

LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

SUMARIO: I. ESTADO DE LA CUESTIÓN.—II. FOMENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.—III. PROGRESIVA EQUIPARACIÓN ENTRE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA.—IV. SUPRESIÓN, COMO RECURSOS DE LOS PARTIDOS, DE LAS SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—V. MODIFICACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA INDIRECTA.—VI. REFORMA DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS.—VII. EPÍLOGO.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Aunque resulte tópico hablar de la enorme complejidad que encierra cualquier sistema de financiación de los partidos políticos, no por ello deja de ser un hecho cierto que se pone de manifiesto al articular un régimen concreto o al abordar propuestas de reforma del mismo. Esto último resulta ineludible para subsanar o, al menos, aminorar, los graves problemas que plantea el vigente en nuestro país: de forma principal, aunque no única, el tratamiento desigual que reciben las diferentes formaciones políticas y el deficiente control de la contabilidad que han de llevar las entidades políticas receptoras de subvenciones públicas. Las cuestiones que suscita el sistema de financiación de los partidos deben situarse en el ámbito más amplio de la propia legislación sobre esas entidades, también necesitada de una regulación más pormenorizada y en la que se podría incluir, como un aspecto más, su régimen financiero, con el objeto de otorgar un tratamiento jurídico unitario y coherente a todo el fenómeno que representan las formaciones políticas.

El principio fundamental que ha de regir el sistema de financiación de los partidos es el de igualdad de oportunidades entre los mismos, que, en palabras

del Tribunal Constitucional Federal alemán, «guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia. De ahí que la igualdad sea estricta y formal en ese ámbito, de igual manera que en la igualdad de trato reservada a los electores, y garantizada por los postulados de universalidad e igualdad. Esto acarrea que también el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos debe aplicarse en un sentido estricto.» (BVerfGE 85, 265) (1). A este principio han de añadirse, como complementos necesarios para garantizar su eficacia, el de transparencia y el de control efectivo, tanto de la financiación pública como de la privada.

Es necesario, por tanto, como parece haber admitido el propio legislador, modificar la legislación vigente en esta materia, introduciendo las reformas que den respuesta a los problemas planteados en nuestro país (2). Con este objetivo, y en cumplimiento de lo acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del día 20 de abril de 1994, oída la Junta de Portavoces, se procedió el día 18 de mayo de 1994 a constituir la «Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos y las transformaciones precisas para su adecuación a la necesaria transparencia que demanda la opinión pública, puesta en cuestión por los casos Filesa, Naseiro, etcétera...» (3).

(1) Sobre los primeros resultados observados luego de las reformas llevadas a cabo en la República Federal de Alemania con la Ley de 28 de enero de 1994, véase MARION RICKEN y ANDREA ROMMELE: «Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Hf. 2/1997, págs. 254 y sigs. Sobre la normativa alemana en esta materia véase, en nuestra doctrina, SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.

(2) Véase sobre esta cuestión, PILAR DEL CASTILLO VERA: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985; «Financiación de partidos: la reforma necesaria», en *Derecho de partidos* (coordinador JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR), Espasa, Madrid, 1992, págs. 149 y sigs.; «La financiación de los partidos políticos: 1977-1997», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, págs. 153 y sigs.; PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993, págs. 21 y sigs.; «Tema para debate: la financiación de los partidos políticos (P. Lucas, P. de Vega, E. Arnaldo, M. Aragón, P. del Castillo)», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, núm. 5, 1993, págs. 103 y sigs.; *La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, CEC, Madrid, 1994; ROBERTO LUIS BLANCO VALDÉS: «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, págs. 163 y sigs.

(3) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1994, V Legislatura, núm. 236, pág. 7169.

Coincidiendo con el inicio de la VI Legislatura se presentaron en el Congreso de los Diputados cinco Proposiciones de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos, avaladas por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Popular, el Grupo Catalán, el Grupo Vasco y el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya; en las Exposiciones de Motivos de estas proposiciones se alude a la «crisis en la imagen que tienen los ciudadanos en lo que se refiere, fundamentalmente, a la limpieza de su sistema de financiación» (proposición del Grupo Socialista); a la necesidad de «reformar los principios de suficiencia, transparencia y publicidad, principios que deben presidir, inexcusablemente, el marco financiero de los partidos políticos» (proposición del Grupo Popular); «la situación actual, los acontecimientos vividos... en relación con este tema y los trabajos realizados en el Congreso de los Diputados... ponen de manifiesto la necesidad de una nueva redacción de la Ley» (proposición del Grupo Vasco).

En la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Socialista del Congreso el día 11 de junio de 1996 se incide en el mantenimiento de las actuales fuentes de financiación. Por lo que se refiere a los recursos procedentes del erario público se incluyen: «a) Las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento ordinario, reguladas en la presente Ley Orgánica. b) Las subvenciones para gastos electorales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. c) *Las subvenciones extraordinarias para realizar las campañas de propaganda establecidas en la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.* d) Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en los Reglamentos de ambas Cámaras, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en sus respectivos Reglamentos. De dichas subvenciones, los Grupos Parlamentarios podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos. e) *Las subvenciones públicas a los Grupos de Cargos Electos de Entidades Locales, según lo establecido en las normas reguladoras de estos órganos representativos. De estas subvenciones, los Grupos de Cargos Electos también podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos.*» [en cursiva las fuentes públicas de nueva creación] (4).

En la Proposición de Ley presentada por el Grupo Popular el 2 de julio de 1996 se alude también a las «subvenciones para gastos de funcionamiento de los

(4) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VI Legislatura, núm. 39-1, 14 de junio de 1996, págs. 2-3.*

Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo, en los términos previstos en su Reglamento».

En la Proposición del Grupo Vasco, de la misma fecha, se incluyen asimismo las subvenciones a los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo y se especifican los cargos locales cuyas subvenciones pueden integrar fondos de financiación para los partidos (esto último aparece también en la Proposición del Grupo Parlamentario Catalán) (5).

En la Proposición presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, la financiación pública ordinaria está condicionada a los votos recibidos en las elecciones al Congreso, sin consideración al número de escaños, aunque se mantiene la exigencia de que las formaciones políticas tengan representación en esa Cámara (art. 3.º) (6).

La Ponencia designada para informar cada una de estas Proposiciones tomó como punto de partida un documento presentado por el Grupo Popular, que reflejaba algunos aspectos que podían parecer aceptables para los demás Grupos. A ese texto se presentaron 116 enmiendas y con todo ello se propuso a la Comisión un texto, que analizaremos a continuación, aprobado por una mayoría integrada por el Grupo Popular, el Grupo Catalán-CiU, el Grupo Vasco-PNV y el Grupo de Coalición Canaria (7).

II. FOMENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En primer lugar, la reforma de la actual Ley Orgánica tendría que impulsar la realización del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, eliminando el trato desigual en las subvenciones estatales anuales «en función del número de escaños y votos obtenido por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara [Congreso de los Diputados]» (art. 3.2 de la Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de los partidos políticos, en adelante LOFPP). Y es que «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

(5) Véase el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados...*, núm. 43-1, 45-1 y 44-1, respectivamente; todos ellos de 4 de julio de 1996.

(6) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados...*, núm. 51-1, de 16 de septiembre.

(7) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados...*, núm. 139-1, de 5 de enero de 1998, págs. 1-2.

del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.» (art. 3.1 LOFPP).

Estos criterios ya se tienen en cuenta para otorgar las subvenciones públicas por gastos electorales, y no parece justificada su utilización de nuevo para el reparto de las cantidades destinadas a los costes de funcionamiento ordinario, salvo que se supriman las subvenciones específicas por gastos electorales y se establezcan los resultados electorales como el único baremo a tener en cuenta para la financiación estatal, como sucede en Alemania (art. 18 de la Ley de Partidos) (8). En este supuesto «el legislador sólo puede ligar la restitución de los gastos a un partido a la condición de que éste alcance una proporción mínima de votos considerada compatible con la seriedad de sus esfuerzos para lograr un éxito electoral y la realización de su programa político; esta proporción mínima de votos debe situarse, [en la República Federal de Alemania] de todas formas, francamente por debajo del límite del 5 por 100.» (BVerfGE 85, 264, 293 y 294).

En todas las proposiciones de ley se mantiene la redacción del artículo 3.2, con la particularidad de que en la proposición de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya se tenían en cuenta únicamente los votos recibidos, no el número de escaños obtenidos (9).

(8) Para el Tribunal Constitucional Federal alemán, «el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos. El principio de igualdad de oportunidades guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...»; BVerfGE 85, 264, pág. 297; también 73, 40, pág. 89, y 78, 350, pág. 358. Véase al respecto, PEDRO CRUZ VILLALÓN: «Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 19 de septiembre de 1990)»; *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, págs. 129 y sigs.

(9) Las razones que justificarían la eliminación del criterio del número de escaños radican, «en primer lugar, por la peculiaridad del sistema electoral de atribución de escaños, que no es puramente proporcional al número de sufragios obtenidos; en segundo lugar, porque la actividad de los partidos políticos, y sus gastos de funcionamiento, se extienden, ordinariamente, a todo el territorio del Estado, y no sólo a las circunscripciones donde han obtenido efectivamente representación; y por último, porque dicho criterio, es decir, el número de representantes elegidos ya es el único que se tiene en cuenta para otro tipo de subvenciones, las atribuidas a grupos institucionales, además de resultar determinante para la obtención de subvenciones relacionadas con procesos electorales.»; «Enmienda número 3 a la Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (núm.

No se modifica en ninguna de esas propuestas el trato discriminatorio que supone subvencionar a las formaciones políticas que están presentes en el Congreso de los Diputados, pero no en el Senado (10). En el texto enviado por la Ponencia a la Comisión se mantiene la redacción actual de la LOFPP (11).

III. PROGRESIVA EQUIPARACIÓN ENTRE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA

En segundo lugar, habría que tender a la progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada. Con esta medida se estimularía el arraigo y presencia social de los partidos y su independencia; es decir, su no dependencia, en cuanto asociaciones privadas que son, respecto del Estado.

En la República Federal de Alemania, esta idea se ha articulado a partir del principio constitucional de la libertad de los partidos frente al Estado, lo que permite una financiación parcial con cargo a los recursos públicos de las actividades generales de los partidos. Como proclama el Tribunal Constitucional Federal, la libertad de los partidos políticos frente al Estado, establecida en la Ley Fundamental, exige, por consiguiente, no sólo la garantía de su independencia del máximo poder, sino también que los partidos reafirmen su carácter de grupos creados libremente y bien arraigados en el tejido sociopolítico. Los partidos deben mantenerse, a través de su refrendo y apoyo, en régimen de dependencia, tanto política como económica y organizativa, de los ciudadanos. No debe, pues, mediante la aportación de recursos públicos, reducirse el riesgo de fracaso de cada uno de los partidos, en sus esfuerzos por alcanzar apoyo suficiente en la masa del electorado... El principio de libertad de los partidos frente al Estado resulta vulnerado por la asignación de apoyos financieros cuando, gracias a estos, los partidos se hurtan a la necesidad de recabar de sus afiliados y simpatizantes una ayuda financiera para el desempeño de sus actividades. Si no tienen en cuenta este aspecto, los partidos corren el peligro de perder arraigo social (BVerfGE 85, 264, 285 y 286).

expte. 122/000033)», *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 45-5, de 8 de abril de 1997, pág. 14.

(10) En esta misma dirección de favorecer la financiación de las formaciones políticas presentes en las Cámaras parlamentarias, el legislador italiano ha introducido en una disposición contenida en las *Normas reguladoras de las contribuciones voluntarias a los partidos políticos*, promulgadas el 3 de enero de 1997, la posibilidad de que los ciudadanos puedan atribuir el 0,4 por 100 de la cuota correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los partidos que cuenten al menos con un representante en el Parlamento.

(11) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados...*, pág. 4.

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 (10.000.000 de pesetas) (12).

Tanto si se mantiene el actual límite como si se acuerda uno más generoso (se habla de 25.000.000 en el texto enviado a la Comisión), no parece conveniente que una vez establecido un tope máximo a las aportaciones anuales procedentes de una misma persona física o jurídica se dispense del mismo «a las aportaciones procedentes de las fundaciones de los partidos o de las asociaciones sin ánimo de lucro previstas en el apartado cinco de este artículo, ni de disposiciones *mortis causa*» (art. 4.3).

Si la limitación cuantitativa se considera imprescindible para asegurar la vigencia del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, no creemos que se pueda consentir ninguna excepción según la naturaleza jurídica que tenga la entidad que desembolsa la concreta aportación. Y, por supuesto, cualquiera que sea el origen de las donaciones no pueden quedar en ningún caso sustraídas al correspondiente control a cargo del Tribunal de Cuentas, tal y como se ha pretendido a propósito de las aportaciones procedentes de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro creadas por los propios partidos políticos o por sus afiliados.

Este preceptivo control ha de extenderse también a las eventuales cancelaciones y nuevas negociaciones de la deuda contraída por las formaciones políticas con las entidades crediticias y financieras, para evitar que a su amparo se realicen condonaciones del capital adeudado.

Todas las formaciones políticas se han mostrado a favor de que los partidos puedan llegar a acuerdos respecto de las condiciones de deuda que mantengan con proveedores o entidades de crédito. Según lo establecido en la Proposición de Ley que ahora nos ocupa, dichos acuerdos serán los admitidos según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes y no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos en la ley. De tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España (Disposición Transitoria de la Proposición enviada a la Comisión).

En esta materia había una notable discordancia entre las proposiciones de

(12) En este sentido, véase el estudio de PILAR DEL CASTILLO VERA: «Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos», *Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales...*, págs. 53 y sigs.

ley a las que antes hemos hecho mención y que ahora comentaremos con más detalle: mientras que algunas se orientaban hacia un robustecimiento de la financiación privada estimulada por el Estado mediante incentivos fiscales (es el caso de las propuestas de los Grupos Popular y Catalán), otras mantenían en esencia, con algunas modificaciones dirigidas a lograr una mayor transparencia, el sistema vigente (caso de las propuestas socialistas y del Grupo Vasco), y otra configuraba la financiación pública como la esencial (así sucedía con la proposición de Izquierda Unida), permitiendo las aportaciones privadas si bien con el límite de que no podrían ser anónimas, procedentes de personas jurídicas ni superiores por persona a la menor de las siguientes cantidades: cinco millones de pesetas al año o el 5 por 100 del presupuesto anual del partido político.

En la nueva Proposición enviada a la Comisión, por lo que respecta a las *aportaciones procedentes de personas físicas*, llama la atención el régimen fiscal con el que se pretende favorecer la financiación privada de los partidos, diferenciando entre el tratamiento que se otorga a las cuotas de los afiliados y el que reciben las donaciones.

Las *cuotas* se configuran como gasto deducible de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Disposición Adicional cuarta de la Proposición de Ley).

Así se recogía en las Proposiciones presentadas por todos los Grupos Parlamentarios, con la excepción del Popular, que entendía las cuotas como donativos, a efectos de lo dispuesto en la Ley 30/1994, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, con lo que se considerarían como deducciones de la cuota tributaria íntegra.

En principio, parece más coherente, desde un punto de vista tributario, su calificación como cantidades a deducir de la cuota íntegra; esto es, como un caso más de «técnicas de liquidación del impuesto que, sin alterar el hecho imponible ni las normas para la determinación de los sujetos pasivos, reducen la cuantía de las cuotas impositivas normalmente debidas por los obligados... se trata de atemperar la deuda tributaria a las circunstancias personales, familiares y económicas del sujeto pasivo» (13).

Aquí la circunstancia personal sería la militancia en un partido político, hecho que el Estado puede considerar digno de ser tenido en cuenta en atención al papel que estas entidades cumplen en un sistema democrático. Incide en esta idea la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, que con-

(13) Así, JUAN MARTÍN QUERALT en el *Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular*, de JUAN JOSÉ FERREIRO LAPATZA y otros, Marcial Pons, Madrid, 1993 (9.ª edición), pág. 147.

figura las aportaciones efectuadas a entidades sin fines lucrativos (art. 59 y sigs.) como deducciones de la cuota tributaria. De esta manera las cuotas recibirían el mismo trato fiscal que el previsto para cualquier aportación económica a título de donación efectuada a un partido.

No obstante, podría tratar de justificarse la consideración de las cuotas como cantidades a descontar de la base imponible, como «reducciones motivadas por la realización de gastos que tienen carácter general y, por ello, no pueden imputarse a una fuente singular de rentas» (14), utilizando su similitud con las cuotas sindicales, que si bien no son reducciones de la base sí son tenidas en cuenta como gastos deducibles de los rendimientos del trabajo en Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

A propósito del régimen fiscal de las *donaciones*, se les ha otorgado el tratamiento recogido en todas las Proposiciones presentadas por los Grupos Parlamentarios: es el de deducciones de la cuota íntegra, según lo previsto en la citada Ley 30/1994 (art. 12.2 de la Proposición de Ley).

Aunque, como acabamos de comprobar, el régimen fiscal de las *donaciones* suscitaba un consenso inicial en las distintas Proposiciones de Ley, hay que aludir a algunas diferencias significativas: el Grupo Socialista y el de Izquierda Unida no aceptaban, y siguen oponiéndose en la actualidad, las *donaciones procedentes de personas jurídicas*. Este veto no parece que tenga una justificación razonable (15), a diferencia de lo que sucede con la prohibición de que estas donaciones puedan ser beneficiarias de desgravaciones fiscales, en la medida en que los partidos son un instrumento fundamental para la participación política, y ésta corresponde a los ciudadanos como personas físicas. Si se incentivan fiscalmente las donaciones de personas jurídicas se proporcionaría a las personas físicas que están detrás de las mismas una posibilidad adicional, alentada por el Estado, de influir, a costa de los demás contribuyentes, en la formación de la voluntad política (16). No obstante, un argumento en favor del establecimiento de ventajas fiscales para las donaciones efectuadas por las personas jurídicas es que éstas están contempladas en la citada Ley 30/1994, de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general y son deducibles en el Impuesto de Sociedades (17).

(14) *Ibidem*, pág. 139.

(15) De la misma opinión, ROBERTO LUIS BLANCO VALDÉS: «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos. Debate...*, pág. 55.

(16) En este sentido, *BVerfGE* 85, 264, pág. 315.

(17) Esta es la argumentación esgrimida también por algunos partidos políticos en la República Federal de Alemania; véase al respecto SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS: *Op. cit.*, pág. 64.

En la Proposición de Ley de Izquierda Unida se establecía como limitación adicional que el porcentaje que se podía deducir de las donaciones no era el previsto para la participación privada en actividades de interés general (el 20 por 100), sino el más reducido previsto en la LIRPF (el 10 por 100). No parece existir una razón que justifique la aplicación de este menor porcentaje a las donaciones a los partidos, estableciendo así un trato diferenciado y, lo que resulta muy importante, menos favorable, que el que reciben, por ejemplo, las donaciones hechas a entidades deportivas.

Sí parece acertada la prohibición de las *donaciones de carácter anónimo*, recogida en las Proposiciones de Izquierda Unida y del Grupo Socialista y, no sin reticencias, por los Grupos que la han respaldado, en la nueva Proposición de Ley (18). Es una medida indispensable para la realización de los principios de publicidad y transparencia que deben presidir la financiación de las formaciones políticas.

A este respecto el Tribunal Constitucional Federal alemán ha declarado que el elector debe poder informarse sobre las fuerzas que influyen en la política de los partidos, y debe tener la posibilidad de comprobar la coincidencia entre los programas políticos y los comportamientos de quienes, con la ayuda de sus medios financieros, pretenden influir en los partidos, aunque esta obligación de publicidad puede reservarse a las donaciones que, por su entidad económica, tengan una influencia considerable en la formación de la voluntad del partido (19).

Resulta positiva, como instrumento adicional de control, la previsión de que se abran cuentas bancarias donde se ingresarán exclusivamente los ingresos procedentes de las donaciones superiores a 50.000 pesetas.

Finalmente, se mantiene la prohibición vigente de las *aportaciones de carácter finalista* y de las provenientes de *empresas públicas o privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para alguna Administración Pública*; esta limitación se ha extendido, a propuesta del Grupo Popular, a los organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente pú-

(18) Según el artículo 7, las cuotas y aportaciones obligatorias de los afiliados, así como las aportaciones de militantes y simpatizantes, en cuantías que no excedan de 50.000 pesetas anuales, deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin... Las restantes aportaciones privadas deberán abonarse en una cuenta distinta... En todo caso, quedará constancia de la fecha de imposición, importe de las mismas y del nombre completo del donante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores.

(19) *BVerfGE* 24, 300, pág. 356, 52, 63, pág. 86 y sigs., y 85, 264, pág. 318 y sigs.

blico (art. 4.4), aunque no se ha incluido en esa prohibición a las empresas que se dediquen a la promoción o construcción de viviendas.

Las donaciones procedentes de personas extranjeras se someten a los mismos requisitos que las de los españoles, además de los previstos en la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales. No se podrá recibir aportación alguna procedente de Gobiernos u organismos públicos extranjeros (art. 6).

IV. SUPRESIÓN, COMO RECURSOS DE LOS PARTIDOS, DE LAS SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Parece aconsejable la supresión, como recursos económicos de los partidos, de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas.

Estos recursos están previstos en la actualidad en el artículo 2.1.b) de la LOFPP. Su supresión es una medida necesaria para preservar la diferente personalidad jurídica e independencia de voluntades entre partidos y grupos parlamentarios, ya que «resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros.» (STC 36/1990, FJ. 1.º; en el mismo sentido, ATC 12/1986, FJ. 3.º).

Los partidos han conseguido que los ingresos procedentes de los Grupos Parlamentarios se integren en su caja, y que sobre los mismos exista libertad de disposición por parte de la entidad política, con el único límite previsto en el artículo 8 de la 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 dos, 1, para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito», lo que significa que, para otros fines, el partido goza de absoluta libertad para el gasto de los fondos procedentes de los Grupos Parlamentarios.

Además, los partidos propician, mediante las disposiciones recogidas en sus Estatutos y en los de los Grupos Parlamentarios, la entrada en sus arcas de

los ingresos que corresponden a los representantes como remuneración por el ejercicio de sus funciones (20).

Aunque estas disposiciones no menoscaban la personalidad jurídica propia de los Grupos respecto de los partidos, sí afectan a su organización y funcionamiento, pues aunque su libertad de actuación es plena desde una perspectiva normativa, no lo es en el plano práctico porque no gozan de autonomía financiera, requisito indispensable para la independencia. De esta manera, las subvenciones a los Grupos quedan desvirtuadas porque no satisfacen los fines que justifican su existencia, que no son otros que facilitar el desempeño de las funciones parlamentarias. Como ha dicho el Tribunal Constitucional español, «resulta evidente que *la finalidad de las diversas clases de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen*, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios» (STC 214/1990, FJ. 7.º).

En este mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional Federal alemán, «*las subvenciones a los grupos sirven únicamente para la financiación de actividades del Bundestag que, según la Constitución y el Reglamento de la Cámara, sean incumbencia de los grupos*. Los grupos encauzan y alivian, en cierto grado, el trabajo parlamentario, sobre todo al organizar la distribución de las funciones entre sus miembros, elaborar y sincronizar entre ellos iniciativas conjuntas y mantener un sistema de información global en beneficio de sus miembros. De esta forma, aglutinan distintas posturas políticas, facilitando su comprensión y reduciéndolas a unidades susceptibles de negociación. Las subvenciones de los grupos están destinadas a la financiación de esas funciones parlamentarias, al servicio de una mayor coordinación y, en este sentido, quedan vinculadas al cumplimiento de una finalidad determinada.» (BVferGE 80, 188 [231]). [las cursivas son nuestras].

Lo que aquí se propone no está, desde luego, en la línea en la que se orientan las proposiciones de ley presentadas por los diferentes Grupos a propósito de la aprobación de una nueva ley de financiación de los partidos, cuyas directrices se han recogido con fidelidad en la nueva Proposición de Ley: no sólo se mantienen como fuentes de financiación pública los subvenciones recibidas por los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legisla-

(20) *Artículo 80* de los Estatutos del Partido Socialista Obrero Español; *artículo 22* de los Estatutos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y en el Senado; *artículo 34.5* de los Estatutos Federales de Izquierda Unida, y *4.2* del Reglamento del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

tivas de las Comunidades Autónomas, sino que se incluyen también las *subvenciones que puedan recibir los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo y los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales*.

Respecto a los fondos procedentes del Parlamento Europeo, no deja de resultar sorprendente que se pueda financiar un partido político español con las aportaciones económicas recibidas por un Grupo Parlamentario cuyos componentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, pueden pertenecer a varios o, incluso, todos los Estados de la Unión Europea.

V. MODIFICACIÓN DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA INDIRECTA

Asimismo parece aconsejable la modificación de la llamada «financiación pública indirecta»; es decir, la percibida por las formaciones políticas durante las campañas electorales y consistente, de modo principal, en franquicias postales y en la puesta a su disposición de espacios gratuitos de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

La trascendencia del proceso de formación y manifestación de la voluntad popular justifica que el Estado asuma parte del coste económico generado por dicho proceso; en palabras del legislador, «el Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales.» (art.172.1 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, en adelante LOREG).

Ahora bien, dicha financiación estatal ha de posibilitar que las distintas opciones políticas puedan expresar las respectivas representatividades en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez «guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...» (BVerfGE 85, 264, pág. 297) (21).

(21) También 73, 40, pág. 89, y 78,350, pág. 358. En la sentencia citada, el Tribunal Constitucional Federal alemán aclara que «el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos.».

Este principio de igualdad no preside, sin embargo, la organización de la financiación en la práctica totalidad de los sistemas normativos, que se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados, y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados. La distribución de dicha ayuda exige, por tanto, la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones concurrentes a las elecciones podrán beneficiarse de ella. Además, por lo que respecta a nuestro sistema, sólo se «concede adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales.» (art. 127.1 y 2 LOREG).

Si la campaña electoral «sirve para transmitir a los ciudadanos los objetivos políticos de los partidos y para ganarles a su causa, es decir, para colaborar en la formación de la voluntad política popular» (BVerfGE 85, 264), nuestra regulación tiende a reforzar el papel de las formaciones sólidamente asentadas, puesto que «la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes» (art. 61 LOREG).

El proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, que luego ha de reflejarse en las decisiones estatales, presupone un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes opciones políticas que lo hacen posible. La igualdad inicial existente entre los ciudadanos tendría que trasladarse a quienes se han convertido en actores de la representatividad política, requisito que no se cumple en algunas de las fases más relevantes del proceso electoral (campaña electoral, financiación pública), en las que se contienen cláusulas que tienden a la perpetuación de una determinada representatividad.

El respeto al pluralismo y a la igualdad de oportunidades que el principio democrático demanda hace necesaria la reforma de estas disposiciones legales, no para establecer una equiparación total entre todas las formaciones políticas, pues hay que tener en cuenta la seriedad de las propuestas electorales y el carácter limitado de los recursos, pero sí para eliminar las desigualdades carentes de justificación.

El protagonismo de las formaciones políticas mayoritarias durante la campaña electoral se produce también en el supuesto de que dicha campaña sea, no la de unos comicios electorales, sino la de un referéndum (22). De esta manera, al tiempo que se favorece el mantenimiento del *statu quo* electoral y políti-

(22) El artículo 14.1 de la Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum dispone que «sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos [en los medios de difusión de titularidad pública] los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales...».

co, se menoscaba el principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, que debería tener virtualidad en todos los procesos de formación y expresión de la voluntad popular.

No deja de resultar llamativa, en la nueva Proposición de Ley, la inclusión como fuente de financiación de los partidos procedente de recursos públicos de «las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum» [art. 2.1.e)].

VI. REFORMA DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS

Ninguna de estas modificaciones, ni otras eventuales que puedan adoptarse, podrá desplegar su eficacia si no se reforma el actual sistema de control de los ingresos y gastos de los partidos, de la llamada «fiscalización externa», que, como ha podido constatar el garante de la inspección —el Tribunal de Cuentas— presenta tan notorias y graves deficiencias que lo hacen en la práctica inoperante (23).

A este respecto, nada más ilustrativo que leer las conclusiones y recomendaciones formuladas por el propio Tribunal de Cuentas en sus Informes.

Así, por ejemplo, el citado órgano de fiscalización concluye, en el Informe sobre las cuentas de los partidos correspondiente al año 1988, que «1.^a *Se constatan deficiencias en la organización y procedimientos contables, deducidos de las prescripciones de la Ley Orgánica 3/1987, que no permiten, en algunos casos, analizar la regularidad de las operaciones incluidas en los estados rendidos ni reflejar adecuadamente la situación financiera y patrimonial así como los resultados económicos del ejercicio.*

2.^a *Ninguna formación política rinde estados contables consolidados que deberían integrar, en cualquier caso, la totalidad de la actividad económico-fi-*

(23) En general, sobre la «fiscalización externa» que realiza el Tribunal de Cuentas, véase BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, págs. 716 y sigs.; en particular sobre el control respecto a las formaciones políticas, véanse RAFAEL MATEUROS CEREZO: «El control financiero de los partidos políticos», en *El Tribunal de Cuentas en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, tomo II, págs. 901 y sigs.; JUAN JOSÉ TORRES FERNÁNDEZ: «El control de las subvenciones a los partidos políticos», en *XV Jornadas de Estudio: el sistema económico en la Constitución española*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, volumen II, págs. 1957 y sigs.; EMILIO PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 348 y sigs.

nanciera de las Sedes Territoriales y representaciones del Partido en Organizaciones Institucionales... Por otra parte, *ninguna formación contabiliza en su integridad las subvenciones públicas otorgadas a los Grupos Parlamentarios..., así como las aportaciones económicas a los Grupos de Cargos electos en Diputaciones y Ayuntamientos. Debe señalarse que estas últimas no están incluidas entre los recursos públicos...*

3.^a *Se han observado diversas deficiencias en los sistemas de registro contable implantados por la mayor parte de las formaciones políticas, dificultando, en consecuencia, el ejercicio del control interno... A esta deficiencia hay que agregar la falta de colaboración de algunos partidos...*

5.^a *... La mayor parte de las formaciones no contabiliza las subvenciones públicas por los gastos electorales...*

6.^a *Algunos partidos han percibido, si bien en escasa cuantía, subvenciones públicas que vulneran el sistema de incompatibilidades entre ingresos de esa naturaleza..» (24) [las cursivas son nuestras].*

(24) *Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de los partidos políticos de 1988*, de 3 de febrero de 1993, *Boletín Oficial del Estado* de 10 de febrero de 1994, suplemento del número 35, págs. 37-38. En la comparecencia de dos de los Consejeros del Tribunal de Cuentas ante la Comisión no Permanente de estudio e investigación sobre financiación de los partidos políticos y de su endeudamiento se insiste en los defectos apuntados; así, a juicio del Consejero Nieto de Alba, «nos encontramos con que en la Ley de financiación del año 1987 habría que poner de manifiesto en primer lugar su desconexión financiera interna y también su falto de relación con otras leyes... Tampoco hay que olvidar que la multiplicidad de decisores que sobre la materia electoral recaen, Gobierno central, gobiernos y asambleas autonómicas, da lugar a que esa falta de conexión reste seguridad y control, principalmente en lo que se refiere a las campañas... La diferencia entre financiación electoral y financiación ordinaria a veces viene a resultar meramente formal; es muy difícil separarla. Las limitaciones cuantitativas que sobrepasan los límites que pone la Ley es fácil saltárselas con distintas personas que pueden pertenecer al mismo grupo. La prohibición de financiación de empresas públicas que tengan contratos con la Administración es más voluntarista que real... Todos estos problemas repercuten en el control. Los gastos de precampaña, que es difícil diferenciarlos de los gastos de campaña y eludir el control de éstos en cuanto al límite cuantitativo y temporal. Esta misma falta de previsiones legales concretas existe para controlar a los particulares que han contratado con la Administración... Esta desconexión entre la Ley orgánica de financiación de los partidos políticos y la normativa del Tribunal de Cuentas se traduce en limitaciones. Primero, quedan fuera del control todas las personas físicas y jurídicas (empresas, bancos) relacionadas con los partidos que no pertenezcan al sector público. El Tribunal de Cuentas no puede entrar en empresas, en entidades que no sean sector público. La legislación del Tribunal de Cuentas, tanto la Ley orgánica como la Ley de financiación, configura no sólo la fiscalización sino también la jurisdicción contable, las responsabilidades contables. Entendemos que éstas no son de aplicación a las formaciones políticas; por tanto, ese elemento que tiene el Tribunal de función jurisdiccional, que aparece como una culminación que refuerza la función fiscalizadora, no se da aquí, en el caso de las formaciones políticas. Tampoco en ninguna ley se confiere al Tribunal esta potestad sancionadora... Las conclusiones podrían ser que esta falta de normativa, esta falta de conexión entre las leyes de financiación de partidos políticos,

Como consecuencia de estos resultados, el Tribunal de Cuentas recomienda «modificaciones en la Ley Orgánica 3/1987, así como desarrollo de sus Disposiciones, en especial las referidas a las siguientes materias:

a) Determinación de las responsabilidades a las que alude el apartado 3.º del artículo 11, así como Órgano, procedimiento y sanciones en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones fijadas en la Ley, relativas a no rendición de cuentas, falseamiento de las mismas, falta de colaboración con el Tribunal, inexistencia de registros contables, vulneración de las restricciones sobre financiación privada, no apertura de cuentas corrientes específicas para donativos e incumplimiento del artículo 8 sobre compromisos de subvenciones públicas a la amortización de operaciones de capital.

b) Concreción normativa sobre la adecuación o no concordancia con los artículos 2 y 3 de la Ley 3/1987, en lo referente a fuentes de financiación pública, de las subvenciones y ayudas de las Corporaciones Locales a los grupos de cargos electos en ellas representados, cuya efectiva percepción se ha reflejado en el presente Informe (25).

c) ... se considera necesario extender el cumplimiento de las obligaciones contables de la Ley 3/1987 a las coaliciones receptoras de subvenciones públicas...

d) ... deberán reconocerse con el rango legal suficiente..., al Tribunal de Cuentas competencias para recabar de entidades financieras y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, cuantos extremos estime precisos sobre operaciones entre éstas y el partido o coalición, con el objeto de que, en el ejercicio de su función fiscalizadora, pueda evaluar adecuadamente la situación financiera y patrimonial de la formación política» (26).

la Ley orgánica de Régimen Electoral y la normativa del Tribunal de Cuentas, Ley orgánica y Ley de funcionamiento, existe...»; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1994, V Legislatura, núm. 350, págs. 10876 y sigs.

(25) Como ha recordado al respecto el Tribunal Supremo (*Sentencia de 14 de octubre de 1997*, de la Sección Cuarta de la Sala Tercera), «la asignación a los Grupos municipales de una cantidad fija y determinada anual, no está prevista ni autorizada por la norma...» (FJ. 4.º) [Ar. 7792]. Para colmar esta laguna se presentaron tres Proposiciones de Ley por, respectivamente, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (25 de febrero de 1998), el Grupo Socialista del Congreso (26 de febrero de 1998) y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (12 de marzo de 1998). En las tres se propone añadir un nuevo apartado 3 al artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el que, entre otras cosas, se dispondría lo siguiente: «el Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos, y otro variable en función del número de miembros de cada uno de ellos.». Este nuevo párrafo ha sido introducido, es esos mismos términos, a través de la reforma de la Ley de Bases llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

(26) *Informe de Fiscalización...*, pág. 38.

Una prueba más de la inoperancia del actual sistema de control se pone de manifiesto al contemplar la fecha de publicación del Informe de Fiscalización: la contabilidad de 1988 sale a la luz en el mes de febrero de 1994, momento en el que varios de los partidos inspeccionados han dejado de existir (Partido Demócrata Popular, Partido Liberal...).

En la República Federal de Alemania, por ejemplo, la junta directiva del partido debe rendir cuentas públicamente al final de cada año, en un informe sobre el origen y aplicación de los recursos, así como sobre el patrimonio del partido. Ese informe debe ser revisado por un censor de cuentas y ha de ser entregado al Presidente del *Bundestag* antes del 30 de septiembre del año siguiente, de lo que se da la correspondiente publicidad. El partido pierde el derecho a percibir recursos públicos si no ha entregado el precitado informe de cuentas antes del día 31 de diciembre del año siguiente al del informe (art. 23 de la Ley sobre Partidos Políticos).

Un control adicional, y consustancial a cualquier Estado democrático, lo constituye el carácter público de las cuentas de los partidos, con el que choca frontalmente el secretismo sobre las mismas que impera en nuestro país. Como ha proclamado el Tribunal Constitucional Federal alemán, «el ordenamiento interno de los partidos debe quedar garantizado frente a las fuerzas antidemocráticas a través de la obligación de rendir públicamente cuentas... y, asimismo, deben adoptarse providencias para que la opinión pública sea informada sobre el origen de los recursos de los partidos y quede clara la identidad de quienes se hallan detrás de un grupo político» (BVerfGE 85, 264, 319).

En lo que se refiere a la agilización de los trámites de fiscalización, se ha advertido una ligera mejoría a propósito de la contabilidad correspondiente a los ejercicios de 1990, 1991 y 1992, cuyos resultados se han presentado ante la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el día 11 de diciembre de 1996; sin embargo, el informe relativo al ejercicio de 1993 no fue aprobado hasta el mes de junio de 1998, y su publicación se demoró casi un año más (*BOE* de 13 de abril de 1999). En cualquier caso, lo que no ha mejorado apenas es el panorama descrito en el Informe (27).

(27) «Las cuentas rendidas por las distintas formaciones políticas, salvo alguna excepción (el PASOC, por ejemplo), no incluyen la información de toda la organización territorial e institucional... en prácticamente todas las formaciones políticas no se recoge en cuentas la de los grupos de cargos electos en las distintas administraciones locales. Además, en la mayoría de las contabilidades presentadas por las distintas formaciones políticas no se da la consolidación en las cuentas.

En segundo lugar, la situación económico-financiera que reflejan los estados contables está, en la mayoría de los casos, afectada por ciertas deficiencias contables, además de por la incorporación parcial de la contabilidad de su organización. En algunos casos las deficiencias tienen tal

Luego de la constatación de estos resultados, y atendiendo a la solicitud de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas contenida en la resolución adoptada el 23 de mayo de 1994, se formulan una serie de recomendaciones referidas a distintos aspectos contables y se señala la conveniencia de una regulación específica sobre determinadas situaciones: en primer lugar, «dado que se ha comprobado la percepción generalizada por las formaciones políticas de subvenciones otorgadas por órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, en ocasiones, de los Gobiernos autonómicos y de la Administración central, no contempladas [en la LOFPP], procedería que se abordara normativamente, de forma precisa, este tipo de financiación (28). [En segundo lugar], como quiera que, en ocasiones se han producido condonaciones de deuda, tanto del principal como de intereses, contraída previamente con proveedores o con entidades de crédito, y estas condonaciones no están contempladas por la Ley 3/1987, se considera oportuna una previsión legal al respecto» (29).

Las deficiencias advertidas por el Tribunal de Cuentas también se han puesto de manifiesto como consecuencia de los sucesivos informes realizados sobre la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a los diferentes procesos electorales.

Así, y por citar los dos últimos informes hechos públicos, ha concluido que: «diversas formaciones políticas, que han concurrido a varios procesos electora-

naturaleza que el Tribunal de Cuentas concluye que los estados contables rendidos no representan la situación económico-financiera de determinadas formaciones políticas...

En tercer lugar, hay que indicar que prácticamente todas las formaciones fiscalizadas presentan deficiencias en el control interno implantado, aunque se observa alguna mejora en el año 1992 respecto a años anteriores.

En cuarto lugar, se han producido con carácter general aportaciones de corporaciones locales a los grupos de cargos electos en diputaciones y ayuntamientos. Esta financiación no está prevista en el artículo 2 de la Ley 3/1987...

En quinto lugar, algunas formaciones políticas han tenido tipos de financiación no prevista en la Ley 3/1987. Así, varios partidos han recibido subvenciones no contempladas en la ley y algunos se han beneficiado de la condonación de deudas con proveedores y entidades bancarias...»; *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, VI Legislatura, núm. 32, 1996, pág. 516; también en el *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de abril de 1997, suplemento del número 91, donde se publica la «Resolución de 27 de diciembre de 1996, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos, años 1990, 1991 y 1992», págs. 3 y sigs.

(28) Véase la nota 25.

(29) *Boletín Oficial del Estado*..., págs. 264-265.

les, han presentado una contabilidad conjunta y única, a pesar de que la imputación a cada proceso electoral es imprescindible para poder efectuar la declaración del importe de los gastos justificados que, por otra parte, serán subvencionados por distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con la normativa electoral correspondiente. Ello ha supuesto una dificultad para la fiscalización y, en algún caso, ha constituido una limitación a la misma.

En los ingresos por aportaciones se ha constatado un generalizado incumplimiento en la acreditación documental de la procedencia de las aportaciones de las formaciones políticas a su propia campaña electoral, así como en la identificación completa... de las aportaciones privadas, exigida en el artículo 126 de la LOREG.

La subvención de los gastos por envíos directos y personales, así como los requisitos contemplados en el artículo 193 de la LOREG, obliga a una contabilización diferenciada entre este tipo de gastos y los gastos relacionados con la actividad electoral ordinaria que en muchos de los casos no se ha producido, habiendo tenido que desglosar este Tribunal los gastos...

Se ha incumplido por determinadas entidades financieras la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas información detallada de los créditos concedidos a las formaciones políticas, y en mayor medida, la obligación de notificación por parte de las empresas que facturaron por importes superiores al millón de pesetas.

Por diversas formaciones políticas se ha utilizado una cuenta corriente conjunta para distintos procesos electorales, lo que ha dificultado la comprobación de los movimientos bancarios imputados a cada proceso electoral. Las formaciones políticas de menor implantación con frecuencia han incumplido la obligación relativa a la apertura de cuentas corrientes específicas para los procesos electorales, así como su posterior comunicación a la Junta Electoral, efectuándose los ingresos y los pagos a través de cuentas corrientes de la actividad ordinaria o a través de caja.

En la mayor parte de las formaciones políticas se mantienen obligaciones pendientes con proveedores o acreedores con posterioridad al límite temporal para disponer de los saldos de las cuentas corrientes electorales, lo que origina el incumplimiento del plazo estipulado en el artículo 125 de la LOREG, al efectuarse su pago a través de la cuenta corriente electoral, o que se incumpla la obligación de que todos los ingresos y gastos electorales hayan de efectuarse a través de las cuentas abiertas para los procesos electorales, al satisfacerse con cargo a cuentas corrientes no electorales... (Conclusiones del Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades electorales de las elecciones locales del 28 de mayo de 1995) (30).

(30) *Boletín Oficial del Estado* de 11 de diciembre de 1996, suplemento del número 298, pág. 244.

Como resultado de estas Conclusiones el propio Tribunal de Cuentas recomienda:

1.º «Que, en el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones, se desarrolle normativamente el límite máximo de gastos sobre el que hay que acumular el 25 por 100 de los gastos máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 131.2 de la LOREG, a fin de evitar la actual indeterminación del citado artículo.

2.º La adecuada regularización de la justificación de los envíos de propaganda electoral que han de dar derecho a la percepción de la correspondiente subvención, como viene manifestando reiteradamente este Tribunal.

3.º Que se establezcan legalmente, de forma explícita, la naturaleza y cuantía de las sanciones, así como el órgano y procedimiento a seguir para su efectividad, ante los incumplimientos e infracciones de la LOREG, tanto de las formaciones políticas, en lo referido a gastos e ingresos electorales, como de las entidades obligadas a remitir información al Tribunal de Cuentas en relación con las campañas electorales.

4.º La adopción de medidas tendentes a alcanzar la necesaria armonización de las distintas normativas electorales, tanto general como autonómicas, superando así las actuales diferencias.» (Recomendaciones del Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades electorales de las elecciones locales del 28 de mayo de 1995 (31); las tres últimas coinciden con las recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades de las elecciones a Parlamentos y Asambleas Regionales Autonómicas) (32).

Finalmente, habría que añadir la conveniencia de «modificar el artículo 130 de la LOREG como viene manifestando reiteradamente este Tribunal en relación con la determinación de los intereses de los créditos recibidos para la campaña, teniendo en cuenta, al respecto, la modificación introducida por la Ley Orgánica 13/1994, del apartado 4 del artículo 133, según el cual el Estado, en el plazo de treinta días posterior a la presentación ante el Tribunal de Cuentas de la contabilidad electoral, entregará a los administradores electorales el 90 por 100 de las subvenciones» (Recomendación del Informe sobre los resultados de la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a las Elecciones de Diputados al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994) (33).

No todas estas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, reiteradas a lo largo de los sucesivos informes, parecen haber encontrado eco en las propues-

(31) *Boletín Oficial del Estado* de 11 de diciembre de 1996..., pág. 244.

(32) *Boletín Oficial del Estado* de 11 de diciembre de 1996..., pág. 117.

(33) *Boletín Oficial del Estado* de 23 de mayo de 1995, número 122, pág. 15143.

tas de modificación de la Ley Orgánica de financiación de los partidos presentadas por la mayoría de las formaciones políticas presentes en nuestro Parlamento. Tampoco se han reflejado muchas de esas sugerencias en la nueva Proposición de Ley enviada por la Ponencia a la Comisión.

Sí se ha recogido un *régimen sancionador* para los supuestos de incumplimiento de alguna de las obligaciones fijadas por la Ley y se ha disciplinado como fuente de financiación de carácter público las subvenciones públicas a los Grupos de cargos electos de las Entidades Locales.

Por lo que respecta al *régimen de sanciones* previsto en el artículo 17 [ha de recordarse, como ha hecho el Tribunal Supremo en la sentencia del llamado asunto «Filesa», que la financiación irregular de los partidos no constituye delito alguno, salvo si se afecta a la campaña electoral] (34), se ha establecido una sanción pecuniaria consistente en una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida, que será deducida del siguiente libramiento de la subvención anual para gastos de funcionamiento, medida que nos parece puede constituir un instrumento eficaz de disuasión y, en su caso, de represión.

Además, se prevé la pérdida de la correspondiente subvención anual para el caso de que un partido político, salvo causa justificada, no presente las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.

Con ser ésta una medida necesaria, consideramos que la sanción debiera extenderse, para reforzar su carácter y garantizar el deber de colaboración de las formaciones políticas, a las sucesivas subvenciones anuales hasta que el partido infractor cumpla con el deber de entregar las cuentas anuales.

Finalmente se han omitido en la nueva Proposición una serie de sanciones adicionales, previstas en las Proposiciones del Grupo Socialista y del Grupo de Izquierda Unida, cuyo supuesto de hecho no resultaba concretado y cuya imposición se atribuía a las Cortes Generales, aspectos ambos que parecen poco acertados: no se alcanza a entender qué situaciones diferentes a las previstas en la legislación vigente podrían ser susceptibles de represión, ni cómo se puede confiar su aplicación a una entidad de composición netamente politizada como el Parlamento y, por lo tanto, con conexiones inmediatas con el eventual infractor. Se estaría así consagrando un principio sancionador cargado de connotaciones políticas e interesadas, olvidando además el principio de tipicidad que debe presidir todo procedimiento de carácter sancionador.

Mucho más contundente se ha mostrado en esta materia la Fiscalía Antico-

(34) Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997, FJ. 19.º (Sala 2.ª) [Ar. 11181].

rupción, cuyo Fiscal Jefe ha solicitado, en el Informe presentado en el mes de mayo de 1999, una tipificación expresa del delito de financiación ilegal de los partidos, ya que el vigente régimen sancionador no se ha desarrollado normativamente y «resulta imposible precisar cuál es el procedimiento y cuál el órgano sancionador» (35).

Parece criticable la no inclusión de la previsión recogida en las proposiciones de los Grupos Socialista y de Izquierda Unida en virtud de la cual se establecía la obligación de que las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos aporten, si son requeridas por el Tribunal de Cuentas, información y justificación detallada sobre sus operaciones con ellos.

Por otra parte, se pretende agilizar al máximo la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas estableciendo para ello un plazo relativamente breve: los partidos que tengan representación en cualquiera de las instituciones públicas presentarán 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. El Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación señalada con anterioridad, se pronunciará sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento.

Para finalizar, y además de las deficiencias ya señaladas, se advierten diversas y significativas carencias en la Proposición de Ley; en particular, la necesaria previsión de reforma de los correspondientes preceptos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: no se alude al desarrollo normativo del artículo 131.2 de la LOREG; no se produce la regularización de la justificación de los envíos de propaganda electoral que han de dar derecho a la percepción de la correspondiente indemnización; no se ha explicitado el procedimiento sancionador a seguir en los supuestos de incumplimientos e infracciones de la LOREG; finalmente, tampoco se ha abordado la descable armonización de las diferentes normativas electorales.

VII. EPÍLOGO

A lo largo de estas páginas hemos intentado poner de manifiesto la ineludible necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de nuestro sistema de financiación de los partidos políticos.

(35) Cfr. la información publicada en el diario *El País*, de 8 de mayo de 1999, pág. 21.

Un aspecto que también podría regularse en una futura ley de financiación de los partidos de manera más pormenorizada que la contenida en la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 es el destino último del patrimonio de los partidos cuando se produzca su disolución o desaparición. Además, teniendo en cuenta que el patrimonio económico de una formación política condiciona de manera ineludible su participación en la actividad política, podría resultar conveniente que la propia normativa sobre financiación de los partidos viniese recogida también la ley sobre estas entidades, dando así una regulación unitaria y coherente a todo el fenómeno que constituyen las entidades políticas, como se ha hecho en la República Federal de Alemania.

Cabe concluir que, como resulta obvio, del contenido final de la nueva normativa sobre financiación de los partidos, si es que llega a aprobarse, depende en gran medida la revitalización democrática de nuestro sistema político y parte importante de la credibilidad social de la forma de gobierno, por lo que no deben escatimarse esfuerzos para dotarla de un significado plural y equitativo, lo que difícilmente se conseguirá si no es producto del consenso entre quienes han de ser sus inmediatos destinatarios.

JURISPRUDENCIA

