

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

M.^a ISABEL SERRANO MAÍLLO

Dra. en Periodismo y Licenciada en Derecho

SUMARIO

1. Las fuentes de financiación de los partidos políticos
2. Fiscalización y control
3. Postura de la doctrina
4. Financiación irregular

Las normas sobre financiación de los partidos políticos son relativamente recientes en España, ya que no aparecen hasta 1977¹, cuando tienen lugar las primeras elecciones democráticas en nuestro país. Desde ese momento, la financiación de los partidos políticos vive tres periodos diferentes²: de 1977 a 1985, las normas fomentan la coexistencia de la financiación pública y la privada; a partir de 1985 se desarrollan varias leyes³ que van a terminar por establecer un sistema de financiación mayoritariamente público; finalmente, a mediados de los años noventa comienza el tercer periodo que trata de impulsar la financiación privada, si bien es cierto que ese periodo aún no se ha visto reflejado en la legislación española, que sigue manteniendo una financiación predominantemente pública. La justificación del carácter político en la que se basan las subvenciones públicas a los partidos políticos se contempla en el art. 6 de la Constitución Española⁴.

1. Las primeras normas aparecen en el Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

2. DEL CASTILLO, Pilar, «La financiación de los partidos políticos en España», en *La financiación de la política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998*. http://www.ijdh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/PILAR.htm, p. 1.

3. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, de 1987 (LOFPP).

4. Dispone el art. 6 de la Constitución Española de 1978: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son ins-

Actualmente, la financiación de partidos políticos en España⁵ se encuentra regulada, fundamentalmente, en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP)⁶ y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). La primera establece un sistema de financiación mixto, donde coexisten la financiación pública y la privada, aunque predomina notablemente la pública y regula las subvenciones estatales anuales a los partidos. La segunda, recoge la regulación sobre las subvenciones por gastos electorales. Otras leyes que se refieren al tema que nos ocupa, son la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), que modifica aspectos de las leyes mencionadas, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

1. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como he apuntado más arriba, la financiación de los partidos políticos en España se basa en un sistema mixto⁷, donde coexisten las fuentes de financiación públicas y privadas, aunque la mayor parte de los fondos destinados a los partidos políticos provienen del Estado.

1.1. FINANCIACIÓN PÚBLICA

La financiación pública puede ser de dos tipos: directa o indirecta. La directa consiste en conceder a los partidos políticos fondos directos de los Presupuestos Generales del Estado, y la indirecta en darles cierto trato de favor relacionado con la cesión de espacios gratuitos en los medios de comunica-

trumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

5. La tramitación y resolución de los expedientes de las subvenciones públicas a los partidos políticos corresponde en nuestro país a la Dirección General de Política Interior. En el caso de las elecciones autonómicas, los encargados de tramitar y conceder las subvenciones por gastos electorales son las correspondientes Consejerías de los respectivos Gobiernos autonómicos.

6. Esta Ley ha sido modificada recientemente por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

7. ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», Cuadernos de Debate, número 47, Madrid, 1993, pp. 13 y 14: «Las coordinadas del Estado social de Derecho parecen aconsejar un sistema mixto de financiación (...) Hoy día parece pacíficamente admitido que si bien los partidos son asociaciones privadas, realizan también funciones públicas o de interés general debiendo, a tal efecto, ser sujetos pasivos de una financiación pública. (...) parece también congruente reconocer el principio de la financiación privada, debiendo facilitarse la misma, así como su necesario control. Y es que, en el fondo, se impone un sistema mixto de financiación».

ción, exenciones fiscales, subvenciones para el envío postal de programas y propaganda política, etc.⁸

1.1.1. Financiación pública directa

Dentro de la financiación directa se distingue entre:

A) Subvenciones por gastos electorales⁹. Se encuentra regulada en la LOREG y se trata de un sistema de subvenciones públicas¹⁰ que consiste, esencialmente, en entregar a los partidos políticos una cantidad de dinero para que afronten los gastos que ocasiona el presentarse a unas elecciones¹¹. La subvención depende del número de escaños y votos obtenidos y del tipo de elecciones a las que concurra el partido político (elecciones generales, elecciones locales y elecciones al Parlamento Europeo...) y sólo se conceden cuando se celebran elecciones.

a) *Elecciones Generales*. Se concede a cada partido, por cada escaño que obtenga en el Congreso o en el Senado, la cantidad de 2 millones de pesetas (12000 €), 75 pesetas (0.45 €) por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso (siempre y cuando al menos uno de sus miembros hubiera obtenido un escaño de Diputado), y 30 pesetas (0.18 €) por cada uno de los votos conseguidos por los candidatos que hubieran obtenido escaño de Senador (Art. 175.1 LOREG).

8. Entre las manifestaciones más destacables de este tipo de financiación se encuentran: Cesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación públicas durante las campañas electorales, subvenciones para los envíos de propaganda electoral, cesión de locales y lugares públicos para los actos que se lleven a cabo durante las campañas electorales y cesión de lugares especiales para utilizarlos como espacios publicitarios durante las campañas.

9. Dispone el art. 2.1,a) LOFPP que «Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por (...) Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General».

10. Art. 127.1 LOREG: «El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos (...) por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales (...)».

11. Dispone el Art. 130 de la LOREG: «Se consideran gastos electorales los que realicen los partidos (...) participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos por los siguientes conceptos: a) Confección de sobres y papeletas electorales. b) Propaganda y publicidad directa o indirecta dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuera la forma y el medio que utilice. c) Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral. d) Remuneraciones y gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas. e) Medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones y del personal al servicio de la candidatura. f) Correspondencia y franqueo. g) Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente. h) Cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones.» (Artículo redactado conforme a la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo).

El límite de los gastos electorales para las elecciones a las Cortes Generales o cualquiera de sus Cámaras «será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas (0.24 €) el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido...» (Art. 175.2 LOREG)¹².

Además de las subvenciones apuntadas más arriba, el Estado concede a los partidos otra cantidad de dinero a modo de subvención¹³, por los gastos electorales que les ocasione el envío —directo y personal— a sus electores de publicidad o propaganda electoral. Se abonan 20 pesetas (0.12 €) por cada elector en cada una de las circunscripciones en que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado, siempre que la candidatura hubiera conseguido el número de Diputados o Senadores o de votos necesarios para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara¹⁴ (Art. 175.3, a) LOREG)¹⁵.

b) Elecciones Municipales. La Orden de 3 de abril de 2003 del Ministerio de Hacienda sobre Elecciones a Ayuntamientos, «fija las cantidades actualizadas a las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las Elecciones Municipales de 25 de mayo de 2003¹⁶». En su apartado segundo establece la subvención de 224.62 € por concejal electo y 0.45 € por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, siempre que al menos uno de sus miembros hubiera sido proclamado Concejal.

Según el apartado tercero de la indicada orden: «Para las Elecciones Municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0.09 € el número de habitantes correspondiente a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 124818.20 € por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición».

12. Artículo redactado según la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

13. Art. 193.3, b) LOREG: «La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite, previsto en el apartado 2 de este artículo, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a la que se refiere este apartado».

14. Continúa el art. 175.3, a): «La obtención de Grupo Parlamentario en ambas Cámaras no dará derecho a percibir la subvención más que una sola vez».

15. Art. 175.3, b) LOREG: «La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el apartado 2 de este artículo, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a la que se refiere este apartado».

16. La Orden de 3 de abril de 2003, Núm. 754/2003 del Ministerio de Hacienda actualiza las cantidades fijadas para subvencionar los gastos originados por las actividades electorales, regulada en el artículo 193 de la LO 5/1985, de 19 de junio. Se incrementan las cantidades con respecto a las elecciones anteriores; por ejemplo, el Estado venía concediendo a cada partido 25000 pesetas (150 €) por cada concejal elegido y 50 pesetas (0.30 €) por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, siempre que al menos uno de sus miembros hubiera sido proclamado concejal; ahora estas cantidades son 224.62 € y 0.45 € respectivamente.

Según el apartado cuarto a) de la Orden de 14 de marzo de 2003: «Se abonarán 0.18 € por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya obtenido representación en las Corporaciones Locales de que se trate, siempre que la candidatura de referencia hubiese presentado listas en el 50 por 100 de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia correspondiente y haya obtenido, al menos, la representación en el 50 por 100 de los mismos¹⁷».

c) *Elecciones al Parlamento Europeo*: El Estado concede a cada partido 3 millones de pesetas (18000 €) por cada escaño obtenido y 100 pesetas (0.60 €) por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, siempre que al menos uno de sus miembros hubiera obtenido escaño de Diputado¹⁸.

El límite de los gastos electorales para las elecciones al Parlamento Europeo será «el que resulte de multiplicar por 20 pesetas (0.12 €) el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas» (Art. 227.2 LOREG)¹⁹.

Al igual que en el caso de las elecciones Generales y Municipales, también en las elecciones al Parlamento Europeo el Estado concede a los partidos una cantidad de dinero para subvencionar los gastos electorales que les ocasione el envío a sus electores de publicidad o propaganda electoral. En este caso, se abonarán, según el artículo 227.3 LOREG, a) 16 pesetas (0.10 €) por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 15 por 100 de los votos válidos emitidos; b) 12 pesetas (0.07 €) por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 6 por 100 de los votos válidos emitidos; c) 3 pesetas (0.02 €) por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 3 por 100 de los votos válidos emitidos; d) 1 peseta (0.006 €) por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 1 por 100 de los votos válidos emitidos²⁰.

Como límite a las subvenciones, aplicable a cualquier tipo de elecciones, la LOREG establece en su art. 127.1 que «... En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su

17. Se trata de una subvención adicional por «los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral».

18. Art. 227.1 LOREG, redactado según la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

19. Artículo redactado según la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

20. Continúa el artículo 227.3 LOREG diciendo que «La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el apartado 2 de este artículo, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a la que se refiere este apartado». (Artículo añadido por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General).

función fiscalizadora»²¹. Esta misma Ley y con relación al límite de los gastos electorales establece en su art. 131.1, como norma general, que «ningún partido (...) puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley...»²².

B) Subvenciones por cargos públicos²³. Se trata de subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios y, como apunta Marín Leiva, «el requisito para causar derecho a las mismas es el de haber adquirido la condición plena de Diputado o Senador y formar parte de algún grupo parlamentario»²⁴. Este tipo de subvenciones se encuentra regulado en los Reglamentos de ambas Cámaras y la cuantía es igual para ambas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, en su art. 28.1, establece que el Congreso asignará a los Grupos Parlamentarios «... con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

21. La LOREG establece otros límites a este tipo de financiación. Dice en su art. 128: «1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponda al estado, a las Comunidades Autónomas, a las provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones públicas. 2. Queda igualmente prohibida la aportación a estas cuentas procedentes de Entidades o personas extranjeras, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo...».

22. Disposición Adicional Primera LOREG: «1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos. (...) 3. Los restantes artículos del Título primero de esta Ley tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos».

23. Dispone el art. 2.1,b) LOFPP que «Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por (...) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa».

24. MARÍN LEIVA, Félix, «Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España», en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, compilado por J. Jesús Orozco Henríquez, <http://www.trife.gob.mx/congreso/marin.html>, pp. 13 y 14. Recuerda este mismo autor que los requisitos para constituir un Grupo Parlamentario en España vienen recogidos en el Art. 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. Dice: «1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aún sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación. 2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

Por su parte, el Reglamento del Senado de 10 de junio de 1982 establece en su art. 34 que «El Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos».

C) Subvenciones estatales anuales²⁵. Se encuentra regulada en el art. 3.1 de la LOFPP y consiste en una serie de subvenciones anuales no condicionadas que el Estado, vía Presupuestos Generales, concede a los partidos políticos para atender a sus gastos de funcionamiento ordinario²⁶. Hay que apuntar que aunque tienen carácter anual, se abonan mensualmente²⁷.

Estas subvenciones se reparten entre los partidos políticos en función del número de escaños y de votos que obtuvieron en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, por lo que podemos decir que sólo las Elecciones Generales tienen incidencia en el nacimiento del derecho a estas subvenciones. La cantidad designada para este fin no está fijada de antemano, sino que se establece cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y el reparto se hace dividiendo la cantidad estipulada en tres partes iguales. La primera de ellas se reparte entre los partidos políticos en función del número de escaños obtenidos y las otras dos en función de los votos²⁸.

El límite queda establecido en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la cantidad que se asigna para cada ejercicio en la partida presupuestaria.

En el año 2002 (BOE de 26 de octubre de 2002), la subvención anual estatal que se concedió a cada partido político fue:

Partido Popular	27.530.766,36 €
Partido Socialista Obrero Español	17.678.661,48 €
Partido Socialista de Cataluña	2.931.089,40 €

25. Dispone el art. 2.1,c) de la LOFPP que «Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por (...) las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente ley».

26. Art. 3.1 LOFPP: «El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario».

27. MARÍN LEIVA, *op. cit.*, p. 7, dice: «La razón de esta forma de abono estriba en el hecho de que no puede conocerse de antemano los parámetros, votos y escaños, en virtud de los cuales se efectúa el reparto entre las diversas fuerzas políticas (...), permanezcan inalterables durante todo el ejercicio, dado que siempre existe la posibilidad (...) de que las Cámaras Legislativas sean disueltas y sean convocadas nuevas Elecciones Generales, de cuyos resultados dependerá la asignación de las subvenciones en cuestión».

28. Art. 3.2 LOFPP: «... No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigidos en el art. 163.1.a), de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General». Dice el mencionado artículo: «No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción».

Convergencia i Unió	2.508.302,12 €
Izquierda Unida	2.415.090,00 €
Partido Nacionalista Vasco	986.879,52 €
Bloque Nacionalista Galego	697.057,67 €
Otros	2.114.239,68 €

1.1.2. Financiación Pública indirecta

La financiación pública indirecta «consiste en la concesión a los partidos políticos de determinadas franquicias, exenciones fiscales o tratamiento de favor en la utilización de los medios de comunicación social»²⁹. Normalmente, este tipo de subvenciones se concede durante las campañas electorales. En principio, podría parecer que este tipo de gastos se encuentran dentro de las denominadas *subvenciones por gastos electorales*, pero mientras aquellas suponían un desembolso por parte de la Administración, en el caso de la *financiación pública indirecta* no es así, sino que, como ya he dicho, se trata de «un trato de favor», más que de una «subvención».

Aclarado este punto, podemos decir que los ejemplos más significativos de financiación pública indirecta pueden resumirse como sigue:

a) Cesión gratuita, por parte de los Ayuntamientos, de locales oficiales y lugares públicos para celebrar actos de campaña electoral (Art. 54.3 LOREG)³⁰.

b) Cesión de espacios gratuitos, por parte de los Ayuntamientos, para la colocación de carteles, pancartas o banderolas (Art. 55.1 LOREG)³¹.

c) Tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral (Art. 59 LOREG).

d) Cesión de espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública³² (Art. 60.2 LOREG).

29. ÁLVAREZ CONDE, op. cit., p. 21.

30. Párrafo añadido por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General.

31. En el apartado 3 de este artículo se añade un límite a los gastos electorales. Dice: «El gasto de las candidaturas en este tipo de publicidad no podrá exceder del 25 por 100 del límite de gastos previstos en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate». (Artículo redactado según la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General).

32. Los partidos políticos no pueden contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación de titularidad pública (Art. 60.1 LOREG), ni en las emisoras de televisión de titularidad privada (Artículo único.1 de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, Reguladora de la Publicidad Electoral en Emisoras de Televisión Privadas). Sí pueden hacerlo, en cambio, en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, si bien los gastos realizados en esta publicidad, no podrán superar el 20 por 100 del límite de gasto previstos para los partidos en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2, según el proceso electoral de que se trate (Art. 58.1 LOREG).

1.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN PRIVADA

Este tipo de fuentes de financiación podrá llevarse a cabo por medio de: cuotas y aportaciones de los afiliados, actividades propias del partido y rendimiento de su propio patrimonio, créditos concertados por los partidos³³, herencias o legados y, por último, ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos por la ley³⁴.

La LOFPP establece diferentes formas de financiación privada, pero impone límites³⁵. Así, sólo se permiten aportaciones privadas que sean «no finalistas» y, cuando éstas provengan de personas jurídicas, exige además que exista acuerdo por parte del órgano social competente³⁶. La Ley, además, prohíbe a los partidos aceptar —directa o indirectamente—: «a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por ciento de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos previstas en el artículo anterior. b) Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas (60000 €) al año. c) Aportaciones procedentes de empresas públicas ni de empresas que mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración pública» (Art. 4.3 LOFPP). Además se restringen las aportaciones que provengan de personas extranjeras y se les prohíbe aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros³⁷.

33. Art. 8 LOFPP: «Sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo 2.1 para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito».

34. Art. 2.2 LOFPP: «Recursos procedentes de la financiación privada: a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados. b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente Ley. d) Los créditos que concierden. e) Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan».

35. Art. 7 LOFPP: «El incumplimiento por los partidos políticos de las prohibiciones establecidas en los artículos 4 y 5.2, será sancionado con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada».

36. Art. 4 LOFPP: «1. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente Ley. 2. Las aportaciones procedentes de personas jurídicas requerirán acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto».

37. Art. 5 LOFPP: «1. Los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas, procedentes de personas extranjeras con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales. 2. No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el parlamento Europeo».

Además de estas restricciones establecidas en la LOFPP para las aportaciones «no finalistas» hay que añadir, como apunta Blanco Valdés³⁸, las establecidas por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)³⁹ que, además, establece un sistema de control al exigir a quienes aporten fondos a las cuentas electorales de los partidos, que hagan constar en el acto de imposición su nombre, domicilio, y n.º del Documento Nacional de Identidad o pasaporte, y a quienes lo aporten por cuenta y representación de otra persona física o jurídica, que hagan constar el nombre de aquella⁴⁰.

2. FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Dentro de los métodos de fiscalización y control de la financiación de los partidos políticos, voy a considerar no sólo los medios públicos de control, sino también, los internos.

2.1. CONTROL INTERNO

La Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos impone a los partidos, por un lado, unas obligaciones contables —por medio de registros de contabilidad— «que permita en todo momento conocer su situación financiera»⁴¹ y, por otro, el deber de «prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos» (Art. 10 LOFPP).

38. BLANCO VALDÉS, Roberto L., «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos», en Cuadernos y debates, núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 43 y 44.

39. *Vid. supra.* nota 21.

40. Art. 126 LOREG: «1. Quienes aporten fondos a las cuentas referidas en los artículos anteriores harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y el número de su Documento Nacional de Identidad o Pasaporte, que será exhibido al correspondiente empleado de la Entidad depositaria. 2. Cuando se aporten cantidades por cuenta y en representación de otra persona física o jurídica, se hará constar el nombre de ésta. 3. Cuando las imposiciones se efectúen por partidos se hace constar la procedencia de los fondos que se depositan».

41. Art. 9.1 LOFPP. En su apartado 2 dice: «Los libros de Tesorería, Inventarios y Balances deberán contener, conforme a principios de Contabilidad general aceptados: a) El inventario anual de todos los bienes. b) La cuenta de ingresos, consignándose, como mínimo las siguientes categorías de ingresos: 1. Cuantía total de las cuotas i aportaciones de sus afiliados. 2. Rendimientos procedentes de su propio patrimonio. 3. Ingresos procedentes de las aportaciones a que se refieren los artículos 4 y 5 de esta Ley. 4. Subvenciones estatales. 5. Rendimientos procedentes de las actividades del partido. c) La cuenta de gastos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de gastos: 1. Gastos de personal. 2. gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes). 3. Gastos financieros de préstamos. 4. Otros gastos de administración. 5. Gastos de las actividades propias del partido. d) Las operaciones de capital, relativas a: 1. Créditos. 2. Inversiones. 3. Deudores y acreedores».

2.2. CONTROL EXTERNO

El órgano encargado de la fiscalización externa de las actividades financieras de los partidos políticos es el Tribunal de Cuentas⁴².

2.2.1. *Subvenciones públicas anuales*

Las formaciones políticas que reciban este tipo de subvenciones deben presentar «ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos (Art. 11.2 LOFPP). Dicho Tribunal cuenta con un plazo de ocho meses desde que recibe la documentación para pronunciarse «sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento»⁴³.

2.2.2. *Subvenciones públicas por gastos electorales*⁴⁴

Lo primero que exige la LOREG en relación con las subvenciones electorales, es que todas las candidaturas tengan un administrador electoral⁴⁵ que se responsabilice de los ingresos, los gastos y la contabilidad, la cual debe ajus-

42. Art. 11.1 LOFPP: «La fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas».

43. Art. 11.3 LOFPP: «El Tribunal de Cuentas, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación señalada en el número anterior, se pronunciará sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento». Este apartado se refiere también a las aportaciones privadas.

44. El contenido de este apartado se encuentra regulado en las Secciones Primera (Los Administradores y las cuentas electorales) y Cuarta (Control de la contabilidad y adjudicación de las subvenciones) de la LOREG.

45. Toda candidatura debe tener un administrador electoral y, si se presentan varias de un mismo partido dentro de una misma provincia, deben contar, además, con un administrador común. Los partidos que presenten candidatura en más de una provincia, han de tener también un administrador general (Arts. 121.1 y 122.1 LOREG).

Establecía la LOREG en su art. 123.1: «Puede ser designado administrador electoral cualquier ciudadano, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.» Este apartado se modifica por la LO 1/2003, de 10 de marzo, sobre «Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales», añadiendo lo que sigue: «No podrán ser designados administradores electorales en quienes concurra la circunstancia a la que se refiere el párrafo b) del apartado 2 del art. 6 de la presente ley». Dispone el indicado párrafo b) del apartado 2: «Son ilegibles: los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en los términos previstos en la legislación penal».

tarse, en todo caso, a los principios generales contenidos en el vigente Plan General de Contabilidad⁴⁶.

Una vez convocadas las elecciones y hasta el centésimo día posterior a la celebración de las mismas, la Junta Electoral Central y las Provinciales deben velar por el cumplimiento de las normas establecidas por la LOREG con relación a este tipo de subvenciones. Para ello podrán: a) recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas (Art. 132.1 LOREG); b) reclamar en todo momento a las entidades bancarias y Cajas de Ahorro el estado de las cuentas electorales, los números de identidad de los impositores y todo lo que consideren necesario para ejercer su función fiscalizadora (Art. 132.2 LOREG); c) pedir a los administradores electorales las informaciones contables que crean necesarias (Art. 132.3 LOREG); d) sancionarán las infracciones que detecten y darán aviso al Ministerio Fiscal de las conductas que detecten y que puedan constituir delitos electorales (Art. 132.4 LOREG)⁴⁷.

Posteriormente, los partidos que hayan percibido anticipo⁴⁸ de subvenciones o que hayan obtenido algún candidato electo deben presentar (a través de sus administradores electorales⁴⁹) ante el Tribunal de Cuentas, entre los cien y ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales (Art. 133 LOREG) y las entidades financieras que les hubieran concedido algún crédito deben enviar, dentro del mismo plazo, noticia detallada al Tribunal de Cuentas (Art. 133.3 LOREG).

46. Art. 121 LOREG, redactado según la LO 8/1991, de 13 de marzo. Dispone el art. 125.2 LOREG: «Los administradores electorales y las personas por ellos autorizadas para disponer de los fondos de las cuentas son responsables de las cantidades ingresadas y de su aplicación a los fines señalados».

47. 132.5 LOREG: «Asimismo las Juntas Electorales informarán al Tribunal de Cuentas de los resultados de su actividad fiscalizadora».

48. El art. 127 bis de la LOREG, incorporado por la LO 1/2003, de 10 de marzo, tiene contenido similar al anterior 127, que también se modifica, dispone: «1. El Estado concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que las hubieran obtenido en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas Elecciones Municipales, y no se hubiesen visto privadas de las mismas con posterioridad de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior. La cantidad adelantada no podrá exceder del 30 por 100 de la subvención percibida por el mismo partido, federación, asociación o coalición en las últimas elecciones equivalentes, y del mismo porcentaje de la subvención que resultare de la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 175.3, 193.3 y 227.3 de esta Ley, según el proceso electoral de que se trate. 2. Los adelantos pueden solicitarse entre los días vigésimo primero y vigésimo tercero posteriores a la convocatoria... 4. A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, la Administración del Estado pone a disposición de los administradores electorales los adelantos correspondientes. 5. Los adelantos se devolverán, después de las elecciones, en la cuantía en que superen el importe de la subvención que finalmente haya correspondido a cada partido, federación o coalición...».

49. Art. 133.2 LOREG: «La presentación se realiza por los administradores generales de aquellos partidos, federaciones o coaliciones que hubieran concurrido a las elecciones en varias provincias y por los administradores de las candidaturas en los restantes casos».

El Tribunal de Cuentas emite entonces un informe de fiscalización y lo eleva a la Comisión Mixta Congreso-Senado para que disponga los acuerdos pertinentes⁵⁰.

2.2.3. *Financiación privada*

En cuanto a la financiación privada, la ley enfoca los sistemas de control desde dos perspectivas. Por un lado, prohíbe y limita cierto tipo de aportaciones privadas a los partidos políticos⁵¹ y, por otro, exige una serie de medidas que favorezcan la transparencia a través del conocimiento de: los datos de aquellos que aportan dinero a los partidos⁵² y de las cantidades que reciben los mismos⁵³.

El órgano que se encarga de la fiscalización y control es, también en el caso de la financiación privada, el Tribunal de Cuentas, que atendiendo a los dos sistemas de control a los que me he referido, «podrá requerir a los partidos políticos para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refieren los artículos 4 y 5, que contendrá el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado» (Art. 11.2 LOFPP).

3. POSTURA DE LA DOCTRINA

Son pocos los autores que han escrito sobre la financiación de los partidos políticos en España y por tanto escasas las publicaciones sobre este tema. No obstante, y como veremos a continuación, todos los autores coinciden en las críticas a nuestro sistema de financiación que, en su opinión, debe ser modificado.

50. Art. 134.3 LOREG: «El Tribunal, dentro del mismo plazo, remite el resultado de su fiscalización mediante informe razonado, comprensivo de la declaración del informe de los gastos regulares justificados por cada partido (...), al Gobierno y a la Comisión establecida en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas».

51. Art. 4.3 LOFPP: «No obstante lo anterior, los partidos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente: a) Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5 por ciento de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos políticos previstas en el artículo anterior. b) Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000 de pesetas (60000 €) al año. c) Aportaciones procedentes de empresas públicas ni de empresas que mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración pública».

52. *Vid. supra* nota 40.

53. Art. 6 LOFPP: «El importe de las aportaciones a que se refieren los artículos 4 y 5, se abonarán exclusivamente en cuentas de Entidades de crédito, cuyos únicos ingresos serán los procedentes de las mismas».

3.1. CRÍTICAS

a) *Es necesario potenciar la financiación privada.* La mayoría de los autores defienden una financiación mixta, donde coexistan las aportaciones públicas y las privadas, pero consideran que la tendencia debe ser la de potenciar la financiación privada, lo que incentivaría una mayor participación de la sociedad en los partidos políticos y daría mayor transparencia al tema de la financiación⁵⁴. Así, una parte de la doctrina defiende que, en cuanto que los partidos políticos son asociaciones privadas, es necesario tender a una progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada, estimulando la participación social y favoreciendo su independencia respecto del Estado⁵⁵. Critican que la financiación pública sea «aditiva», cuando debería ser «sustitutiva» de la financiación privada⁵⁶, es decir, actuar sólo cuando las aportaciones privadas no sean suficientes⁵⁷. Otros autores van más allá y consideran que, si los partidos son entes sociales, es la sociedad la que debe resolver sus problemas de financiación⁵⁸. Pilar del Castillo considera que nuestro sistema de

54. MARÍN LEIVA, op. cit. p. 19, dice: «Ni la financiación privada ni la financiación pública impiden, por sí mismas, que los partidos puedan obtener recursos como compensación a tratos de favor, pero en un sistema privado, o esencialmente privado de financiación, los partidos están sometidos a un mayor control por parte de sus electorados que pueden utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas. Con un sistema de financiación público o predominantemente público como el español los partidos tiene menos que perder, ya que en cualquier caso tiene garantizados sus ingresos». ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, pp. 13 y ss. Dice: «Las coordenadas del estado social de Derecho parecen aconsejar un sistema mixto de financiación (...). Hoy día parece pacíficamente admitido que si bien los partidos son asociaciones privadas, realizan también funciones públicas o de interés general debiendo, a tal efecto, ser sujetos pasivos de una financiación pública. (...) Parece también congruente reconocer el principio de la financiación privada, debiendo facilitarse la misma, así como su necesario control. Y es que, en el fondo, se impone un sistema mixto de financiación».

55. PRESNO LINERA, Miguel Ángel, «La Reforma del sistema de financiación de los partidos políticos», <http://www.uniovi.es/~constitucional/miemb/presno/financiacion.doc>, p. 6, dice que «Es necesario, no obstante, adoptar ciertas precauciones en este proceso de equiparación a fin de que el pretendido arraigo de los partidos en la sociedad civil no sea más que un instrumento que prime a algunos, en atención al perfil socioeconómico de su electorado, en detrimento de otros. En esta línea podría ser suficiente el establecimiento de unas *cantidades máximas* a los fondos procedentes de la financiación privada, como ya se contempla en la normativa vigente».

56. BLANCO VALDÉS, Roberto, «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, p. 49.

57. GONZÁLEZ VARAS, Santiago, *La financiación de los partidos políticos*. Dykinson. Madrid, 1995, p. 133. Dice: «El punto de partida legal ha de situarse en la autofinanciación de los partidos y no en la financiación pública. El Estado ha de limitarse a disponer la «ayuda complementaria» allí donde aquellos no pueden llegar».

58. ARGANDOÑA, Antonio, «La financiación de los partidos políticos y la corrupción de las empresas» en *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, núm. 6, 2001. Respecto a la financiación pública dice este autor que «Si ésta es *insuficiente*, puede dificultar el ejercicio de los derechos (...). Pero es más probable que *la financiación sea excesiva* (...), porque en definitiva, la decisión sobre la cuantía de esos fondos corre a cargo de sus beneficiarios (...) y esto puede ser ineficiente».

financiación es un sistema fracasado: «a) porque no evita el tráfico de influencias y en cambio aísla a los partidos de la sociedad; b) porque no induce a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto ya que son ellos los que libremente determinan la cuantía de los fondos públicos que reciben (...); c) porque perjudica la implantación de las organizaciones locales de los partidos a las que no incentiva para contactar con los electores y desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo, en este caso, económica; y d) finalmente porque refuerza el poder de la burocracia central de los partidos únicas destinatarias y gestoras de los fondos públicos».⁵⁹

b) *Las formaciones políticas reciben un trato discriminatorio a la hora de recibir subvenciones.* Algunos consideran que el sistema de financiación español es discriminatorio respecto a los partidos extraparlamentarios y a los partidos minoritarios⁶⁰. Consideran que al hacer depender todas las subvenciones públicas primero del número de escaños parlamentarios obtenidos y, después, de la representación conseguida en el Congreso de los Diputados, se está vulnerando el principio de igualdad en beneficio del de representación parlamentaria⁶¹. Así, en contra de lo que parece propiciar nuestra legislación en materia

Pero, además, aunque *excesiva desde el punto de vista social, es probable que los fondos disponibles no sean suficientes para los partidos y candidatos*. Considera que «La financiación privada presenta numerosas formas prácticas», aunque reconoce que también conlleva problemas de cuantía y compensación.

59. CASTILLO, Pilar del, «Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, p. 59.

60. BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, p. 48: «Nuestro sistema da lugar, en primer término, no solamente a una discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, (...) sino, además, lo que me parece todavía más grave, a una injustificada desigualdad en el tratamiento financiero entre los partidos parlamentarios mayoritarios y minoritarios». CORTÉS, Pilar, «Últimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6. UNED. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000; en p. 212, dice: «De nuevo, se discriminan los votos de aquellos partidos que han superado la barrera del 3% de los votos válidos en un distrito electoral. Y, después, en la fase de reparto de escaños, se vuelve a premiar a los que más votos obtuvieron porque el reparto de escaños va en función de aquellos (...) Los partidos mayoritarios se ven favorecidos (...). Y los nacionalistas también». LÓPEZ GARRIDO, Diego, «La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma», en *La financiación de los partidos políticos*, en *Cuadernos y Debates*, núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, p. 70 dice: «El sistema es claramente discriminatorio para los grupos extraparlamentarios y disuasorio para los *newcomers*, ya que, para gozar de financiación pública, es condición necesaria la obtención de un escaño parlamentario. (...) A la discriminación para los partidos no parlamentarios o para las nuevas alternativas, se une la discriminación para los partidos con pequeña representación parlamentaria, ya castigados por el sistema electoral, y vueltos a penalizar por la importancia dada a los escaños obtenidos».

61. ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 31, dice: «La llamada *financiación ordinaria* (...) parece ser contraria al principio de igualdad, ya que se produce, en función de la presencia parlamentaria, únicamente en el Congreso de los Diputados, siendo cuestionables los criterios de reparto adoptados y la no financiación de aquellos votos que no superen el tope mínimo de la barrera legal de 3 por ciento». Respecto a la *financiación pública indirecta*, dice en p. 32: «Reforma que debe hacer efectivo el principio de igualdad, que debe prevalecer sobre el de representación parlamentaria... Principio de igualdad que incluso parece exigir un trato más favorable para aquellas fuerzas políticas menos representativas».

de financiación de partidos políticos, los autores reclaman igualdad de oportunidades⁶² para todas las formaciones políticas, a la hora de recibir aportaciones estatales, pues con el sistema actual la financiación pública es muy limitada para los partidos minoritarios y nula para los extraparlamentarios, lo que puede llevar a la desaparición de estas formaciones políticas y al acallamiento de aquellas tendencias ideológicas que no cuenten con suficiente respaldo social.

c) *Deficiente control de su contabilidad y falta de transparencia.* Otra crítica significativa que los autores hacen a nuestro sistema de financiación de partidos políticos es que los sistemas de control no son suficientes para evitar la financiación ilegal, lo que se agrava con una manifiesta falta de transparencia en cuanto a las aportaciones que reciben los partidos políticos. A esto hay que añadir el hecho de que sea el propio partido en el poder el que determina la cuantía de las subvenciones que anualmente se concede, vía Ley de Presupuestos Generales del Estado, a las formaciones políticas, lo que ha provocado que se haya disparado en los últimos años la cantidad que se destina a este fin⁶³.

3.2. PROPUESTAS

Para solventar los problemas citados y conseguir que el sistema de financiación de los partidos políticos sea eficaz, los autores proponen una serie de reformas legales:

a) Reducir los gastos electorales. Para ello, López Garrido propone acortar la campaña electoral y limitar la cantidad absoluta, estableciendo topes al gasto total⁶⁴.

b) Fomentar la igualdad de las diferentes formaciones políticas a la hora de establecer las diferentes subvenciones públicas⁶⁵.

c) Congelar la financiación pública permitiendo, tan sólo, un crecimiento anual según el IPC⁶⁶.

d) Promover la financiación privada por medio de exenciones fiscales para las cuotas de afiliación y aportaciones que no superen las 100.000 pesetas (601€)⁶⁷.

62. PRESNO LINERA, *op. cit.*, p. 7.

63. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge, «El problema público de regular jurídicamente la financiación partidaria», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6. UNED. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 215, dice respecto a las subvenciones anuales no condicionadas para gastos ordinarios: «Tales subvenciones han ido creciendo desde el año 1978 (1.651.585.520 pesetas - 9.926.228,9 €) hasta el año 1986 (3.102.178.00 pesetas - 18.644.465,3 €). En 1987, con la aprobación de la Ley, se pasa a 7.500.00.00 pesetas (45.075.907,8 €) y crece paulatinamente hasta alcanzar, por ejemplo en 1997 la cifra de 20.072.369.943 pesetas (120.637.372,9 €)». La transformación a Euros es mía.

64. LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, p. 71. Véase también ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 29.

65. Véase ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 15; LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, pp. 71 y 72.

66. Véase CASTILLO *op. cit.*, p. 61; LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, p. 72.

67. Véase ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 29; CASTILLO *op. cit.*, p. 61; LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, p. 72.

e) Crear un registro público de las cuentas de los partidos⁶⁸, para favorecer la transparencia.

f) Establecer sanciones más estrictas para el incumplimiento de la normativa sobre financiación⁶⁹.

4. FINANCIACIÓN IRREGULAR

En España la financiación irregular a los partidos políticos no es constitutiva de delito⁷⁰. No obstante la LOREG prevé dos situaciones relacionadas con las cuentas electorales, que pueden dar lugar a un delito de falsedad contable⁷¹ o apropiación indebida⁷². Aunque este comportamiento pueda dar lugar a determinadas conductas delictivas. A continuación me ocupo de una sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo que condenó a ocho personas por una serie de actos delictivos encaminados a la financiación ilegal del Partido Socialista, consiguiendo fondos de forma irregular para las Elecciones Generales en España y Europa que tuvieron lugar en 1989. Conoció el Tribunal Supremo por estar implicados un Senador y un Diputado del Partido Socialista. Este procedimiento se conoce como el *caso Filesa*. Los hechos que se recogen en la sentencia de 28 de octubre de 1997 son los siguientes:

«A mediados de 1987 se inició lo que poco después iba a ser un conglomerado de sociedades cuyo fin primordial era, de la manera que se dirá, la creación de fondos económicos necesarios para hacer frente a los gastos ocasionados al Partido Socialista Obrero Español por las campañas electora-

68. Véase ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 15; LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, p. 72.

69. LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, p. 71, considera que dicha sanción debería consistir en dejar de percibir la subvención pública. Véase también ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, p. 30.

70. La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997 recoge en el párrafo quinto de la primera de sus consideraciones previas: «La financiación irregular de los partidos políticos en nuestro país no es en sí constitutiva de delito alguno, salvo lo relativo a las campañas electorales como más adelante se verá, otra cosa es la posibilidad, que ahora se enjuicia, de que con motivo de esa irregularidad no penal, se pueden haber cometido concretas infracciones tipificadas como delictivas en el Código» penal.

71. Se castiga en el art. 149 de la LOREG: «Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento, o disminución de las partidas contables». La pena establecida es prisión de seis meses a tres años y multa de dos a diez meses. «Los Tribunales, atendiendo a la gravedad del hecho y sus circunstancias, podrán imponer la pena en un grado inferior a la señalada en el párrafo anterior».

72. Se castiga en el 150 de la LOREG: «Los administradores generales y de las candidaturas, así como las personas autorizadas a disponer de las cuentas electorales, que se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en esta Ley». La pena para este supuesto es prisión de seis meses a tres años y multa de dos a diez meses. «Si concurre ánimo de lucro personal» la pena será de multa de dos a diez meses y prisión de tres a ocho años. «Los Tribunales teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida por éste, podrán imponer la pena inferior en un grado a la señalada».

les, elecciones Generales y Europeas, del año 1989, con lo cual, sin perjuicio de atender también a la financiación ordinaria, se soslayaban los límites cuantitativos establecidos al respecto por la legislación vigente constituida por la Ley Orgánica 3/19887, de 2 de julio.

I. Así planteada la cuestión, inicialmente se produjo la adquisición de "Time Export", que venía dedicada desde julio de 1978 a realizar estudios sobre prospección de mercados, empresa mercantil perteneciente, como accionistas, a los señores P.B., militante del PSC, y B.M. Tal adquisición se consumó tras la venta por el señor P., como Presidente de la misma, hizo a los causados José María S. i G., Senador del PSOE y Secretario de organización del citado PSC, y Carlos N.G., Diputado del mismo partido y Secretario de Finanzas del PSC-PSOE y del grupo socialista en el Congreso, que la adquirieron al precio simbólico de 1 peseta por acción, en total 400 acciones, sociedad que aunque se afirmara veía adquirida para celebrar reuniones políticas o para guardar de forma permanente el archivo histórico del PSC, lo cierto y verdad era que con tal adquisición se propiciaron una serie de actuaciones claramente encaminadas a la finalidad antes dicha, sin perjuicio de lo cual el señor S. i G., poco después de quedar fijadas las bases del inmediato y futuro desenvolvimiento de lo planeado, dejó de intervenir materialmente en la misma por razones y causas no exactamente determinadas, llegando incluso a cesar en su participación accionarial en la empresa a la vez que eludiendo su participación en las demás que se indicarán, creadas que fueron después.

El primer momento importante en la constitución del "holding" empresarial hay que buscarlo en la Junta General de Accionistas de "Time Export", celebrada el 30 de septiembre de 1987, en donde, aun sin alteración alguna de la titularidad de las acciones, se llevó a cabo un cambio radical en la organización y desenvolvimiento de tal sociedad, en tanto se nombró Presidente de la misma a Carlos N. G., coadministrador junto con Francisco F. D., hasta ese momento Administrador único de "Time Export" y que, posteriormente, dejaría la empresa a favor de Luis O. nombrado finalmente Administrador único de la misma quien desde entonces se convertiría de hecho, junto con el señor N., en el principal dirigente e instigador de los actos posteriores, quedando entonces el señor S. i G. Sólo como accionista del 50%, al margen de la gestión empresarial, hasta que teóricamente la abandonó después de su fugaz intervención, no sin antes haber participado, como se ha indicado, en los fines y gestiones referidos tendentes a la irregular financiación también antes referida.

II. A partir de febrero de 1988 y bajo el encargo y tutela del Sr. N. G., de la mano del señor O., se produjo la creación de varias y distintas sociedades, o la partición de otras, con objeto de poder llevar a cabo lo que estaba totalmente programado y concertado, muchas de cuyas actividades, sobre todo a partir de 1989, han quedado fuera de los hechos investigados por no haberse denunciado por las acusaciones actuaciones presuntamente delictivas en ese ámbito concreto.

Poco después, y con objeto de que el control de las diversas actividades no se llevara únicamente a cabo desde Cataluña, también para el mejor desenvolvimiento de las distintas actividades a realizar, se transformó la

composición accionarial, dando entrada al acusado Alberto F. V. junto con el señor O. C., y dando salida a los originarios accionistas.

El 18 de noviembre de 1988 "Time Export" fue vendida por José María S. i G. y Carlos N. G. a "Filesa", que hasta entonces carecía prácticamente de actividad, al precio de 1 peseta por acción, en total 400 acciones, quedando por tanto "Filesa" como dueña absoluta de "Time Export". A su vez "Filesa" había sido constituida el 11 de febrero de 1988, con la finalidad teórica de desarrollar actividades en orden a la exportación e importación, fecha en la cual también se constituyó "Matesa", siendo así que en las dos actuaba el señor O. C. como Administrador único, a la vez que era propietario, en sendas empresas, de un tercio de las acciones, en total un tercio de una y otra, aunque en "Filesa" era también "Matesa" dueña de otro tercio de las referidas acciones, porcentajes que enseguida fueron alterados y modificados».

El procedimiento utilizado fue conseguir fondos de terceros mediante facturas emitidas por Filesa y Time Export por informes que estas sociedades no habían realizado para las personas o empresas que les habían abonado determinadas cantidades de dinero. Los informes no aparecieron, pues los trabajos no se habían llegado a realizar. Durante los años 1989/1991 se recaudaron más de 1.000 millones de pesetas (6 millones de euros).

Se condenó a cuatro de ellos por delitos de falsedad en documento mercantil y asociación ilícita; de éstos, tres fueron condenados además por un delito contra la Hacienda Pública; hubo otros dos condenados por apropiación indebida y dos más por falsedad continuada en documento mercantil.

Con las cantidades obtenidas sufragaron gastos electorales del Partido Socialista «desde el pago del alquiler de los locales utilizados como cuartel general de las campañas del año 1989, hasta la facturación por gastos meramente de publicidad electoral».

Todos los condenados recurrieron al Tribunal Constitucional. Éste desestimó todos los recursos a excepción del presentado por José María S. G. En este caso se mantuvo la condena por asociación ilícita y se les absolvió por falsedad en documento mercantil⁷³.

73. El Tribunal Constitucional dictó al respecto cinco sentencias, todas ellas con fecha 4 de junio de 2001; los números de sentencias fueron 123, 124, 125, 126 y 127.