Cuentas, llevada a cabo con total objetividad e imparcialidad. Baste recordar que el primer informe emitido por el Tribunal de Cuentas, siguiendo una interpretación literal de la citada Ley, únicamente hace referencia a los ingresos y gastos corrientes, sin atender a la situación patrimonial y financiera de los partidos políticos".

31 Reproduzco, por su interés, el editorial del periódico de *El País* del 12 de febrero de 2013 que sintetiza las causas que están socavando la credibilidad del Tribunal de Cuentas y que dice así: "Con la sentencia que desestima dos nombramientos internos del Tribunal de Cuentas, el Tribunal Supremo ha puesto en evidencia una manera de hacer

política, común en los dos grandes partidos españoles, que consiste en deteriorar la independencia de las instituciones de control democrático por el procedimiento de llenarlos de amigos y prebendados del partido en el poder. El Supremo, para argumentar el rechazo a las designaciones propuestas, reclama más funcionarios de carrera por oposición, en lugar de que el Tribunal de Cuentas siga incorporando recomendados y excedentes de la política, cuyo grado de independencia es discutible. No se puede fiar la honradez de las cuentas de un partido político en la garantía de que 'han sido revisadas por el Tribunal de Cuentas' cuando el mencionado Tribunal es una extensión agradecida del partido gobernante; ni debe jugarse la credibilidad de la contabilidad española frente a Europa fabricando controles de partidos con políticos partidistas. Gracias a estos trucos de ilusionista, que consideran independientes a vocales y consejeros con carné de partido o dependencia política, los ciudadanos han dejado de creer en las proclamas vacías de transparencia que llegan desde La Moncloa, el Gobierno y la sede del PP a propósito del caso Bárcenas. El Tribunal de Cuentas, como otros organismos presuntamente independientes, está perdiendo su papel de referencia económica de la democracia debido a su retraso en el examen de las cuentas (las últimas revisadas de partidos son de 2007) y a su carácter espurio de institución donde se refugian políticos flotantes y amigos del Gobierno. Asegura el Tribunal de Cuentas que el pleno (en el que manda el PP con ocho puestos, seguido del PSOE con cuatro) adoptará medidas para introducir más auditores de carrera, en línea con la petición del Supremo. Habrá que prestar atención al cumplimiento de esta promesa". Sobre las capacidades reales del Tribunal de Cuentas, vid. igualmente el artículo de Opinión de Enrique García Viñuela de 18/12/2005 bajo el título "Un tigre de papel" y disponible en <[http://elpais.com/diario/2005/12/18/opinion/1134860409\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/12/18/opinion/1134860409_850215.html)> (acceso el 19 mar. 2013).

**32** Sobre la independencia del Tribunal de Cuentas, Ariño Ortiz (2009, p. 55) afirma: "Éste, como se sabe, está integrado por personas nombradas y 'alineadas' con los partidos, a los que —a veces— se resisten a juzgar. El problema del Tribunal de Cuentas, que no se ha corregido en la nueva Ley de 2007, es su absoluta politización y la dependencia de los Consejeros respecto de los partidos que los nombraron, lo que es un mal que se extiende en España a casi todas las instituciones [...]". Para conocer la composición del Tribunal de Cuentas en la actualidad, vid. <[http://politica.elpais.com/politica/2013/02/09/actualidad/1360438194\\_544177.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/02/09/actualidad/1360438194_544177.html)> (acceso el 18 mar. 2013).

**33** El procedimiento de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas se encuentra regulado en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas que dice así: "Los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional".

**34** En relación a la capacidad real de fiscalización del Tribunal de Cuentas a lo largo de su historia, Ariño Ortiz (2009, p. 56) afirma rotundamente que: "El sistema no ha funcionado nunca como debía. No podemos hacer aquí una historia de las continuas frustraciones, por decirlo suavemente, del Tribunal en el control financiero de los partidos (sería una bonita tesis doctoral). Me limitaré a reiterar que las obligaciones de los partidos han sido con frecuencia incumplidas, las peticiones del Tribunal desatendidas y las posibles sanciones han quedado en recomendaciones (es decir, en nada). Las facultades de investigación del Tribunal han sido limitadas y los terceros (donantes, bancos, empresas contratadas, etc.) no han tenido hasta fecha reciente la obligación de comparecer ante él. Al final, el Tribunal remite sus informes anuales a las Cortes, que son las que tienen que aprobar definitivamente las cuentas, lo que viene a crear una absurda identificación entre controladores y controlados, pues quienes están sentados en las Cortes son precisamente los partidos. La pretendida jurisdicción contable del Tribunal se reduce a cuatro o cinco juicios al año, lo que resulta un poco ridículo". En reciente comparecencia ante el Congreso, el Presidente del Tribunal de Cuentas, Ramón Álvarez de Miranda reconocía que, a pesar de las mejoras de la Ley 8/2007, siguen siendo insuficientes las capacidades reales del Tribunal de Cuentas para recoger y cruzar las informaciones obtenidas con diversos organismos, en particular la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. En este sentido, vid. <[http://politica.elpais.com/politica/2013/02/12/actualidad/1360673268\\_115120.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/02/12/actualidad/1360673268_115120.html)> (acceso el 18 mar. 2013).

## REFERENCIAS

- ARAGÓN REYES, Manuel. *Estudios de derecho constitucional*. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Foro de la Sociedad Civil, 2009.
- BLANCO VALDES, Roberto L. La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 87, ene.-mar. 1995, p. 163-197.
- \_\_\_\_\_. *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- DEL CASTILLO, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI de España, 1985.
- \_\_\_\_\_. Pilar. Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria. In: GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa Universidad, 1992, p. 149-169.
- DWORKIN, Ronald. Uma decisão que ameaça à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson. *Direito à democracia. Ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 41-56.
- FLORES D'ARCAIS, Paolo. La democracia tomada en serio. *Claves de razón práctica*, n. 2, mayo 1990, p. 2-14.
- GARCÍA Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1986.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique; ARTÉS CASELLES, Joaquín. El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 128, abr.-jun. 2005, p. 255-291.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique. Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 20, 2009, p. 75-96.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique; GONZÁLEZ DE AGUILAR, Carmen. Regulación al servicio de los reguladores. La ley de financiación de los partidos políticos de 2007. *XIII Encuentro de economía pública*, 2011, p. 1-23.
- GIL CASTELLANO, José. La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión. *Cuadernos Cons. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n. 36/37, 2001, p. 249-261.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 36, 1992, p. 299-312.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María. *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Granada: KRK Ediciones, 2009.
- LINZ, Juan J. Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas. In: MONTERO, José Ramón et al. *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, 2007, p. 277-305.
- MARTÍNEZ COUSINOU, Gloria. *El control de la corrupción política. El fracaso de la reforma de la ley de financiación de partidos políticos en España*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, n. 3, 2007.
- MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores. *Régimen jurídico de los partidos políticos*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- MORAL MORAL, María del Carmen. El control de la financiación de los partidos políticos. "Tribunal de Cuentas ante la corrupción". *Cursos de Verano de la Universidad Complutense*, 1999, p. 143-162.
- NÚÑEZ PÉREZ, Manuel. Reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas: Fiscalización. *Revista española de control externo*, n. 12, 2, 2002, p. 173-201.
- \_\_\_\_\_. La financiación de los partidos políticos. *Revista española de control externo*, n. 33, 2009, p. 163-174.
- PAIVA, Denise et al. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião pública* (v. 13), n. 2, 2007, p. 388-408.
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís. La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio. *Papers: revista de sociología*, n. 92, 2009 (ejemplar dedicado a los partidos españoles de ámbito no estatal en perspectiva comparada), p. 249-271.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- PUHLE, Hans-Jürgen. Crisis y cambios de los partidos catch-all. In: MONTERO, José Ramón et al. *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, 2007, p. 71-98.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago. La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos. *Teoría y realidad constitucional*, n. 6, 2000, p. 71-81.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos. *Revista de las Cortes Generales*, n.36, 1992, p. 23-42.
- SERRANO MAILLO, María Isabel. La financiación de los partidos políticos en España. *Teoría y realidad constitucional*, n. 12-13, 2003, p. 449-467.

WEBER, Max. *Escritos políticos*. Ed. de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

RODRIGUEZ LÓPEZ, Ángel. La financiación de la actividad ordinaria de los partidos políticos en la legislación española. *Actualidad administrativa*, n. 13, 2010, p. 1563-1572.

[davalmagrocastro@gmail.com](mailto:davalmagrocastro@gmail.com) |

*David Almagro Castro*

POS-DOCTORANDO EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
POR LA PUC-RS

DOCTOR EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
POR LA PUC-RS

DOCTOR EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD  
DE SEVILLA