

LA INSUFICIENTE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE MODELO (*)

*The insufficient reform of the party funding:
the need of a paradigm shift*

ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ

RESUMEN

El artículo parte de un análisis crítico del modelo de financiación de los partidos políticos que ha regido en España desde la instauración de la democracia, señalando sus tres principales deficiencias: no favorece la igualdad de oportunidades en la competición electoral, no refuerza la conexión entre los partidos y la sociedad y no garantiza suficientemente la transparencia. La última reforma aprobada mediante la Ley Orgánica 3/2015 no altera sustancialmente los caracteres del modelo y apenas corrige las deficiencias señaladas. Por ello, la necesidad de un cambio de modelo se hace cada vez más patente y en el artículo se exponen algunas de las claves de un nuevo modelo, basado en la «financiación ciudadana» de los partidos, y alejado por igual de la financiación corporativa y del excesivo peso de la financiación pública.

PALABRAS CLAVE: partidos políticos; financiación de los partidos; transparencia; igualdad de oportunidades.

ABSTRACT

The starting point of this article is a critical analysis of the political party funding system in Spain since the restoration of democracy, highlighting its three main shortcomings: it doesn't favor equal opportunities in the electoral competition, it doesn't reinforce the connection between parties and society, and it doesn't guarantee transparency.

(*) El presente trabajo se ha realizado con el apoyo del Ministerio de Economía y Competitividad (Proyecto de Investigación REPAR-DER2013-40585-P sobre «Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos»).

The last reform approved by the Organic Law 3/2015 does not change the essence of this system and represents only a slight correction of its failures. Therefore, the need for a new paradigm is becoming increasingly clear and in this article we can find some of the keys of this new model based on «citizen funding», equally away from corporate financing and from excessive weight of public funding.

KEY WORDS: political parties; party funding; transparency; equality of chances.

I. INTRODUCCIÓN.—II. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2015: 1. *Sentido general de la reforma: un enfoque erróneo basado exclusivamente en la lucha contra la corrupción.* 2. *Los límites a las donaciones privadas en la nueva ley.* 3. *La regulación de las aportaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos.* 4. *La regulación de los préstamos bancarios.* 5. *Las medidas de transparencia y de control.*—III. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO Y LAS BASES DEL MISMO: 1. *Una financiación pública suficiente, estable y repartida con criterios más equitativos.* 2. *Una financiación privada basada en donaciones de pequeña cuantía de personas físicas.* 3. *La garantía de la transparencia al servicio de la ciudadanía.*—IV. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo toma como punto de partida el análisis crítico contenido en mi trabajo anterior, «La financiación de los partidos políticos en España: Ideas para un debate», publicado en esta misma revista hace dos años (1), actualizándolo y complementándolo a la luz de la última reforma legislativa de gran alcance que se ha producido en esta materia.

En dicho trabajo se exponían las que, desde mi punto de vista, son las tres principales deficiencias del modelo de financiación de los partidos que ha regido en España desde la reinstauración de la democracia. Se trata de un modelo, en primer lugar, basado casi de forma exclusiva sobre una financiación pública repartida con unos criterios excesivamente proteccionistas del *statu quo* del sistema de partidos y que, por consiguiente, no favorece la igualdad de oportunidades en la competición electoral. Se trata, en segundo lugar, de un modelo que deja traslucir una desconfianza creciente hacia la financiación privada, como demuestran las sucesivas restricciones que se han ido introduciendo a lo largo de los años, pero sin establecer criterios claros para regular esta fuente de

(1) *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, págs. 161-200.

financiación en un sentido que refuerce la necesaria conexión entre los partidos y la ciudadanía. Y se trata, en tercer lugar, de un modelo que no garantiza suficientemente la transparencia, esencial no sólo como instrumento al servicio del control del cumplimiento de la legalidad, sino también, y por encima de todo, como instrumento al servicio del derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz sobre las fuentes de financiación de los partidos de cara a la formación de su voluntad electoral.

En la primera parte de este artículo, se analizará detalladamente la última reforma aprobada mediante la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, y se comprobará que se trata de una reforma insuficiente, pues no altera sustancialmente los caracteres del modelo (2) y apenas corrige las deficiencias señaladas. No modifica los criterios de la financiación pública. Introduce nuevas limitaciones en la financiación privada, algunas de ellas sin duda muy positivas, pero sin ideas claras sobre el tipo de financiación privada que se quiere favorecer y dejando abierta la puerta trasera de las fundaciones vinculadas a los partidos. Y, finalmente, aunque es cierto que introduce mejoras en materia de transparencia, lo hace básicamente en su dimensión de instrumento de control, pero de forma totalmente insuficiente en su dimensión de instrumento de información, pues no garantiza que los ciudadanos dispongan de una información completa, de fácil acceso, comprensible y disponible en un tiempo útil.

Como conclusión, en la segunda parte del artículo, se abordará la necesidad de un cambio profundo en la regulación de la financiación de los partidos que, a mi juicio, se hace cada vez más patente y se expondrán algunas de las claves de un nuevo modelo, basado en lo que podríamos denominar «financiación ciudadana» de los partidos. Un modelo alejado por igual de la financiación corporativa, que convierte a los partidos en tributarios de los intereses económicos de las grandes empresas, y de una excesiva dependencia de la financiación pública, que los convierte en estructuras burocráticas paraestatales, desconectándolos de los ciudadanos a cuyo servicio deberían estar.

(2) El continuismo de esta reforma, pese a los avances que contiene, ha quedado reflejado de forma tan gráfica como afortunada en la expresión «gatopartidismo» utilizada por Miguel A. Presno Linera en un artículo de opinión publicado en *La Nueva España* el 28-02-2014 [disponible en <http://www.lne.es/opinion/2014/02/28/gatopartidismo/1549745.html>].

II. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY ORGÁNICA 3/2015

1. *Sentido general de la reforma: un enfoque erróneo basado exclusivamente en la lucha contra la corrupción*

El modelo de financiación de los partidos políticos en España ha permanecido invariable en sus rasgos esenciales desde las primeras normas provisionales, incluidas en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, en el que ya se preveía un reembolso por parte del Estado de los gastos electorales, y en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, que establecía en su artículo 6 un sistema embrionario de financiación pública de los gastos ordinarios de los partidos. Desde el principio, el modelo se diseñó sobre la base de la financiación pública con el fin de consolidar unas estructuras partidistas muy débiles, lo cual no impidió el recurso a la financiación privada, basada más en los créditos bancarios que en las donaciones y caracterizada sobre todo por su opacidad.

Este modelo de preponderancia de la financiación pública se consolidó con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), y con la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre la Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP 1987), complementándose con la introducción de ciertas limitaciones a la financiación privada que dejaban traslucir una cierta desconfianza hacia la misma, pero que no suponían una opción clara del legislador por un modelo de promoción de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales y de garantía de la independencia de los partidos políticos respecto a los poderes económicos.

Desde entonces, las sucesivas reformas del modelo que se han ido sucediendo han respondido invariablemente al *leit motiv* de reforzar los controles y la transparencia para luchar contra la corrupción, pero no han planteado en absoluto un cambio del modelo, sino más bien todo lo contrario: han supuesto siempre un refuerzo de los rasgos esenciales del mismo. Así sucedió con la vigente Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP 2007) y en la reforma de la misma llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre.

Y así llegamos hasta el pasado 26 de marzo de 2015, cuando se aprueba definitivamente en el Congreso de los Diputados la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre

financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (3).

El propio preámbulo de la ley que contiene la, hasta hoy, última reforma de la regulación de la financiación de los partidos políticos, nos dice claramente que su finalidad es incluir «nuevas medidas de vigilancia de la actividad económico-financiera de los partidos políticos», con el fin de avanzar aún más «en la transparencia y control al que han de estar sometidos». Ningún cuestionamiento del modelo de financiación de los partidos y, consiguientemente, ningún propósito de cambiarlo.

La historia de este texto se remonta a la presentación por el Gobierno en septiembre de 2013 de un *Plan de regeneración democrática* (4) que incluía, además de esta cuestión, la regulación del ejercicio del cargo público en la Administración general del Estado y una serie de medidas de carácter penal contra la corrupción, entre las que se situaba la previsión de nuevas figuras penales relacionadas con la financiación de partidos, recogiendo por primera vez de forma explícita el delito de financiación ilegal de partidos políticos.

Vemos, pues, que esta reforma legal se ha presentado desde el Gobierno ante la opinión pública como parte de su respuesta frente a la corrupción en un contexto en el que los numerosos escándalos descubiertos en los últimos años han acentuado la desafección ciudadana respecto a los partidos políticos. De hecho, el Proyecto de Ley se presentó en las Cortes el 22 de febrero de 2014, días antes de la celebración de un debate sobre el estado de la nación que estuvo prácticamente monopolizado por la corrupción, y su aprobación definitiva en votación de conjunto en el Congreso de los Diputados se produjo tres días después de que el titular del Juzgado Central de Instrucción número 5 dictase el auto por el que se cerraba la instrucción del caso conocido como de los «papeles de Bárcenas», considerando como hecho acreditado que el Partido Popular había dispuesto de varias «cajas B», ajenas a la contabilidad oficial del partido y exentas de todo control, nutridas con donativos ilegales, y que sirvieron, entre otras finalidades, para el pago de sobresueldos a dirigentes del propio partido y

(3) Esta ley también incluye modificaciones de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

(4) Véase la referencia a este Informe en http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/Paginas/enlaces/200913Enlace_Regeneracionpor100C3por100B3nDemocrpor100C3por100A1tica.aspx [consultado el día 07/06/2015].

el pago de obras en diversas sedes, incluida la central, del mismo. Meses antes, en otro auto, relativo en esta ocasión al «caso Gürtel», el mismo órgano judicial había considerado acreditada la existencia de una contabilidad opaca y paralela en el Partido Popular durante al menos 18 años.

Éste es el contexto en el que surge esta reforma y, ante esta realidad, lo primero que hay que decir es que es un enfoque erróneo o por lo menos incompleto conectar la regulación de la financiación de los partidos de manera casi exclusiva con las finalidades de prevención y represión de la corrupción. No se puede negar que la lucha contra la corrupción es un objetivo no sólo loable, sino incluso primordial, en cualquier marco regulatorio sobre la financiación partidaria. Sin embargo, considero, como ya expuse en mi anterior trabajo (5), que un modelo de financiación de los partidos políticos no puede diseñarse únicamente como instrumento de lucha contra la corrupción, sino que, ante todo, debe estar conectado con unas determinadas ideas previas sobre el modelo de partido político que se quiera promover, con el papel que se pretenda que jueguen los partidos dentro del sistema democrático y, en definitiva, con el modelo de democracia en el que se quiera vivir. De la misma forma, también es preciso decir que la lucha contra la corrupción no puede basarse únicamente en la regulación de la financiación de los partidos. Tras la constatación de la ineficacia de las sucesivas reformas realizadas en este campo, parece claro, como señala Boix Palop (6), que la lucha contra la corrupción precisa de medidas de más amplio porte, no necesariamente represivas, sino también preventivas, que van desde reformas globales de la acción administrativa, reforzando la transparencia y la función pública, a cambios sectoriales muy profundos en las áreas más expuestas, como la contratación pública o el urbanismo.

El legislador, tanto el de 2015, como el de 2007 o el de 2012, al centrarse exclusivamente en el objetivo de la lucha contra la corrupción, olvida que un modelo de financiación de los partidos debe diseñarse para cumplir básicamente con cuatro objetivos: el primero, la garantía la suficiencia y estabilidad de los recursos de los partidos, con el fin de que puedan cumplir con las funciones constitucionales que tienen encomendadas; el segundo, 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

(5) SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, *op. cit.*, pág. 162.

(6) BOIX PALOP, Andrés, «Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos», en JAREÑO LEAL, Ángeles, *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Madrid, Iustel, 2014, págs. 163 y 164.

la competición electoral; el tercero, 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; y el cuarto, la garantía de la transparencia, no sólo como instrumento de control del cumplimiento de la legalidad, sino también, y sobre todo, como instrumento de información de los ciudadanos en el proceso de formación de su voluntad electoral.

El modelo actual de financiación de los partidos en España no cumple adecuadamente con ninguno de estos objetivos —me remito al análisis crítico que realicé en mi trabajo anterior (7)— y las sucesivas reformas del mismo, al incidir exclusivamente en el control, han obviado el necesario debate que debe producirse en España sobre el modelo de financiación de los partidos que mejor puede servir a un modelo de democracia más igualitaria y participativa. En la última parte de este artículo retomaré esta reflexión y trataré de avanzar algunas de las bases sobre las que, a mi juicio, debería asentarse este modelo.

2. *Los límites a las donaciones privadas en la nueva ley*

El artículo 5 de la LOFPP, tal y como ha quedado redactado por la LO 3/2015, establece que los partidos no pueden recibir donaciones de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica [apartado *c*)] y que la cuantía máxima anual de las mismas será de 50.000 euros [apartado *b*)], aunque de esta última prohibición se exceptúan las donaciones de bienes inmuebles (párrafo 2.º).

Antes de continuar es necesario hacer una primera puntualización en el sentido de que, con esta última reforma, las donaciones de personas jurídicas a los partidos políticos no están totalmente prohibidas en España puesto que el artículo 129 de la LOREG sigue permitiendo a las personas jurídicas aportar hasta un máximo de 10.000 euros a las cuentas abiertas por los partidos para gastos electorales. Esta diferencia agrava aún más la disparidad de criterios existente entre la LOREG y la LOFPP, contribuyendo a generar confusión en una materia que, ante todo, precisa de una regulación lo más clara posible.

Aunque es cierto que esta prohibición, en sus primeras manifestaciones, surge ligada a la lucha contra la corrupción, tratando de impedir la compra de favores (8), sin embargo, su fundamento constitucional ha de situarse, en mi opinión, en el entendimiento de la donación como una forma de participación política de los ciudadanos, los cuales son personas físicas y no jurídicas. Cier-

(7) SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, *op. cit.*, págs. 168 y sigs.

(8) Ésa era la finalidad de la Tillman Act adoptada en los EEUU en 1907.

tamente, también se puede considerar que esta limitación afecta al derecho a la libertad de expresión de las personas jurídicas destinatarias, pero se trata, de una parte, de una limitación necesaria para salvaguardar la igualdad política entre los ciudadanos, evitando que la función constitucional de los partidos políticos como vehículo para la participación política de los ciudadanos se vea desvirtuada por la interferencia de intereses de corporaciones o asociaciones especialmente potentes económicamente, y además, de otra parte, la restricción que se establece a la libertad de expresión de estas entidades no es absoluta, pues sólo veda uno de los medios a través de los cuales pueden ejercerla, a saber, la contribución económica a los partidos políticos, ya sea dicha contribución directa —mediante la donación— o indirecta —mediante la financiación de campañas electorales paralelas prohibidas también por nuestro ordenamiento (art. 50.5 LOREG)—, pero sin impedir otras vías a través de las cuales dichas entidades puedan contribuir al debate público.

Se podría aducir que la extensión de la prohibición a todas las personas jurídicas, y no sólo a las empresas, va más allá de la finalidad pretendida, que es la de evitar las interferencias del poder económico en la representación política, pero de no producirse esa extensión, la efectividad de la prohibición quedaría en entredicho, pues sería fácilmente sorteable mediante la creación de asociaciones o fundaciones instrumentales. Por otra parte, ello no impide que los miembros de asociaciones como los sindicatos, organizaciones empresariales o profesionales, u organizaciones religiosas, por poner sólo algunos ejemplos, sigan aportando individualmente fondos a los partidos ni tampoco que estas entidades, en el ejercicio de su libertad de expresión, den a conocer públicamente sus posiciones políticas, siempre que no incurran en la realización de campañas electorales paralelas. La experiencia canadiense tras la prohibición de las contribuciones de las personas jurídicas a los partidos, introducida en 2003, ha mostrado que los sindicatos, tradicional fuente de financiación del New Democratic Party, han podido expresar su posicionamiento político realizando campañas de comunicación fuera de los períodos electorales y mediante fórmulas de comunicación directa con sus miembros durante dichos períodos (9).

Cabe señalar que la prohibición de aportaciones de las personas jurídicas a los partidos está establecida, además de en Canadá, en numerosos países euro-

(9) Un estudio interesante sobre las relaciones entre los sindicatos y el New Democratic Party de Canadá tras la prohibición de las contribuciones lo encontramos en JANSSEN, Harold J., y YOUNG, Lisa, «Solidarity Forever? The NDP, Organized Labour and the Changing Face of Party Finance in Canada», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, issue 3, 2009, págs. 657-678.

peos como Bélgica, Bulgaria, Croacia (parcialmente), Estonia (parcialmente), Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania (parcialmente), Luxemburgo, Polonia, Portugal y Rumanía (parcialmente) (10).

Ahora bien, el principal problema de la regulación de las aportaciones privadas a los partidos en España no reside la carencia de fundamentación constitucional de la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas, que para mí está fuera de dudas, sino en que esta medida, tal y como ha quedado establecida en nuestra legislación, aunque avanza en la buena dirección, resulta insuficiente, pues no se ha visto acompañada por otras medidas relativas a las aportaciones de las personas físicas, tendentes a promover la igualdad de oportunidades y de reforzar la conexión de los partidos con la ciudadanía.

Para que ambos objetivos puedan alcanzarse de forma más eficaz no basta con prohibir las aportaciones de las personas jurídicas, sino que es necesario también limitar drásticamente el límite máximo de las aportaciones de las personas físicas y prever incentivos para las donaciones de pequeña cuantía.

El límite cuantitativo que se establece para las personas físicas queda fijado por la nueva ley en 50.000 euros anuales, lo que, aun siendo la mitad del existente anteriormente, sigue siendo excesivamente elevado (11). Un límite máximo tan elevado posibilita, al menos en teoría, que las empresas, utilicen personas físicas interpuestas para canalizar subvenciones de grandes sumas de dinero, lo cual se dificultaría —aunque nunca llegaría a evitarse por completo— con un límite máximo inferior.

En cuanto al incentivo de las donaciones de pequeña cuantía, cabe constatar el fracaso del régimen fiscal favorable que se introdujo con la LOFPP de 2007. Dicha ley otorga a las personas físicas una ventaja importante, pues para ellas las cuotas de afiliación, así como las restantes aportaciones realizadas a los partidos políticos, son deducibles de la base imponible del IRPF hasta un límite de 600 euros anuales, lo cual era una medida especialmente pensada para incentivar las aportaciones de pequeña cuantía. Los informes del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad ordinaria de los partidos correspondientes a los ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la Ley de 2007 no muestran un incremento significativo en los ingresos de los partidos en el apartado de «cuotas y aportaciones de afiliados, adheridos y simpatizantes», sino más bien un

(10) *International Idea Political Finance Database*. Disponible en <http://www.idea.int/political-finance/> [consultado el 15-06-2015].

(11) El proyecto de ley seguía estableciendo el límite en 100.000 euros anuales, pero en la ponencia se rebajó a la mitad. El PSOE, en su enmienda a la totalidad de texto alternativo, había propuesto reducir este límite a 15.000 euros. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. A-82-2 de 18/12/2014.

mantenimiento del mismo con ligeras fluctuaciones, sobre todo si se contempla el conjunto del período 2007-2012, aunque la lectura de los datos del Tribunal se ve dificultada por las modificaciones del ámbito subjetivo de la fiscalización. Por otra parte, hay que tener en cuenta que una parte de esas aportaciones no corresponden a cuotas de afiliados de base, sino a cuotas de cargos públicos, sujetas a altibajos como consecuencia de los resultados electorales. No hay que descartar tampoco un posible efecto de la crisis económica e incluso del distanciamiento creciente de los ciudadanos respecto a los partidos en los últimos años ligado a la propia crisis y a los casos de corrupción.

En este ámbito hay que señalar que la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, introduce modificaciones, con efectos desde el 1 de enero de 2015, en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, mejorando sustancialmente los beneficios fiscales (12). Dicha ley es aplicable a los partidos en virtud del artículo 12.2 de la LOFPP.

Nos podemos preguntar por qué los beneficios fiscales parecen no haber funcionado para estimular las donaciones privadas a los partidos políticos, especialmente las de pequeña realizadas por personas físicas, que son las que favorecen una mejor conexión entre los partidos y los ciudadanos. La respuesta puede estar, quizás, en que los partidos no han necesitado hasta ahora acudir a esta fuente de financiación porque disponían de otras abundantes, en forma de fondos públicos o en forma de financiación irregular cuyo volumen es, por motivos obvios, imposible de cuantificar.

En materia de aportaciones privadas, hemos de hacer referencia, por último, a la referencia a los mecanismos de financiación participativa (lo que popularmente se conoce como *crowdfunding*) introducida por la reforma de 2015. El proyecto original del Gobierno no contenía ninguna referencia a esta cuestión, pero el Tribunal de Cuentas, en su informe sobre las elecciones europeas de 2014, había alertado de las dificultades para controlar este mecanismo de fi-

(12) Con esta reforma se incrementa el porcentaje de deducción aplicable por las personas físicas en su IRPF, del 25 por 100 al 30 por 100, si bien transitoriamente para 2015 dicho porcentaje queda establecido en el 27,5 por 100. Además, los primeros 150 euros para el conjunto de donativos de cada contribuyente del IRPF tienen una deducción del 75 por 100 (50 por 100 en 2015). Además, se estimula la fidelización de las donaciones, en cuanto a las realizadas por las personas físicas, que son las que pueden afectar a los partidos políticos, podrán aplicar una deducción del 35 por 100 (en vez del 30 por 100 general) por el exceso sobre 150 euros donados, siempre que se hayan efectuado donativos a la misma entidad en los últimos tres años (dicho porcentaje se sitúa en el 32,5 por 100 en el ejercicio 2015). Evidentemente, todavía es pronto para evaluar los efectos de esta nueva normativa sobre las donaciones a los partidos políticos.

nanciación. En dicho informe, el Tribunal de Cuentas detectó «deficiencias» e «incoherencias» en la contabilidad de Podemos y constató que casi 50.000 euros donados por particulares no habían sido debidamente identificados. Podemos alegó que la cuenta de Paypal en la que recibían las donaciones no exigía los mismos datos que requiere el Tribunal de Cuentas para identificar a los donantes, es decir, que las donaciones realizadas por este mecanismo *on line* no dejaban constancia del nombre, apellidos, DNI y domicilio del donante. Este hecho motivó que se introdujese una enmienda en el texto de la LO 3/2015 para establecer expresamente en el artículo 4.2.h) LOFPP que «lo dispuesto en las letras anteriores [de dicho precepto] será de aplicación a los supuestos de recepción de donaciones a través de mecanismos de financiación participativa». Este recordatorio está bien, pero se ha echado en falta un mayor esfuerzo del legislador para adaptar la regulación existente a estos nuevos mecanismos de financiación que están llamados a ganar protagonismo en los próximos años.

3. *La regulación de las aportaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos*

Las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos se han convertido, desde la aprobación de la LOFPP de 2007, en el principal resquicio legal por el que el dinero, tanto público como privado, ha seguido llegando a los partidos sorteando las limitaciones impuestas a las donaciones directas.

La LOFPP de 2007 contenía en su Disposición Adicional Séptima dos importantes previsiones que permitían eludir determinadas restricciones que se imponían a los partidos. En primer lugar, el límite cuantitativo de las donaciones privadas realizadas a favor de estas entidades se situaba en 150.000 euros (mientras que para los partidos este límite se situaba en 100.000 euros). En segundo lugar, a las fundaciones no se les aplicaba la prohibición de recibir donaciones de empresas privadas que tuvieran contrato vigente con Administraciones, organismos o empresas públicas.

A ello se añadió la práctica habitual de las fundaciones de realizar convenios de colaboración con personas jurídico-privadas (a veces, incluso, públicas) para la realización de actividades, las cuales, no en todos los casos, pero sí con frecuencia, se definen de forma genérica, de manera que no se distinguen de la actuación propia de estas fundaciones. En otras ocasiones, en los convenios no aparecen definidas con claridad las contraprestaciones pactadas a cambio de las aportaciones dinerarias. El Tribunal de Cuentas detectó esta práctica en el primer informe sobre la contabilidad ordinaria de los partidos correspondientes

al ejercicio 2007, que se dio a conocer en marzo de 2012. En este informe, el Tribunal de Cuentas interpretó que las aportaciones realizadas a través de estos convenios debían ser tratadas como donaciones, sustentando este criterio en el artículo 25 de la Ley 49/2002, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, según el cual se entiende por convenio de colaboración empresarial aquel por el cual las entidades, a cambio de una ayuda económica para la realización de las actividades que efectúan en el cumplimiento del objeto o finalidad específica, se comprometen a difundir, por cualquier medio, la participación del colaborador en dichas actividades, difusión que no constituye una prestación de servicios. Estamos, pues, ante la entrega de un dinero con ánimo de liberalidad, asimilable, por tanto, a la donación.

En el ejercicio 2007, de los 3,2 millones de euros de aportaciones recibidos por las fundaciones vinculadas a los partidos, 639.499 euros se instrumentaron a través de convenios. En 2008, la puerta de entrada de las fundaciones comienza a funcionar a pleno rendimiento y nos encontramos ya con 9,1 millones de euros de aportaciones recibidas, de las cuales más de 2,1 millones instrumentadas a través de convenios. En 2009, se declaran 9,3 millones de euros de aportaciones, de los cuales 1,2 a través de convenios. En 2010, 8,7 millones de euros de aportaciones, de los cuales 1,7 a través de convenios (la mitad corresponden a convenios de la Fundación Ideas, del PSOE). En 2011, 7,2 millones de euros de aportaciones, de los cuales casi 2 a través de convenios (casi la mitad, de nuevo, corresponden a la Fundación Ideas, del PSOE). En 2012, último dato conocido, hay 7,8 millones de euros de aportaciones, de los cuales 2,2 a través de convenios (1,2 millones corresponden a convenios de la Fundación FAES).

La reforma de la LOFPP llevada a cabo en 2012 (Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre), lejos de solucionar este problema detectado por el órgano fiscalizador, puso en bandeja a los partidos un nuevo resquicio para que el dinero público y privado siga llegando hasta sus fundaciones y asociaciones, eludiendo los límites legales, pues se introdujo un nuevo apartado en la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP en el que se establecía 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» (DA 7.^a, apartado cuatro de la LOFPP). Esta previsión, por tanto, legaliza plenamente esta práctica e incluso abre la puerta, pues no lo impide expresamente, a la realización de convenios de colaboración con Administraciones, organismos y empresas públicas.

La reforma de 2012, además, eliminó el límite cuantitativo de 150.000 para las donaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos. No es exagerado calificar el régimen resultante de la reforma de 2012 como de «barra libre» para las aportaciones a las fundaciones. El *Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2013) (13) hizo saltar la alarma señalando que las excepciones introducidas en 2012 en relación con las fuentes de ingresos permitidas para estas entidades son mucho más amplias que las existentes antes de la aprobación de dicha ley.

La última reforma, llevada a cabo mediante la LO 3/2015, incluye una importante mejora al incluir los requisitos para establecer la vinculación orgánica de las fundaciones con los partidos, pero más allá de ello, básicamente, sigue dejando expedita la puerta trasera de las fundaciones para que los partidos recibieran dinero procedente de personas jurídico-privadas sin ningún límite cuantitativo. Pero sobre todo, sigue abierta la puerta de los convenios de colaboración, que no son considerados como donaciones y pueden establecerse incluso con personas jurídico-públicas. Sólo se incluye una cierta prevención en la medida en que se dice que las entregas realizadas como consecuencia de estos convenios deberán, en todo caso, formalizarse en documento público, comunicarse al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde su aceptación y hacerse públicas, preferentemente a través de la página web de la fundación o entidad vinculada. No se establece ningún plazo para cumplir esta obligación.

Así pues, la última reforma aprobada, pese a los avances, puede calificarse como insuficiente y ello se deduce del propio *Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2015), teniendo en cuenta ya el contenido de la última reforma, aunque en el momento de su elaboración la misma se encontraba aún en fase de proyecto. En este *Addendum* se reafirma la preocupación por que

(13) El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) es un organismo creado en el seno del Consejo de Europa con la finalidad de prevenir los fenómenos de corrupción, especialmente en lo relativo a la financiación de los partidos. Para ello, en 2003 adoptó una Recomendación, que los Estados firmantes se comprometieron a cumplir, y a partir de entonces ha llevado a cabo varias rondas de evaluación sobre diversos aspectos de la misma. La tercera ronda de evaluación, abierta en 2007, versa específicamente sobre la financiación de los partidos políticos. Dentro de esta ronda se han publicado tres informes: un *Informe de Evaluación* (28 de mayo de 2009, disponible en español en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3_Spain_Two_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_Two_ES.pdf)), un *Primer Informe de Cumplimiento* (12 de abril de 2011, disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_FR.pdf)) y un *Segundo Informe de Cumplimiento* (11 de julio de 2013, disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_FR.pdf)). Sobre este último se ha publicado un *Addendum* (3 de marzo de 2015, disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)7_ADD_2ndRC_Spain_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)7_ADD_2ndRC_Spain_FR.pdf)).

las disposiciones de lo que entonces era todavía un proyecto —ahora ya convertidas en ley— puedan permitir sortear las reglas aplicables a las donaciones a los partidos. Se señala en particular la posibilidad de que las empresas realicen donaciones a las fundaciones, cuando no pueden hacerlas a los partidos. Por otra parte, se recuerdan las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas de cara a la consolidación de las cuentas de los partidos y de sus entidades vinculadas, recomendaciones que no se han visto reflejados en el proyecto de ley. En definitiva, el GRECO hace un llamamiento a las autoridades nacionales a revisar la legislación para impedir que las fundaciones y las asociaciones vinculadas a los partidos sean utilizadas como vías paralelas de financiación de las actividades ordinarias de los partidos.

Se podrá alegar, ciertamente, que las fundaciones de los partidos realizan importantes funciones como *think tanks* o como instancias de formación del personal político, por poner sólo dos ejemplos de actividades que frecuentemente realizan. Por otro lado, tampoco se puede ignorar que muchas de las actividades realizadas bajo el paraguas de fundaciones o entidades vinculadas a los partidos, como conferencias, seminarios, jornadas de debate, etc., son propiamente actividades partidistas en las que se da visibilidad a los líderes de los partidos o se promocionan las propuestas políticas de éstos de cara a los ciudadanos. Por ello, en mi opinión, su financiación debe estar sometida a los mismos requisitos que los partidos en cuanto a los principios de igualdad de oportunidades y de transparencia.

4. *La regulación de los préstamos bancarios*

Una de las cuestiones más problemáticas en relación con el modelo de financiación de los partidos políticos españoles es, sin duda, la de la regulación de los préstamos bancarios. A este respecto, como reflexión general, puede decirse que la legislación española se ha caracterizado por una enorme permisividad que pone en evidencia la escandalosa dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras.

La LOFPP aprobada en 2007 no contenía ninguna limitación al endeudamiento de los partidos (14) y era muy laxa a la hora de regular los acuerdos de renegociación de las deudas, los cuales conducían frecuentemente a la condo-

(14) A diferencia de la Ley de 1987, que establecía que las amortizaciones anuales de los créditos contratados por los partidos políticos no podían superar el 25 por 100 de las subvenciones públicas anuales concedidas por gastos generales y, en su caso, por funcionamiento de los grupos

nación parcial o total de las mismas. De hecho, esta ley lo que hizo fue ofrecer una cobertura legal explícita sin ninguna ilimitación a estos acuerdos, tras los problemas detectados por el Tribunal de Cuentas en relación con la aplicación de la legislación anterior (LOFPP de 1987), que no contenía ninguna referencia a los mismos.

No resulta fácil evaluar los efectos prácticos de la modificación legal operada en 2007, pero parece bastante claro que el efecto conjunto de la eliminación del límite anual anteriormente aplicable a las amortizaciones y de la legalización de los acuerdos de renegociación, no ha contribuido a disminuir ni el sobreendeudamiento, ni la consiguiente dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras.

El problema de los préstamos bancarios alcanzó tal gravedad que fue puesto en evidencia por el *Informe de Evaluación sobre España* del GRECO (2009) (15). En dicho informe, este organismo manifestó su preocupación por la situación de sobreendeudamiento de los partidos políticos, lo que podría hacerlos 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.).

A pesar de la gravedad de la situación, el problema no fue atajado y el *Primer Informe de Cumplimiento* del GRECO (2011) (16) fue contundente a la hora de denunciar el incumplimiento de nuestro país de las recomendaciones realizadas en el informe de 2009. Así, en relación con el problema del sobreendeudamiento, si bien se considera positiva la recomendación realizada por el Tribunal de Cuentas a los partidos para que gestionen mejor sus finanzas y reduzcan sus deudas (17), se señala al mismo tiempo que se trata de una simple recomendación y que, por lo tanto, no es vinculante. Al mismo tiempo, el informe revelaba que no se disponía de información actualizada sobre la evolución reciente del nivel de endeudamiento de los partidos y se animaba al Tribunal de Cuentas a que, tal y como se había anunciado, en los siguientes informes sobre la financiación de los partidos se ofreciera esta información (18). Esto ha sido

parlamentarios, aunque, ciertamente, la efectividad de dicha limitación se encontraba en entredicho.

(15) *Vid. supra* nota 14.

(16) *Vid. supra* nota 14.

(17) Resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 22 de junio de 2010 (BOCCGG, Serie A, n.º 341).

(18) En los informes anteriores se contenía información sobre las operaciones de crédito de cada partido en particular, pero no una información conjunta.

llevado a cabo por primera vez en el Informe de Fiscalización correspondiente al ejercicio 2007, donde se da cuenta de que el nivel de endeudamiento conjunto reflejado en las cuentas anuales presentadas por las formaciones políticas a 31 de diciembre de 2007 asciende a un total de 226,7 millones de euros. En 2008 el nivel de endeudamiento global descendía ligeramente hasta 222 millones de euros; en 2009 vuelve a subir, situándose en 236,8 millones de euros; en 2010 baja a 218,3 millones de euros; en 2011, año en el que coinciden elecciones municipales y generales, se dispara hasta 270,9 millones; y, como último dato disponible, en 2012 desciende a 237,6 millones. De esta enorme deuda, en torno al 60 por 100 corresponde invariablemente a los dos grandes partidos (PP y PSOE, incluido el PSC).

Por otra parte, en el citado Informe de abril de 2011, el GRECO era categórico a la hora de considerar que los préstamos concedidos en condiciones ventajosas y los acuerdos de renegociación, cuando supongan una condonación, constituyen indudablemente donaciones encubiertas que podían servir para sortear los límites legales de las aportaciones privadas.

Tras los contundentes informes del GRECO, se hacía muy difícil seguir manteniendo la laxitud de la LOFPD de 2007 y ello, sin duda, propició que en la tramitación parlamentaria de la reforma de 2012 (LO 5/2012), merced a una enmienda de UPyD, se incluyese en la ley la sujeción de las condonaciones de deudas a los partidos políticos por parte de las entidades de crédito al límite de 100.000 euros anuales, que era el establecido para las donaciones privadas en ese momento.

Sin embargo, las carencias que subsistían en la legislación motivaron que el *Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2013) (19), considerase que la recomendación sobre la regulación de los préstamos todavía no había sido totalmente cumplida y exigiese un refuerzo de las medidas de transparencia.

La reforma llevada a cabo mediante la LO 3/2015 intenta corregir las carencias de la legislación anterior, pero sigue siendo insuficiente. La nueva regulación mantiene la previsión según la cual los partidos políticos pueden renegociar sus deudas con las entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico, pero introduce la prohibición de que estos acuerdos de renegociación conlleven una condonación total o parcial, lo que resulta acorde con la prohibición de donaciones a los partidos por parte de personas jurídicas. A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

(19) *Vid. supra* nota 14.

Esta prohibición ha sido favorablemente acogida en el *Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2015) (20), pero se sigue considerando insuficiente a la nueva regulación, sobre todo en materia de transparencia, como veremos más adelante en este mismo trabajo. En este documento se recuerda que el endeudamiento de los partidos políticos españoles, y la vulnerabilidad potencial de éstos frente a las entidades de crédito que esta situación de sobreendeudamiento puede conllevar, son un tema de grave preocupación en nuestro país.

5. *Las medidas de transparencia y de control*

La transparencia es un objetivo nuclear de cualquier modelo de regulación de la financiación de los partidos, no sólo como instrumento al servicio del control del cumplimiento de la legalidad y como medio de prevención de prácticas corruptas, sino también, y sobre todo, como instrumento al servicio del derecho de los electores a recibir una información adecuada sobre las fuentes de financiación de los partidos que compiten por su voto, favoreciendo así el carácter libre de la elección. Como ha señalado Martínez Cousinou, la transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos «permite a los ciudadanos disponer de una información esencial sobre la limpieza del proceso electoral, sobre la honestidad de los competidores y sobre la existencia de intereses espurios que estén condicionando las decisiones políticas» (21).

El objetivo 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 alcanzar a todos los elementos que nos permiten conocer cómo se financian los partidos. En la sociedad actual, *fácil acceso* a la información significa garantizar un acceso *on line* que no requiera una búsqueda especializada. Una información *comprensible* es una información que se presenta en un lenguaje accesible para la mayoría de los ciudadanos y que no requiere unos conocimientos técnicos para su interpretación. Una información disponible en un *tiempo útil* significa, en la medida de lo posible, inmediatez, o al menos disponibilidad en un momento en que la información puede servir para formar la voluntad electoral. Cuando esto último tampoco sea posible, debe garantizarse

(20) *Vid. supra* nota 14.

(21) MARTÍNEZ COUSINOU, Gloria, *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 presentada en la UNED, 2013, pág. 68.

que, al menos, la información disponible pueda servir para una rendición de cuentas efectiva ante los ciudadanos. Junto a todo ello, una auténtica política de transparencia implica una actitud proactiva por parte de los propios partidos y de las autoridades públicas implicadas, llevando a cabo una política de comunicación activa, directamente con los ciudadanos, pero también a través de los medios de comunicación, los cuales desempeñan un papel insustituible de mediación y de interpretación de los datos.

Es indudable que desde que se aprobó la LOFPP de 2007 se han dado muchos pasos en la buena dirección en materia de transparencia, aunque aún estamos lejos de alcanzar el nivel que resultaría deseable. Esta ley supuso un hito al vedar las donaciones anónimas, pero no llegó a establecer la transparencia. Se exigía la identificación de los donantes ante el órgano de control, pero los datos no se hacían públicos.

La reforma llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 5/2012 supuso un nuevo avance en materia de transparencia, pero tampoco fue suficiente. Se obliga a los partidos políticos, fundaciones y entidades vinculadas a hacer públicas sus cuentas y a ofrecer información sobre los préstamos bancarios, pero esa obligación sólo entra en juego una vez que el Tribunal de Cuentas ha emitido el informe de fiscalización que corresponda en cada caso. Como señala el *Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2013) (22), las previsiones legales 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. A ello se añade el retraso del Tribunal de Cuentas a la hora de publicar sus informes. En definitiva, para el GRECO hay claramente una carencia en relación con la información que se ofrece al público en una materia tan sensible como ésta.

La LO 3/2015 incluye algunos avances más, sobre todo en materia de control, pero sigue sin establecer una auténtica política de transparencia en su dimensión de instrumento de información de los ciudadanos. La principal carencia que se advierte es que la legislación sigue sin obligar a que se publique la identidad de todos los donantes, tan sólo se obliga a los partidos a la identificación de todos los donantes ante el Tribunal de Cuentas a efectos de fiscalización y a la publicación de los datos identificativos de los autores de las donaciones (o legados) superiores a 25.000 euros, en el plazo de un mes a contar desde el envío de la contabilidad anual al Tribunal de Cuentas. En mi opinión, estas previsiones no ofrecen una información completa, puesto que el límite de 25.000 euros es excesivamente elevado y, por consiguiente, ineficaz a la hora de proporcionar

(22) *Vid. supra* nota 14.

una información de interés para los ciudadanos, y no ofrecen tampoco una información en tiempo útil, puesto que la publicación de los datos se va a hacer entre siete y trece meses después de que se haya producido la donación. No se entiende por qué, si la ley obliga a los partidos a notificar todas las donaciones superiores a 25.000 euros en el plazo de tres meses desde su aceptación, no se establece que el propio Tribunal de Cuentas proceda a la publicación de estos datos en el momento en que los recibe y sea preciso esperar a que los partidos le entreguen sus cuentas anuales para obligar a estos mismos partidos a que lleven a cabo la publicación. De hecho, hacer depender la publicación de estos datos de los propios partidos arroja nuevas dudas sobre la eficacia de la medida. Sin duda, sería mucho más seguro y eficiente que fuese el propio Tribunal de Cuentas el que publicase los datos en su página web.

En relación con la transparencia en materia de créditos bancarios, la reforma, una vez más, avanza en la buena dirección, pero se queda corta. Se establece que, en el plazo de un mes a contar desde la fecha de envío de la contabilidad anual al Tribunal de Cuentas, los partidos deben publicar en su página electrónica la cuantía de los créditos pendientes de amortización (con especificación de la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización). Parece claro que, con esta previsión, el Gobierno pretende salir al paso de las valoraciones negativas contenidas en el *Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2013) (23), sin embargo, en mi opinión, al igual que lo que sucede con las donaciones, la publicación de los datos es tardía y no debería dejarse en manos de los propios partidos.

Respecto a los acuerdos de renegociación de deudas, se mantiene también la previsión, introducida en la ley por la reforma de 2012, en el sentido de que de tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España, y lo único que se añade es que esta obligación se aplicará, en especial, a los acuerdos que supongan la cancelación de garantías reales y que la obligación de dar cuenta de los mismos se extiende tanto al partido político como a la entidad de crédito. Sin embargo, la ley sigue sin fijar plazo para el cumplimiento de esta obligación de información. Por otra parte, se trata de una obligación de información, pero no de transparencia, pues los ciudadanos sólo tendrán acceso a la información que figure en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas. En mi opinión, tanto el traslado de la información al Tribunal de Cuentas como la publicación completa de la misma por el propio Tribunal deberían ser inmediatos.

(23) *Vid. supra* nota 14.

Otra de las carencias de la reforma llevada a cabo mediante la LO 3/2015 en materia de transparencia tiene que ver con las fundaciones y entidades vinculadas. La obligatoriedad de la inscripción de las fundaciones y entidades vinculadas en el Registro de Partidos, lo que constituye requisito para concurrir a las convocatorias de subvenciones, resulta sin duda positiva, pero totalmente insuficiente a la vista de los ámbitos de opacidad que siguen existiendo. Uno de ellos, como hemos visto anteriormente, es el de los convenios de colaboración respecto de los cuales la reforma introduce una previsión en el sentido de que las entregas realizadas como consecuencia de estos convenios deberán, en todo caso, formalizarse en documento público, comunicarse al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses desde su aceptación y hacerse públicas, preferentemente a través de la página web de la fundación o entidad vinculada, pero no se establece ningún plazo para el cumplimiento de esta obligación de publicidad. Mucho nos tememos que la información no estará a disposición de los ciudadanos en un tiempo útil.

Respecto a la transparencia de las cuentas de los partidos a nivel local, el *Segundo Informe de Cumplimiento* del GRECO (2013) (24) señalaba una importante deficiencia, pues la contabilidad sólo estaba consolidada hasta el nivel provincial, pero no incluía ninguna información sobre las estructuras municipales. GRECO recuerda el riesgo de corrupción que existe en este nivel, dado el volumen de las operaciones económicas que se desarrollan por las autoridades municipales en España (por ejemplo, contrataciones o licencias).

La reforma llevada a cabo mediante la LO 3/2015 corrige esta deficiencia estableciendo que «Las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico y provincial. *Las cuentas correspondientes al ámbito local y comarcal, si existiese, se integrarán en las cuentas de nivel provincial*» (en cursiva, el inciso incluido por la reforma). Se eleva a rango legal así lo establecido en el Plan de Contabilidad de los partidos aprobado por el Tribunal de Cuentas en octubre de 2014, en el que se fijaba como objetivo que las cuentas anuales remitidas representen toda la actividad económico-financiera desarrollada por la organización territorial del partido político, con independencia del grado de autonomía funcional y de la estructura territorial implantada por el mismo.

Otros de los avances incorporados por la LO 3/2015 en materia de control que resultan destacables son la mejora la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones, que habrán de hacerse en cuentas abiertas en entidades de crédito exclusivamente para dicho fin [art. 4.2.b) LOFPP], la

(24) *Vid. supra* nota 14.

regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera y su comparecencia ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas (art. 14 bis LOFPP), la regulación de la obligatoriedad para los partidos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y la fijación de los principios en los que habrá de inspirarse dicha contratación (DA 13.^a LOFPP), y la mejora técnica del régimen de infracciones y sanciones, si bien un aumento de los plazos de prescripción sería deseable para que las infracciones no quedasen impunes (Título VI LOFPP).

En cuanto a las reformas que la LO 3/2015 introduce en la LO reguladora del Tribunal de Cuentas, en términos generales puede decirse que son también positivas, aunque insuficientes. La atribución de potestad reglamentaria a esta institución, en lo atinente a su autoorganización, es lógica. El establecimiento de fórmulas de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito también parece muy loable. 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.

En definitiva, podemos concluir diciendo que la LO 3/2015 supone un avance notable en materia de control y de transparencia, entendida como instrumento al servicio del control, pero resulta totalmente insuficiente a la hora de establecer un auténtico régimen de transparencia en su dimensión de información a los ciudadanos como elemento básico de la formación de su voluntad electoral, 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, aunque sí se dispone que llegue al público, no se ponen los medios para que se haga en tiempo útil y en condiciones que faciliten el acceso y la comprensión de la misma.

III. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO Y LAS BASES DEL MISMO

Como acabamos de ver, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, introduce ciertos avances que van en la buena dirección, sobre todo en lo que atañe al refuerzo del control, pero no modifica los caracteres esenciales del modelo de financiación

de los partidos en España y, por consiguiente, resulta claramente insuficiente para hacer que dicho modelo cumpla adecuadamente con sus objetivos básicos de garantía de la suficiencia y estabilidad de los recursos, promoción de la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, refuerzo de la conexión entre los partidos y la sociedad y garantía de la transparencia.

El modelo actual ha conducido a una estructura de la financiación en la que los recursos públicos son los predominantes y en el que, ante la escasez de aportaciones privadas que se canalicen por las vías legales, más allá de las cuotas de los afiliados y de las aportaciones de los cargos públicos (sobre la financiación ilegal no hablamos), la financiación privada de los partidos descansa fundamentalmente sobre los préstamos bancarios.

TABLA 1. *Peso relativo de la financiación pública de los partidos políticos, 2008-2012*

(Porcentaje de financiación pública en relación en el total de los ingresos)

	PP	PSOE	IU	CiU	PNV	Total
2012	87 por 100	75 por 100	83 por 100	61 por 100	67 por 100	79 por 100
2011	88 por 100	81 por 100	85 por 100	70 por 100	56 por 100	82 por 100
2010	87 por 100	78 por 100	77 por 100	59 por 100	53 por 100	79 por 100
2009	89 por 100	78 por 100	76 por 100	67 por 100	68 por 100	81 por 100
2008	88 por 100	76 por 100	75 por 100	60 por 100	68 por 100	80 por 100

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del Tribunal de Cuentas.

Según las cuentas anuales declaradas por los partidos, reflejadas en los informes del Tribunal de Cuentas, los partidos políticos españoles se financian fundamentalmente a través de fondos públicos. Sumando los diferentes tipos de subvenciones (ordinarias, electorales, para seguridad, de grupos parlamentarios e institucionales) los ingresos de los partidos provenientes del erario público vienen representando en los últimos años en torno al 80 por 100 del total. El peso real de la financiación pública puede ser incluso mayor si tomamos en consideración la financiación pública indirecta (beneficios fiscales, cesión gratuita de recursos públicos) y si tenemos en cuenta que una parte de la financiación privada está constituida por las aportaciones de cargos públicos, es decir, el llamado «impuesto de partido», el cual, en cierto modo, podría ser también considerado como una fuente de financiación pública indirecta (25). Además,

(25) En este sentido, RÓDRIGUEZ LÓPEZ, Ángel, «El impuesto de partido como vía de financiación pública indirecta en el sistema político», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2014.

tampoco se contabilizan en ese 80 por 100 las subvenciones recibidas por fundaciones y asociaciones recibidas por los partidos y una parte desconocida de las subvenciones recibidas por los grupos institucionales en las entidades locales, ya que la información publicada por el Tribunal de Cuentas es incompleta.

Estas subvenciones públicas se reparten, además, en función de criterios que priman de manera desproporcionada el mantenimiento del *statu quo* (26). Lejos de configurar un sistema de financiación pública destinado a compensar las diferencias *de facto* existentes entre los partidos en cuanto a recursos económicos, contribuyendo a optimizar la visibilidad de las distintas opciones políticas, nuestro marco regulatorio produce justamente el efecto contrario, pues beneficia desproporcionadamente a los grandes partidos. De hecho, el sistema de partidos ha permanecido prácticamente invariable desde finales de los años ochenta hasta que, como consecuencia de la profunda crisis económica e institucional que hemos sufrido en los últimos años, la hegemonía de los grandes partidos se ha debilitado con la irrupción de fuerzas políticas emergentes.

Se ha mantenido con frecuencia que un peso excesivo de la financiación pública produce un efecto de acomodación en los partidos, les hace dependientes del Estado y les desconecta de los ciudadanos. En la medida que los principales ingresos provienen del Estado, las aportaciones propias de los afiliados o de los simpatizantes se convierten en una fuente secundaria, lo que erosiona su presencia, voz y representación. Esto, a su vez, refuerza la tendencia de los partidos a hacerse más oligárquicos y menos democráticos, asentándose esa oligarquía sobre un sólido entramado burocrático. Además, al no tener que preocuparse de recaudar fondos en los sectores sociales que les son afines, los partidos se desvinculan de sus bases, lo que refuerza los aparatos internos (27). El debilitamiento de la conexión se produce tanto con los propios afiliados, como con los ciudadanos no afiliados y con los grupos sociales de referencia. Como consecuencia de ello, los partidos experimentan dificultades crecientes para conectar con las tendencias sociales emergentes (28).

(26) Me remito al respecto a los argumentos que ya expuse en mi anterior trabajo sobre esta cuestión: SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, *op. cit.*, pág. 178. Ésta es una opinión compartida por la mayoría de la doctrina. Por todos, PAJARES MONTOLÍO, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, págs. 224 y sigs.

(27) En este sentido, BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 190; ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La financiación de los partidos políticos*, Foro de la Sociedad Civil, 2009, págs. 21 y sigs.

(28) En este sentido, RODRÍGUEZ TERUEL, Joan (coord.), *Finançament de partits i transparència democràtica. Bones Pràctiques a Europa i Amèrica del Nord*, Fundació Catalunya Europa, 2013, págs. 83 y sigs.

Esta preocupación por la desconexión de los partidos con los ciudadanos quedó muy bien reflejada en la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 1992 (29) sobre la financiación pública de los partidos en la que insistió en la necesidad de que los partidos se mantengan al margen del Estado y no se desvinculen de la ciudadanía, lo que a juicio del Tribunal implica la necesidad de un equilibrio entre la financiación pública y la privada. La reforma de la Ley de partidos alemana que entró en vigor el 1 de enero de 1994 llevó ese principio de equilibrio a la práctica estableciendo que los partidos no podían recibir más dinero del Estado del que obtengan a través de aportaciones privadas.

En este orden de ideas, es necesario hacer una referencia, aunque sea superficial, a la tesis sobre la «cartelización» del sistema de partidos (30). Según esta teoría, en los últimos años existe una tendencia hacia una simbiosis cada vez más estrecha entre los partidos y el Estado y un alejamiento cada vez mayor de la sociedad civil. Uno de los fenómenos que se asociarían con esta tendencia sería la desatención hacia la captación de recursos entre militantes y simpatizantes y la dependencia cada vez mayor respecto de la financiación pública, la cual es regulada por los propios partidos del cartel de manera que se protege el *statu quo* y se frena la entrada de nuevos partidos. En resumen, el Estado, invadido por los partidos se convierte en la fuente principal de recursos y las reglas estatales, dictadas por los partidos, se convierten en instrumento para la resistencia frente a los retos que plantean nuevas formas de movilización social (31).

Algunos estudios publicados sugieren que en España la financiación pública no ha llegado a producir una cartelización del sistema de partidos (32), pero, aunque los datos empíricos no arrojen suficiente luz sobre si este modelo de

(29) BVerfGE 85, 264 y sigs.

(30) KATZ, Richard S., y MAIR, Peter, «El partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos», *Zona Abierta*, núm. 108-109, 2004, págs. 9 y sigs.

(31) *Ibidem*, pág. 25.

(32) En el caso español, algunas tendencias del sistema político desde la aprobación de la LOFPP de 1987, como la consolidación de los principales partidos beneficiados por las ayudas públicas y el descenso de la volatilidad electoral, aunque podrían ser compatibles con la tesis de la cartelización, se explicarían mejor como una consecuencia del voto estratégico del electorado; en este sentido, GARCÍA VIÑUELA, Enrique, «Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política», *Ciencia Política*, núm. 20, pág. 89. Incluso hay quien sostiene que en nuestro país las subvenciones electorales a los partidos permitieron un grado de pluralismo político que habría resultado inviable con un régimen de financiación privada, al menos en los años de la transición; *Vid.* GILLESPIE, Richard, «Party Funding in a New Democracy: Spain», en BURNELL, Peter, y WARE, Alan (eds.), *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press, 1998, pág. 90. En parecidos términos se expresa también RODRÍGUEZ TERUEL, Joan, *op. cit.*, pág. 75.

financiación está contribuyendo o no a agravar el problema de la desconexión entre los partidos y la sociedad, lo que parece innegable es que la regulación actualmente existente no hace nada por mejorar ese problema.

Se necesita, pues, un nuevo modelo de financiación que promueva de manera más adecuada la igualdad de oportunidades y reduzca la excesiva preponderancia de la financiación pública con el fin de reforzar la conexión entre los partidos y los ciudadanos. Pero hay que ser muy prudentes, ya que huyendo del excesivo peso de la financiación pública y de los problemas que comporta, podríamos caer en una excesiva dependencia de los partidos respecto de la financiación privada, en particular respecto a los grandes donantes, lo que supondría aún un mayor peligro para la igualdad de oportunidades.

En la literatura sobre la financiación de los partidos encontramos ideas muy diversas e incluso enfrentadas sobre lo que quiere decir la «conexión con la sociedad». Desde una óptica liberal, este argumento se utiliza en no pocas ocasiones para proponer la drástica limitación o incluso la desaparición total de las subvenciones públicas, al tiempo que se justifica una financiación privada casi ilimitada y se considera que la conjunción de intereses entre los partidos y el mundo empresarial no sólo no es rechazable, sino que es algo saludable para el sistema democrático. Así, por ejemplo, Ariño Ortiz critica la «voracidad» de los partidos respecto a la financiación pública, a la que llega a calificar como «saqueo del contribuyente» (33), y destaca las incontables virtudes del dinero privado, llegando a decir que «el dinero privado siempre apoyará a aquellos candidatos que crea le van a favorecer con sus criterios de actuación, pero esto no es algo que tenga necesariamente que evitarse, siempre que se sepa con toda claridad quién da, cuánto da y a quiénes» (34).

Sin embargo, existe también otra forma de entender la conexión con la sociedad, que se traduce en una exigencia de comunicación entre los partidos y las personas a cuyo servicio están, es decir, la ciudadanía. Ello no implica, en absoluto, que los partidos deban ignorar los intereses colectivos existentes en el seno de las sociedades, aunque sí les obliga a buscar una mediación entre los intereses generales y particulares.

Se necesita, pues, un nuevo modelo que utilice la financiación pública para garantizar la suficiencia y la estabilidad de los recursos de los partidos y para promover la igualdad de oportunidades entre ellos, pero que compense el excesivo peso de la financiación pública no con grandes donaciones de unas pocas personas jurídicas, sino con pequeñas donaciones de muchas personas físicas.

(33) ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *op. cit.*, pág. 40.

(34) *Ibidem*, pág. 28.

Frente a la dependencia del Estado no podemos oponer la financiación corporativa, sino que debemos buscar un modelo de financiación ciudadana que refuerce los vínculos de los partidos con la sociedad.

La necesidad de un nuevo modelo se justifica también por las carencias del actual en materia de transparencia. Como hemos visto en las páginas anteriores, el modelo actual ha ido reforzando las exigencias de transparencia, pero entendida sobre todo como un instrumento al servicio del control de la legalidad. El destinatario privilegiado de la información es el Tribunal de Cuentas y, generalmente, la información que se pone al servicio de los ciudadanos es tardía e incompleta.

Como exponía en mi anterior trabajo (35), no existe un «modelo constitucional» de financiación de los partidos y el legislador goza en este ámbito de un amplio margen de configuración. Pero la decisión que adopte no es una decisión inocua, sino que condiciona el tipo de democracia en el que nos vamos a encontrar. Dentro del amplio marco constitucional relativo a los partidos políticos —delimitado por los principios del pluralismo político, de la igualdad de oportunidades, del reconocimiento de su contribución a la formación y transmisión de la voluntad popular, de la exigencia de democracia interna, de la garantía de su libertad frente al Estado y su conexión con la sociedad— pueden caber diversos modelos de democracia, más o menos elitistas, más o menos participativos, más o menos plutocráticos, más o menos igualitarios y el papel que juegan los partidos en uno u otro modelo va a estar en buena medida condicionado por sus fuentes de financiación.

El modelo que se va a proponer a continuación se corresponde con un modelo de partido menos dependiente del Estado y de los poderes económicos, menos burocrático, menos centralizado y más anclado en la sociedad, en sus bases y en los grupos sociales que lo sustentan y, por consiguiente, más proclive a adoptar sus decisiones democráticamente. La ciudadanía española está demandando cambios a los partidos. Les pide que sean más abiertos, más democráticos, más transparentes, más responsables ante los ciudadanos y más atentos a sus demandas. Un modelo de financiación adecuado puede favorecer este tipo de cambios. Veamos, pues, a continuación, cuáles serían las bases de este nuevo modelo.

(35) SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, *op. cit.*, págs. 163 y sigs.

1. *Una financiación pública suficiente, estable y repartida con criterios más equitativos*

¿Qué es una financiación pública suficiente? No existen estudios empíricos que nos permitan saber qué fondos necesitan exactamente los partidos políticos para poder cumplir adecuadamente sus funciones institucionales y sociales. Por ello, evitaré pronunciarme sobre la necesidad de reducir estos fondos o mantenerlos en su nivel actual. Si partimos de base de su mantenimiento, los cambios que es necesario introducir en el modelo tienen que ver fundamentalmente con los criterios de reparto de dichos fondos y, en menor medida, en relación con cierto tipo de subvenciones, con la garantía de su estabilidad.

Respecto al reparto de las subvenciones, el gran cambio que es preciso acometer es la eliminación de la barrera de la representación parlamentaria para poder acceder a estos fondos. A mi juicio, los criterios de reparto actuales equiparan de manera reduccionista la «funcionalidad representativa» de los partidos con la «representación parlamentaria», como si la única forma que tuvieran los partidos de representar a los ciudadanos fuese a través de su presencia en el Parlamento. La prima a los partidos parlamentarios puede tener un cierto sentido, y especialmente en los momentos fundacionales de nuestra democracia, pero en ningún caso puede justificar la exclusión total de partidos con apoyo social significativo, aunque no estén representados en el Parlamento.

Resulta oportuno recordar, a este respecto, la jurisprudencia constitucional de otros países en los que se han planteado este tipo de problemas. Los argumentos más claros los encontramos, quizás, en la Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá *Figueroa v. Canadá* (2003) (36): En esta decisión, se rechazaron de manera explícita y contundente las alegaciones que supeditaban el significado del proceso electoral a su finalidad última —escoger un parlamento y un gobierno— y, en consonancia con ellas, entendían justificado que se diese un trato de favor en materia de acceso a la financiación pública a los partidos con expectativas razonables de estar representados en el parlamento y de aspirar a formar gobierno. En contra de dicha visión, el Tribunal entendió que «la participación en el proceso electoral posee un valor intrínseco con independencia de su impacto en el resultado». Se reconoce, pues, que el proceso electoral posee también una función expresiva y deliberativa, en cuyo cumplimiento las contribuciones de todos los candidatos y partidos, también de los minoritarios que no logran acceder a la representación, son relevantes.

(36) 1 *Supreme Court Reports* 912.

Un modelo de financiación de los partidos que promueva la igualdad de oportunidades no puede, por tanto, excluir por completo a los partidos políticos no parlamentarios. En todo caso, es preciso diferenciar entre las subvenciones electorales y las subvenciones para gastos ordinarios, pues su sentido y finalidad son distintos.

Las subvenciones electorales están destinadas a permitir la participación de los partidos en los procesos electorales y, por ello, entiendo que deberían acceder a ellas todos los partidos que participen significativamente en dichos procesos, sin ninguna distinción entre los que obtengan representación parlamentaria y los que no la obtengan. A mi juicio, sólo el número de votos debe ser tenido en cuenta a la hora del reparto, pudiéndose establecer una barrera mínima de acceso para garantizar un mínimo de seriedad o apoyo social. Esa barrera podría situarse, por ejemplo, en un 0,5 por 100 o un 1 por 100 de los votos a nivel nacional o, alternativamente, el 3 por 100 de los votos en las circunscripciones en las que hayan concurrido a las elecciones.

Las subvenciones para el funcionamiento ordinario, en cambio, no sólo se fundamentan en la participación electoral, sino que tienen que ver con el ejercicio de todas las funciones sociales e institucionales de los partidos. En ese sentido, puede estar justificado un cierto trato de favor hacia los partidos parlamentarios, por la función institucional que ejercen.

En consonancia con nuestro modelo de Estado compuesto, parece razonable que se generalice un sistema de financiación pública ordinaria descentralizado autonómicamente y también sería conveniente buscar fórmulas para garantizar que las subvenciones para gastos de funcionamiento de los parlamentos autonómicos y de las corporaciones locales estén sometidas a unos criterios de suficiencia y estabilidad y no se conviertan en un arma política en manos de las mayorías. En relación con los municipios y provincias, la Ley de Régimen Local podría establecer unos criterios comunes.

2. *Una financiación privada basada en donaciones de pequeña cuantía de personas físicas*

Además de la prohibición de las donaciones de las personas jurídicas, que debería ser total y alcanzar también a las donaciones electorales y a las donaciones a las fundaciones o entidades vinculadas a los partidos, el fomento de las aportaciones ciudadanas de pequeña cuantía se basa en dos medidas paralelas: limitaciones cuantitativas e incentivos fiscales regresivos.

En Derecho comparado encontramos una clara tendencia en algunas democracias avanzadas en el sentido de rebajar drásticamente los límites de las donaciones privadas a los partidos como medio para reducir la influencia del *big money* en las competiciones electorales. Quizás el ejemplo paradigmático sea Canadá, donde la donación máxima por persona y año a cada partido registrado es de 1.200 dólares (37), pero se pueden citar otros países que han seguido la misma línea, como Bélgica, que fija un tope máximo de donación de 500 euros por partido o candidato (2.000 al conjunto de partidos y candidatos); Irlanda, que establece el límite en 2.500 euros por partido y 1.000 euros por candidato; y Francia, donde el límite se eleva hasta 7.500 euros por partido y 4.600 euros por candidato (38).

¿Cuál sería un límite adecuado para España? En anteriores trabajos he manifestado que un límite razonable es de 2.000 o, como máximo, 3.000 euros por persona y partido político al año, pero es necesario tener en cuenta también las contribuciones de los cargos públicos, que son una fuente tradicional de ingresos de los partidos en nuestro país, y que superar dichas cantidades (39).

Respecto a los incentivos fiscales, si queremos que favorezcan especialmente las donaciones de pequeña cuantía, tienen que ser regresivos. Un ejemplo muy interesante sería el sistema de *tax credit* establecido en Canadá (40). La reciente reforma de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, llevada a cabo por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, a la que nos hemos referido anteriormente, sigue esta vía al prever que los primeros 150 euros de donativos de cada contribuyente del IRPF tengan una deducción del 75 por 100.

(37) Ley electoral, sección 405 (1)(a). La Ley permite igualmente una aportación máxima por persona de 1.200 dólares en conjunto a candidatos individuales, aspirantes a la nominación como candidatos y asociaciones de distrito registradas [CEA, sección 405 (1)(a1)]; asimismo, la Ley permite una aportación máxima por persona de 1.200 a cada candidato no asociado a un partido registrado en cada elección [CEA, sección 405 (1)(b)] y al conjunto de los aspirantes al liderazgo de un partido en cada proceso de selección interno [CEA, sección 405 (1)(c)].

(38) *International Idea Political Finance Database*. Disponible en <http://www.idea.int/political-finance/> [consultado el 15-06-2015].

(39) En la tramitación parlamentaria de la LO 3/2015, el Grupo Parlamentario Socialista propuso un límite de 15.000 euros. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. A-82-2 de 18/12/2014.

(40) Cada contribuyente se puede desgravar el 75 por 100 de las cantidades donadas hasta los primeros 100 dólares de donación; 75 dólares más el 50 por 100 de lo donado por encima de 100 dólares y hasta 550 dólares; y 300 dólares más el 33,3 por 100 de lo donado por encima de 550 dólares, sin que la desgravación total pueda superar los 500 dólares. Income Tax Act, Section 42 (2).

El problema de las deducciones fiscales es que sólo benefician a quienes hacen la declaración del IRPF, lo cual deja fuera a las rentas más bajas. Este problema podría solventarse mediante un sistema de incentivo especialmente pensado para las microdonaciones, que son las que con mayor probabilidad pueden ser realizadas por personas de bajos recursos. Un sistema posible sería complementar las pequeñas donaciones privadas con subvenciones públicas.

Complementar fondos privados con fondos públicos es un método conocido en Derecho comparado. Se utiliza, por ejemplo, en Alemania, donde cada partido recibe 0,38 euros por cada euro de aportaciones privadas (cuotas o donaciones) que recauda (hasta un límite de 3.300 euros por persona), y es también la base del sistema de *matching funds* en Estados Unidos que se estableció como método voluntario de financiación pública para las campañas presidenciales en 1976 (*Federal Election Campaign Act*). De acuerdo con este sistema, por cada dólar de donación recaudado hasta los primeros 250 dólares, el candidato recibe otro dólar de subvención pública. Sin embargo, este sistema ha caído en desuso en las últimas convocatorias, porque para acceder a él es necesario aceptar un tope de gastos y los candidatos más importantes han preferido renunciar a la financiación pública y poder gastar ilimitadamente.

No obstante, sistemas similares se siguen utilizando con éxito en diversos tipos de elecciones en los EEUU. Podemos citar como ejemplo la variante utilizada en las elecciones locales en la ciudad de Nueva York. El sistema empleado se caracteriza por complementar con dinero público sólo donaciones de personas físicas, residentes en la ciudad y de pequeña cuantía (hasta 175 dólares) y por hacerlo en una proporción de 6 por 1 (por cada dólar recaudado de pequeños donantes se reciben 6 de subvención). A cambio, los candidatos se comprometen a aceptar un límite de gastos y a cumplir con determinadas obligaciones de transparencia. Además, lo que es muy interesante, los candidatos tienen que comprometerse a participar en al menos un debate público (41).

Obviamente, las diferencias de cultura jurídica y política entre los Estados Unidos y España son enormes, pero no sería descabellado adaptar a nuestro país alguna forma de complementación entre microdonaciones y subvenciones públicas, sobre todo si lo ponemos en relación con los nuevos sistemas de *crowdfunding* a través de Internet. Este sistema puede, sin duda, cambiar la forma de hacer campaña, favoreciendo un contacto más directo con los votan-

(41) Sobre este sistema, MIGALLY, Angela, y LISS, Susan, *Small Donors Matching Funds: The NYC Election Experience*, Brennan Center for Justice at the NYU School of Law, 2010. Disponible en <https://www.brennancenter.org/publication/small-donor-matching-funds-nyc-election-experience> [consultado el 15-06-2015].

tes. Asimismo puede cambiar la aproximación de los ciudadanos a los partidos, pues contribuir económicamente incrementa el interés por la participación en la toma de decisiones. Es lógico que quien esté dispuesto a colaborar económicamente con un partido, aunque sea con una cantidad modesta, quiera tener a cambio voz y voto en las decisiones más importantes, como, por ejemplo, en la selección de los candidatos. Además, frente a la afiliación clásica, este sistema no supone un compromiso tan fuerte y tan estable con el partido. Por último, un sistema de estas características también tiene importantes ventajas desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, pues favorece el acceso a la competición electoral de partidos y candidatos con apoyo social significativo, pero sin acceso a grandes donantes, o de fuerzas políticas emergentes que todavía no han concurrido a ningún proceso electoral y, por consiguiente, no han tenido acceso a la financiación pública.

3. *La garantía de la transparencia al servicio de la ciudadanía*

El tercer pilar del nuevo modelo de financiación de los partidos tiene que ser, necesariamente, la transparencia, pero no sólo la transparencia como instrumento al servicio del control, sino también, y sobre todo, como instrumento al servicio del derecho de los ciudadanos a disponer de una información relevante para la formación de su decisión electoral.

Las preguntas que debemos responder al respecto son básicamente tres: qué, cuándo y cómo. ¿Qué información es relevante para los ciudadanos? ¿Cuándo debe estar dicha información a disposición de los ciudadanos? ¿Cómo debe ser puesta a disposición de los ciudadanos?

Respondiendo a la primera pregunta, la información relevante para los ciudadanos es toda la relativa a los ingresos y a los gastos de los partidos, de manera que los ciudadanos puedan conocer cuál es el origen de los fondos de los partidos y en qué se emplean dichos fondos.

Respecto a las donaciones, es importante detenerse brevemente en la controversia sobre si la identidad de los donantes debe ser conocida o no. Como planteamiento inicial, hay que reconocer que nos encontramos ante un conflicto de derechos en el que, por un lado, se sitúa el derecho de los ciudadanos a conocer, que se sustenta básicamente sobre el derecho a un sufragio libre, y por otro lado el derecho a la intimidad y a la libertad ideológica.

En mi opinión, desde el punto de vista de la libertad ideológica (en su vertiente de derecho a no declarar sobre la propia ideología) no existirían reparos constitucionales a la hora de exigir la publicación de la identidad de todas las

personas que realicen donaciones a los partidos políticos porque cuando una persona realiza una donación a un partido político está realizando un *acto expresivo*, similar a la firma de un manifiesto o a la participación en una manifestación pública, y, por consiguiente, no podría acogerse al derecho a no declarar sobre su ideología.

También existen argumentos de peso para afirmar el carácter prevalente del derecho a la información de los ciudadanos, como base para el ejercicio de sus derechos democráticos (sufragio libre), y, en menor medida, del interés público en la prevención de la corrupción, sobre el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales. Sin embargo, este carácter prevalente se debilita enormemente cuando estamos hablando de donaciones de pequeña cuantía porque la utilidad de la información resulta en estos casos mucho menor.

Parece obvio, que una medida de transparencia total que obligase a publicar la identidad de los donantes de pequeña cuantía, sería muy lesiva para el derecho a la intimidad de estas personas 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. Ciertamente, también habría un argumento pragmático a tener en cuenta, pues si hemos estado hablando anteriormente de la necesidad de incentivar las pequeñas donaciones, parece evidente que la publicación de los datos de los donantes no es algo que ayude precisamente a la consecución de dicho objetivo.

¿Cuál puede ser entonces un límite razonable? En el marco de un modelo como el que venimos proponiendo en este trabajo, en el que las donaciones sólo sean aceptables hasta un límite máximo de 2.000 o 3.000 euros al año, el umbral que en el que se obligaría a la publicación de la identidad del donante podría situarse en el 10 por 100 de ese tope máximo, en torno a los 200 o 300 euros anuales. Esto permitiría dejar fuera a los simples afiliados o a las personas que hacen pequeñas donaciones y en cambio ofrecería información a los ciudadanos 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.

Por supuesto, la transparencia debe llegar también a los créditos bancarios y a las aportaciones que reciben las fundaciones y entidades vinculada a los partidos, tanto las que tienen carácter de donaciones como las que se instrumentan a través de convenios. Respecto de estos últimos, sería necesario conocer cuáles son las entidades con las que se realizan y cuáles son las actividades objeto del convenio.

De cualquier modo, hay que reconocer que la legislación actual ya es bastante completa respecto a la primera pregunta (¿qué debe conocerse?), sin embargo, las carencias principales, tal y como hemos podido apreciar en la primera parte de este artículo, se refieren al cuándo y al cómo de la publicación de los datos.

Como decíamos antes, no basta con que la información sea puesta a disposición de los ciudadanos, es necesario que éstos tengan un fácil acceso a la misma, que sea presentada de forma comprensible para la mayoría de las personas, y ello incluye que sea presentada de forma homogénea, permitiendo la comparación entre los diversos partidos, y que sea puesta a disposición del público en un tiempo útil. A mi juicio, estos requisitos se cumplirían con mayor efectividad si se hiciese responsable al Tribunal de Cuentas de la publicación de los datos.

Además sería necesario introducir reformas para permitir que la información pudiera estar disponible en un tiempo útil. Sobre las donaciones recibidas, préstamos bancarios y acuerdos de renegociación se podrían hacer, por ejemplo, informes trimestrales y, en todo caso, se podría obligar a publicar toda la información puesta al día en tiempo real durante los períodos electorales.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Si es cierto, como dijeron los Jueces O'Connor y Stevens del Tribunal Supremo norteamericano en una de las sentencias más citadas sobre financiación electoral, que «el dinero, como el agua, siempre encuentra una salida» (42), entonces podríamos comparar el modelo de financiación de los partidos que ha regido en España durante gran parte de la etapa democrática con un enorme colador.

Durante años, los informes del Tribunal de Cuentas no eran más que la constatación de su incapacidad para controlar lo incontrolable y los partidos tuvieron la posibilidad de incumplir sistemáticamente la legalidad ante la ausencia de instrumentos eficaces para exigir su cumplimiento. Las informaciones conocidas a través de diversos sumarios judiciales nos indican que no sólo existió esa posibilidad, sino que la misma se materializó en diversas ocasiones.

Dejando de lado la financiación ilegal, la propia legalidad siempre ha ofrecido resquicios para sortear los límites que ella misma establecía. Primero fueron las donaciones anónimas, es verdad que con un límite (no podían superar el

(42) *McCConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003).

5 por 100 de lo recibido del Estado como subvención ordinaria), pero la superación de dicho límite nunca dio lugar a sanción por parte del Tribunal de Cuentas, dado el vacío legal existente en cuanto al régimen sancionador aplicable.

La LOFPP aprobada en 2007 acabó con las donaciones anónimas, obligando a la identificación de los donantes, pero no impuso la transparencia, pues los datos de los donantes no pueden hacerse públicos. Además, esta nueva ley llevaba incorporados nuevos agujeros, como la cobertura legal ilimitada a los acuerdos de renegociación de deuda con los bancos o la regulación más permisiva de las donaciones a fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos. Algunos de esos agujeros fueron parcialmente corregidos por la reforma de 2012, pero en ella se deja abierta de par en par la puerta trasera de las fundaciones. Siempre que se ha cerrado una puerta se ha abierto otra.

La última ley aprobada, la LO 3/2015, de 30 de marzo, mejora los instrumentos de control y sanción con el fin de salir al paso de los tirones de orejas de los informes del GRECO, pero sigue dejando demasiadas puertas abiertas. Sin duda, el régimen legal resultante de esta última reforma es mejor que cualquiera de los anteriores, pero en esencia no cambia nada en el modelo que ha regido en España desde la reinstauración de la democracia. Un modelo insatisfactorio desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, la conexión de los partidos con los ciudadanos o la transparencia.

El ideal democrático supone que todos los ciudadanos tengan una posibilidad igual de participar en el debate público y de influir así en la toma de decisiones políticas. En las sociedades contemporáneas, la influencia del dinero es el principal obstáculo para que ese debate libre se haga realidad. Por ello, si queremos que nuestra democracia, imperfecta por definición, se acerque mínimamente a ese ideal, es necesario dar algún paso para contrarrestar la influencia de los poderes económicos en la vida política. Una auténtica reforma de la financiación de los partidos para instaurar un sistema transparente de financiación ciudadana sería un paso en la buena dirección.