



Congreso de los Diputados

SEMINARIO SOBRE EL REFORZAMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

El día 5 de julio de 2017, una delegación de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales participó en el seminario sobre el reforzamiento de la rendición de cuentas y control de la financiación de los partidos políticos en España organizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los derechos Humanos de la OSCE (ODIHR), la Universidad de Valencia y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). El seminario se celebró en la sede de la Universidad de Valencia, y el programa se adjunta como Anexo I.

La delegación del Congreso de los Diputados estuvo compuesta por las siguientes personas:

- Excmo. Sr. D. Juan Vicente Pérez Aras, Vicepresidente Segundo de la Comisión (GP).
- Excmo. Sr. D. Artemi Rallo Lombarte, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión.
- Excmo. Sr. D. Juan Pedro Yllanes Suárez, Portavoz del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos - En Comú Podem - En Marea en la Comisión.
- Excmo. Sr. D. José Cano Fuster, Vocal en la Comisión en nombre del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

La delegación estuvo asistida por Fernando Galindo Elola-Olaso, Letrado de las Cortes Generales.

La primera sesión se dedicó a estudiar el **estado en el que se encuentra la financiación de los partidos políticos en España**. Abrió la sesión el Sr. IVES-MARIE DOUBLET, Letrado de la Asamblea Nacional Francesa y miembro del GRECO. Este expuso cómo ha progresado la financiación de los partidos en España a raíz de las recomendaciones contenidas en los sucesivos informes del Consejo de Europa, en particular en cuestiones como la transparencia, las condonaciones de deuda o los medios de que dispone el Tribunal de Cuentas para su labor de fiscalización. Como recomendaciones para el futuro, propuso que las aportaciones a las fundaciones vinculadas a los partidos tuvieran el mismo régimen que las recibidas por las formaciones políticas; agilizar el control del Tribunal de Cuentas y reforzar la fiscalización en el ámbito local.



Congreso de los Diputados

A continuación, D. JUAN RODRÍGUEZ TERUEL, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Valencia, presentó su artículo “Bases para una posible modificación de la Ley de Financiación de Partidos en España”, escrito junto a D. Fernando Casal Bértoa, Profesor de Política Comparada de la Universidad de Nottingham. El artículo se adjunta como Anexo II.

A continuación intervino el Sr. MARCIN WALECKI, Director del Departamento de Democratización de la OSCE/ODIHR. Éste recomendó que las reformas en la legislación relativa a la financiación de los partidos políticos surja en el contexto de un consenso entre las grandes formaciones que esté informado por la comunidad académica. Incidió en la recomendación de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, en la necesidad de reforzar las unidades del Tribunal de Cuentas dedicadas a esta cuestión y en buscar un mejor equilibrio entre las fuentes públicas y privadas de financiación.

D. ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, tomó la palabra a continuación. Señaló que la legislación sobre financiación de partidos debe buscar varios objetivos. El primero es el de la suficiencia y la estabilidad de los recursos, de manera que las formaciones puedan desempeñar debidamente las funciones que tienen encomendadas. Es preciso asimismo garantizar la igualdad de oportunidades entre las diferentes candidaturas y emplear los mecanismos de financiación para reforzar la conexión entre los partidos y la sociedad. En este sentido, se refirió a la utilización de las subvenciones como incentivo para promover ciertas conductas tales como la celebración de primarias. Subrayó que lo importante no es la inclusión de nuevas obligaciones sino de mecanismos que garanticen su cumplimiento, y apostó por medidas tales como otorgar facultades de investigación sobre el terreno al Tribunal de Cuentas.

La segunda sesión consistió en un coloquio entre los representantes del Congreso de los Diputados con la presencia de D^a María Dolores Genaro, Consejera de Cuentas. Intervino en primer lugar D. JUAN VICENTE PÉREZ ARAS, que explicó los avances que han tenido lugar en la legislación española en los últimos años, y en particular la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Asimismo, explicó los avances que en materia de financiación de partidos políticos supusieron la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre y la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. Por otra parte, explicó que, en la presente Legislatura, se ha constituido una Subcomisión en el seno de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales que dentro de su objeto de trabajo el régimen y financiación de los partidos políticos. Puso en valor la



Congreso de los Diputados

participación de diferentes expertos, nacionales e internacionales, y el buen clima de trabajo que se ha generado.

A continuación tomó la palabra D. ARTEMI RALLO LOMBARTE. Éste expuso el contexto en el que se produjo la creación de la Comisión, y la voluntad que existe de desligar la búsqueda de mejoras en la legislación de la batalla política centrada en los escándalos de corrupción. Señaló asimismo que es importante analizar de manera desligada la financiación de los partidos políticos de la lucha contra la corrupción, ya que las irregularidades en la financiación son episodios afortunadamente aislados que no pueden utilizarse para poner en duda todo el sistema de financiación existente. Añadió que es posible mejorar nuestra legislación sobre financiación de partidos, si bien siendo conscientes de que la mayor parte de la mejoría vendrá de la mano de un más estricto cumplimiento de las obligaciones existentes, no de la creación de obligaciones nuevas.

Posteriormente intervino el Sr. YLLANES SUÁREZ. Éste recordó que su grupo ha hecho un gran esfuerzo para que la Comisión se reúna a puertas abiertas y cuente con aportaciones de representantes de la sociedad civil. En relación con las propuestas sobre posibles modificaciones legislativas, se mostró de acuerdo con las recomendaciones formuladas por los anteriores oradores y sostuvo que nuestro ordenamiento requiere todavía de un importante esfuerzo para incorporar nuevos mecanismos que prevengan casos de financiación irregular. Deben incorporarse las figuras de los microcréditos y las microdonaciones colectivas, obligar a que todos los partidos tengan que presentar un presupuesto público antes de cada campaña electoral y debe, a su juicio, incentivarse la búsqueda de fuentes de financiación privada.

El Sr. CANO FUSTER tomó la palabra a continuación. Subrayó que su grupo ha propuesto diversas medidas de lucha contra la corrupción, tales como la modernización de la Ley de Contratos Públicos, limitar los aforamientos, incrementar el control de los partidos en el ámbito municipal o facilitar la labor de investigación de los delitos llevada a cabo por los Juzgados y Tribunales.

Finalmente, la Sra. GENARO MOYA intervino para exponer los progresos que, en el seno de la fiscalización de la actividad de los partidos políticos, ha llevado a cabo el Tribunal de Cuentas. La rendición de las cuentas se realiza actualmente de manera telemática, un gran avance teniendo en cuenta que en las pasadas elecciones municipales concurren 1.171 formaciones políticas. Han incrementado en once el número de personas que trabajan en el Departamento, lo que ha facilitado que los retrasos en los informes sean mucho más reducidos que en el pasado. La Sra. GENARO solicitó que la legislación contemple nuevas formas de financiación que actualmente se encuentran en una situación jurídicamente ambigua, tales como el crowdfunding o los



Congreso de los Diputados

microcréditos. También solicitó que la normativa establezca criterios más claros sobre cómo elaborar los informes que los partidos deben presentar al Tribunal, ya que en muchas ocasiones han detectado que las infracciones responden no a una voluntad dolosa sino a simple desconocimiento fruto de la escasa claridad de las normas aplicables.

A continuación se abrió un coloquio entre los asistentes en el que se intercambiaron opiniones sobre las nuevas figuras que han ido apareciendo en este campo y cómo puede responder la legislación. Con este coloquio se puso fin al seminario.

Congreso de los Diputados, Madrid, 31 de octubre de 2017

Fernando Galindo Elola-Olaso
Letrado de las Cortes Generales

ANEXO I



OSCE/ODIHR closing seminar: Reinforcing Accountability and Control of Party Funding in Spain

Valencia Meeting of RC 20 – International Political Science Association (IPSA)

Valencia, 5 July 2017

16.00-17.00 - Party Funding Reform in Spain: the State of the Art and a Report.

Speakers:

- **Juan Rodríguez Teruel**, Professor, Universidad de Valencia
- **Dr. Marcin Walecki**, Head of Democratization Department, OSCE/ODIHR
- **Ives-Marie Doublet**, Council of Europe - GRECO
- **Óscar Sánchez Muñoz**, Professor, Universidad de Valladolid

Moderator: **Laura Sanz-Leiva**, Council of Europe - GRECO

17.00-17.30 - Coffee Break

17.30-18.30 - Roundtable with Party Representatives: the Potential for Political Finance Reform in Spain

Speakers:

- **Juan Vicente Pérez Aras**, Vice Chairman of the Committee of the Court of Auditors (the Court of Auditors is responsible for auditing the political parties in Spain)
- **Artemi Rallo Lombarte** (PSOE), leader of the Socialist Parliamentary Group in our Committee.
- **Juan Pedro Yllanes Suárez** (Podemos), leader of the Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea Parliamentary Group in the Committee
- *Representative from Ciudadanos, to be confirmed*
- **María Dolores Genaro**, Councillor of the Spanish Court of Auditors

Moderator: **Fernando Casal Bértoa**, Professor, University of Nottingham

ANEXO II

BASES PARA UNA POSIBLE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS EN ESPAÑA

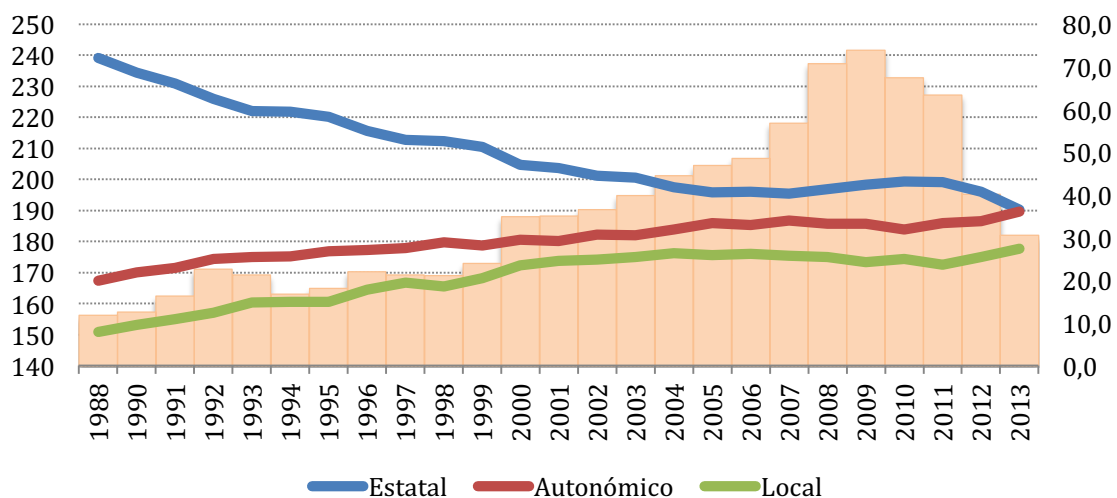
Juan Rodríguez Teruel (Universidad de Valencia) y

Fernando Casal Bértoa (Universidad de Nottingham)

ANTECEDENTES

Si tenemos presente la tradición española de autoritarismo, clientelismo y debilidad de las organizaciones políticas desde el surgimiento del período liberal decimonónico, no es exagerado reconocer la contribución del sistema de financiación a la consolidación de la democracia en nuestro país. **El modelo actual ha reforzado sin duda a los partidos como actores clave de la democracia y les ha permitido desarrollar sus funciones sistémicas** como instrumentos de movilización política, como fuente de reclutamiento de élites y como vehículos de agregación de intereses colectivos. Desde este punto de vista, el sistema de financiación español ha alcanzado los objetivos que se proponía, aunque se haya hecho a costa de la reducir la igualdad de oportunidades en la competición electoral entre las organizaciones nuevas y las establecidas, del debilitamiento en el vínculo entre los partidos y la sociedad, y sin garantías de transparencia suficientes (Sánchez Muñoz, 2015). Esto ha significado una aportación muy importante de dinero público a los partidos, principalmente desde comunidades autónomas y gobiernos locales (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Gasto público en funcionamiento ordinario y nivel institucional de subvención



Fuente: Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2016: 166) a partir de datos TCU.

No obstante, persisten algunos problemas que afectan a la calidad de la democracia y que tienen que ver con **la persistencia de la corrupción en la política española**. La lista de casos de financiación irregular en los últimos años muestra cómo la existencia de abundantes subvenciones públicas no es garantía suficiente para evitar prácticas ilícitas. Algunos autores han llegado a sugerir que esta incluso puede desincentivar la contención del gasto, lo que puede llegar incluso a estimular la búsqueda de nuevas rentas al margen de la ley (García Viñuela y González de Aguilar, 2014; Casal Bértoa et al., 2014).

De acuerdo con ello, **podemos identificar tres debilidades principales**. De entrada, cabe señalar la **vulnerabilidad de las garantías de transparencia, control y rendición de cuentas** que recoge la normativa, a pesar de la labor realizada por el Tribunal de Cuentas (TCU). En este sentido, el GRECO ha amonestado reiteradamente a España por malas prácticas y por los bajos niveles de transparencia en la financiación de los partidos, especialmente en el ámbito local.

En segundo lugar, el problema del **sobreendeudamiento de los partidos traslada sus problemas financieros a las entidades bancarias**, que han tenido un papel fundamental en su sostenimiento. A pesar de la prohibición de las condonaciones bancarias a partir de 2015, la amenaza de un sistema de partidos en “quiebra técnica” constituye un problema todavía por resolver.

Por último, las **inconsistencias en la equiparación entre partidos y fundaciones políticas**. Esto es especialmente relevante dado el papel que están adquiriendo las fundaciones de los partidos en tanto que organizaciones de activismo político, vinculadas de forma más o menos explícita a sus organizaciones de referencia. Es cierto que la propia norma deja resquicios abiertos para el fraude. A pesar de los cambios en la ley de 2007 y subsiguientes modificaciones, la ley sigue dejando explícitamente la puerta abierta para que las empresas contratadas por la administración pudieran realizar aportaciones a los partidos a través de sus fundaciones. Esta excepción, recogida en la disposición adicional séptima de la ley, sorprende por la contradicción que supone reconocer estos ingresos como no deseables para los partidos, pero tolerables para sus fundaciones.

Pero más allá de este resquicio, hay que señalar la incapacidad del sistema para desincentivar el recurso a la financiación irregular. De hecho, **se sigue observando una lógica aditiva, según la cual existe la convicción de que siempre quedará el Estado para cubrir los agujeros irreparables, lo que alimenta una dinámica incrementalista en los gastos de los partidos, que acaba traduciéndose también en la búsqueda de dinero privado en terrenos sinuosos.** Para el partido que gobierne las instituciones sigue existiendo un elevado margen de discrecionalidad en la adjudicación de ayudas y contratos, especialmente en los niveles sub-estatales. Las contraprestaciones correspondientes no caducan y pueden seguir beneficiando al partido incluso después de haber dejado el gobierno.

El grave problema que la corrupción supone para la opinión pública y para la salud del sistema democrático ha monopolizado el debate sobre la financiación de los partidos en España, en el que se sugiere a menudo que el origen de ésta se encuentra en una deficiente regulación en la materia y en una excesiva entrada de dinero privado por parte de empresas y actores interesados. De acuerdo con esta lógica, **las recetas que suelen reivindicarse son más regulación y más financiación pública.** En cuanto a la regulación, **los informes del GRECO han diseñado una agenda de reformas, entre las que destaca la necesidad de ampliar el escrutinio del TCU sobre las fundaciones y el ámbito local.** Respecto a la financiación pública, algunos partidos reclaman que esta última sea, de hecho, la única fuente de recursos, mientras que crece el consenso para restringir al mínimo la aportación de actores privados.

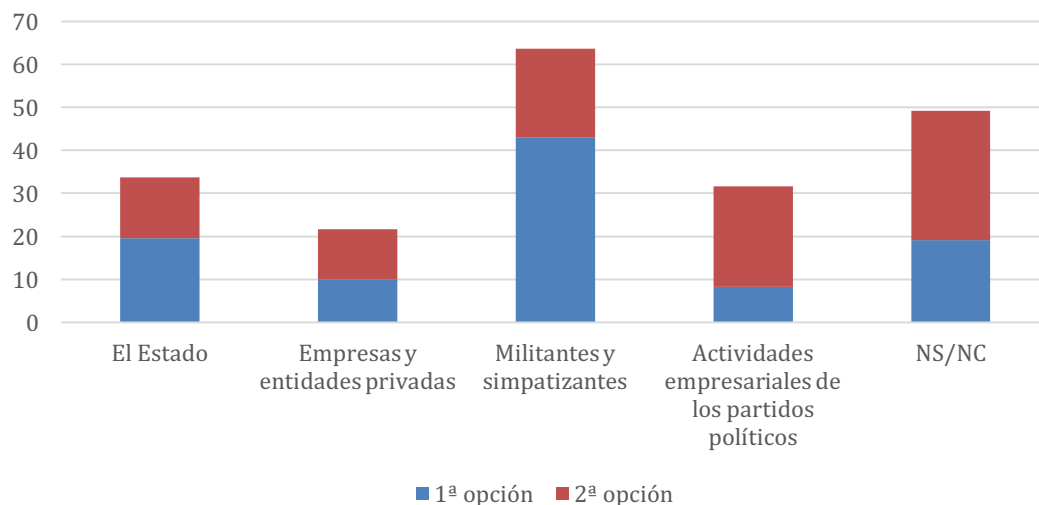
Pero como ya quedó demostrado en Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2016), **estas recetas no pueden plantearse como medidas puramente reactivas e infalibles ante problemas más complejos y multidimensionales. Más regulación no garantiza mejor su aplicabilidad, más recursos públicos no necesariamente disuaden a los partidos de seguir buscando otras fuentes** (véase también Casal Bértoa et al., 2014). Lo cual no desacredita estas medidas, sino que obliga a tratarlas con mayor perspectiva, sin ocultar problemas de fondo de mayor calado.

La nueva etapa política que se inició en diciembre de 2015 y la llegada de nuevos actores políticos al Congreso de los Diputados abren una ventana de

oportunidad para afrontar estas cuestiones con una perspectiva distinta. Los nuevos partidos han dado un especial énfasis a sus propuestas de reforma política, en las que la financiación de partidos figura como reforma pendiente. Además, la necesidad de estos partidos de entrar en la competición política sin apenas recursos ha incentivado nuevas prácticas de captación de recursos, **como la establecimiento de microcréditos individuales y del impulso del “crowdfunding”**. En otros casos, la proliferación de casos de corrupción entre partidos tradicionales está abriendo el paso, por parte de las organizaciones afectadas, a renunciar libremente a la recepción de donaciones y aportaciones privadas. En cualquier caso, todo ello apunta a que el peso de las aportaciones públicas seguirá creciendo y, en algunos partidos, podría convertirse en la única fuente realmente operativa.

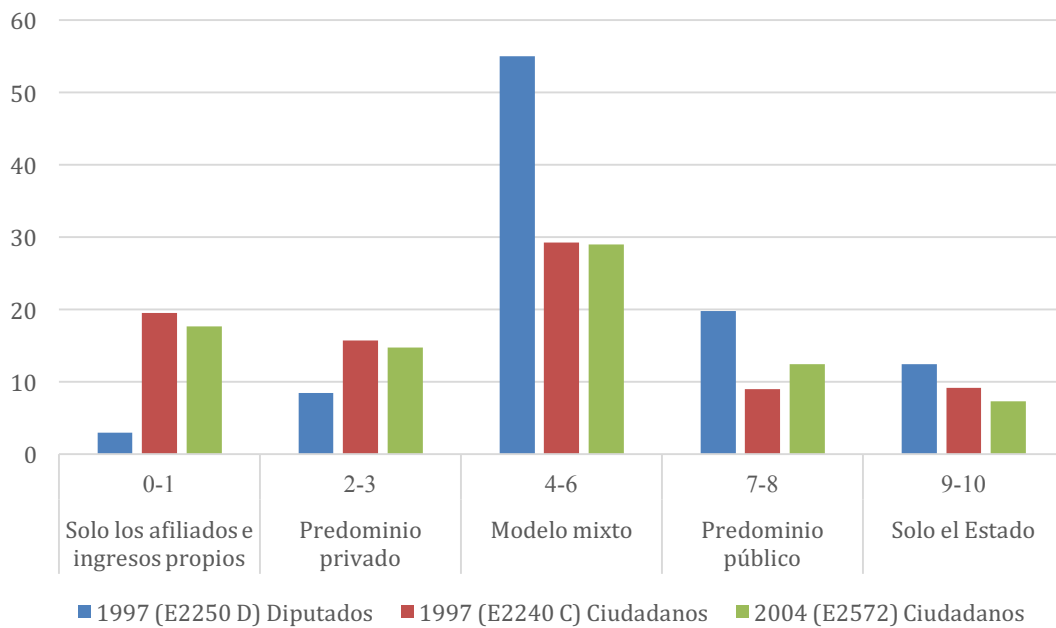
Por este motivo, el debate que los partidos quizá tengan que encarar en el futuro próximo no sea cómo mejorar el control o ampliar las restricciones sobre la financiación privada, sino cómo reforzar la legitimidad de las aportaciones públicas. Si atendemos a las opiniones de los ciudadanos, éstos son poco favorables a un predominio del modelo actual (gráficos 2 y 3). Y resulta preocupante constatar la falta de predisposición de la mayoría de ciudadanos a contribuir al sostenimiento de sus partidos más cercanos (gráfico 4).

Gráfico 2. Preferencias ciudadanas sobre fuentes de financiación (1994)



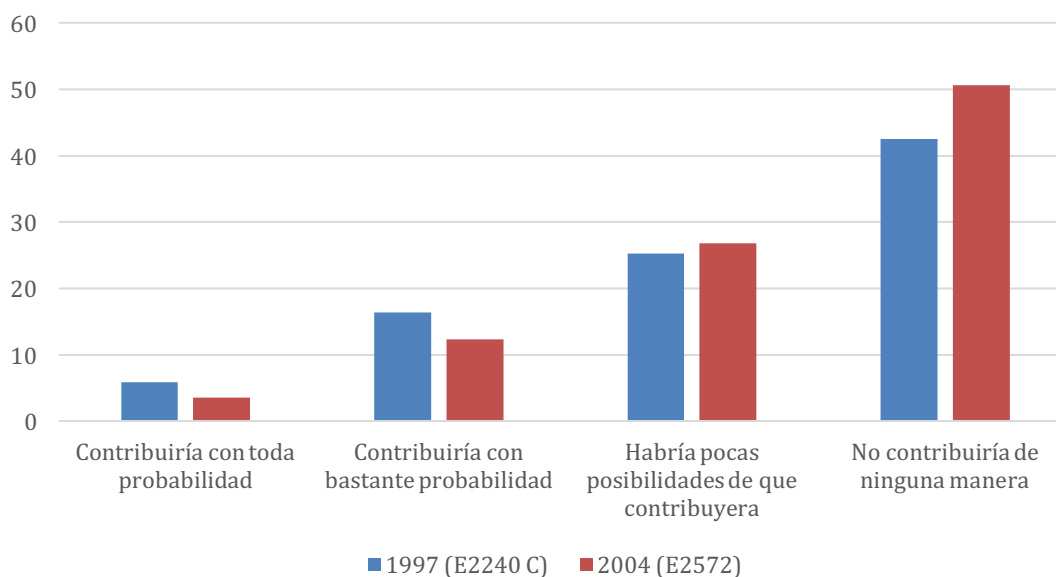
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (1994).

Gráfico 3. Preferencias ciudadanas sobre fuentes de financiación (1997-2004)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (2004).

Gráfico 4. Predisposición ciudadana al financiamiento partidista público



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (2004).

En este sentido, plantearse el volumen de la financiación pública tiene que ver, en último extremo, con establecer cuánto dinero necesitan los partidos para realizar sus funciones en una democracia de calidad y quiénes deben asumir ese coste.

Sin duda, las propuestas de medidas sobre cómo tratar las aportaciones públicas a los partidos son diversas, desde quienes simplemente abogan por una

reducción drástica de la aportación pública a los que sugieren condicionarla a requisitos de interés público (Ariño, 2009; Rodríguez Teruel *et al.*, 2013; Sánchez Muñoz, 2013). Las experiencias comparadas también ofrecen alternativas viables, que recuerdan el papel clave de la financiación de los partidos como piedra angular en el esquema de la relación entre partidos, Estado y ciudadanos. Es en ese sentido que el Tribunal Constitucional alemán recordó en 1992 que los partidos no pueden olvidar su función vinculante entre Estado y sociedad, y que la única forma de preservar ese principio de forma realista era forzándoles a mantener una parte de su financiación en manos de los ciudadanos (Gunlicks, 1995).

Este criterio de ‘matching funds’ o paridad de ingresos público-privados es uno de los incentivos que podrían orientar los partidos hacia una estrategia para ‘obtener mucho dinero en pequeñas cantidades’, a costa de alimentar el personalismo y los liderazgos con mayor perfil ideológico (Naßmacher, 2009: 197). Es cierto que las actitudes de los españoles, poco propensas de entrada a participar en esa financiación, generan prevención y escepticismo entre los partidos grandes a la hora de valorar alternativas cívicas al apoyo económico del Estado (como explica Rodríguez Teruel, 2016).

También se podría justificar que, si la paridad no resulta realista en el contexto actual de la política española, al menos las contribuciones públicas deberían estar supeditadas a la adopción de medidas de transparencia, participación y competición interna en los partidos.

Finalmente, algunos partidos y sectores sociales quizá prefieran abordar el dilema respecto a qué aporta el mayor beneficio para el interés público: ¿prohibir la financiación desde las empresas o proyectar máxima transparencia sobre ellas? Al menos, no hay que engañarse: limitar o eliminar la financiación privada no elimina en absoluto la influencia de los intereses privados sobre el proceso político (García Viñuela y Vázquez, 1992: 289 ss.).

Por el contrario, la máxima publicidad sobre las contribuciones realizadas y una limitación más realista del gasto electoral podrían resultar mucho más eficaces para evitar la interferencia del dinero privado en la acción pública. Estas coordenadas pueden contribuir a plantear una nueva aproximación a la financiación de los partidos y de la política en el nuevo contexto político.

PROPUESTA DE REFORMA: 9 MEDIDAS

1. Incrementar la participación política mejorando la relación entre partidos y ciudadanos de financiación

Medida 1: Aproximación progresiva a la paridad entre financiación pública y privada.

La extrema dependencia financiera estatal de los partidos españoles (ver gráficos A1-A2 en el apéndice) ha producido efectos perniciosos:

- Incremento de la distancia con respecto a los ciudadanos;
- Incremento de la percepción en los ciudadanos de que los partidos son “utilidades públicas” en vez de “agencias de representación” (Biezen, 2003);
- Consecuentemente, incrementando la percepción de los partidos como instituciones corruptas. De hecho, en España – al igual que en otros 50 países de 107 estudiados - los partidos son percibidos como las instituciones más corruptas (GCB, 2013);
- Reducción de la confianza ciudadana en partidos políticos (véase gráfico A3) así como reducción de los niveles de identificación partidista (Whiteley, 2011 y 2014).

Por todo esto, es esencial reducir tal dependencia e incentivar la participación ciudadana. Ello, previsiblemente, solucionaría – o al menos reduciría - muchos de los problemas mencionados, además de ayudar a la reconexión y compromiso de los votantes con sus partidos.

Medida 2: Uso condicional de una parte de los subsidios estatales otorgados a los partidos.

- Con el fin de incrementar la transparencia interna, reforzar la participación interna y facilitar la igualdad en materia democracia interna, fomentar la formación de personal y la promoción de jóvenes y mujeres en el aparato del partido, etc.

2. Transparencia y control

Medida 3: Reforzamiento del control de las fundaciones vinculadas a partidos políticos (ver gráficos A4-A6):

- Equiparación del tratamiento de las fundaciones de partido con el que de los propios partidos, con aplicación de los mismos límites;

- Control de todas sus finanzas por el Tribunal de Cuentas (no ya sólo del dinero procedente del Estado).

Medida 4: Control interno por parte de los partidos, obligándoles a que destinen parte de los recursos recibidos del Estado a esta función.

Medida 5: Reforma del Tribunal de Cuentas (TCU) para reforzar sus competencias de control y transparencia sobre la financiación electoral y de partidos

- Incremento de su independencia (nombramientos/acción), evitando que sus miembros se vean acosados o represaliados por su trabajo investigador;
- Incremento de los poderes de control;
- Incremento del staff/presupuesto;
- Evitar retrasos en la publicación de informes;
- Separar las tareas administrativas de las de investigación (en el proceso de control), yendo más allá del control puramente formal que se ha llevado a cabo hasta ahora;
- Inter-conexión con otras agencias estatales (por ejemplo, con la Hacienda Pública);
- Establecimiento de un sistema electrónico de control: ello no sólo facilitaría la labor del Tribunal, sino que también lo haría mucho más rápido, transparente y eficaz una vez implementado, facilitando además el acceso del público.

Pregunta de debate: ¿está el TCU en disposición de desempeñar correctamente la fiscalización sustantiva de la política de partidos, o es necesaria la creación de un nuevo órgano dedicado exclusivamente al control financiero de los partidos políticos? (ver tablas comparativas en el Anexo).

Medida 6: Publicación inmediata en internet por parte de todos los partidos de todo tipo de transacciones.

3. Sanción

Medida 7: Incremento de las sanciones, entre las cuales:

- Pérdida proporcional de la financiación pública en casos de financiación ilegal, llegando hasta el 100% en supuestos delictivos y en los casos más graves;
- Sanciones para aquellos donantes que incurran en ilegalidades, de modo que sean verdaderamente disuasorias.

Medida 8: Reforzamiento de la aplicación de las sanciones, confiriendo poderes sancionadores administrativos al TCU (u órgano alternativo) en este sentido.

Medida 9: Devolución de todos los beneficios obtenidos con dinero ilegal.

Otros “asuntos” a debatir:

a) ¿Incremento de los límites de gasto en campaña electoral?

En este sentido ¿se debe el problema de insuficiencia financiera de los partidos políticos de un gasto excesivo en campañas?

b) ¿Hasta qué punto la transparencia financiera perjudica la aportaciones financieras de los ciudadanos a los partidos?

Ejemplo: Debiera publicarse el nombre de todo donante, y no solamente los de aquellos que donan más del 25,000 euros. Quizás un término medio, consistente en reducir el umbral de publicitación del donante a los 5,000 euros, sería lo más razonable.

REFERENCIAS

Ariño, Gaspar (2009): *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Foro de la Sociedad Civil.

Biezen, Ingrid van (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Biezen, Ingrid van y Fernando Casal Bértoa (2017). *The Regulation of Post-communist Party Politics*. Abingdon/New York: Routledge.

Casal Bértoa, Fernando, Fransje Molenaar, Daniel R. Piccio y Ekaterina Rashkova (2014). "The World Upside Down: De-legitimising political finance regulation", *International Political Science Review*, 35/3: 355-376.

Eurobarómetro (2015): *Public Opinion in the EU*, n. 83 (primavera). Accesible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_anx_en.pdf.

García Viñuela, Enrique y Carmen González de Aguilar (2014). "Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012", *Revista Española de Ciencia Política*, 34: 145-65.

García Viñuela, Enrique y Pablo Vázquez (1992): "La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública", *Revista de Estudios Políticos*, 92: 281-296.

Global Corruption Barometer (2013) Enlace: <http://www.transparency.org/gcb2013/results>.

Gunlicks, Arthur B. (1995). "The New German party finance law", *German Politics*, 4: 1, 101-121.

Naßmacher, Karl-Heinz (2009). *The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden: Nomos.

Rodríguez Teruel, Juan (2016): "Dinero público y ciudadanos ausentes: la financiación de los partidos en España", en F. J. Llera, ed., *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rodríguez Teruel, Juan y Fernando Casal Bértoa (2016). "La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada", *Presupuesto y Gasto Público*, 82/1: 159-178.

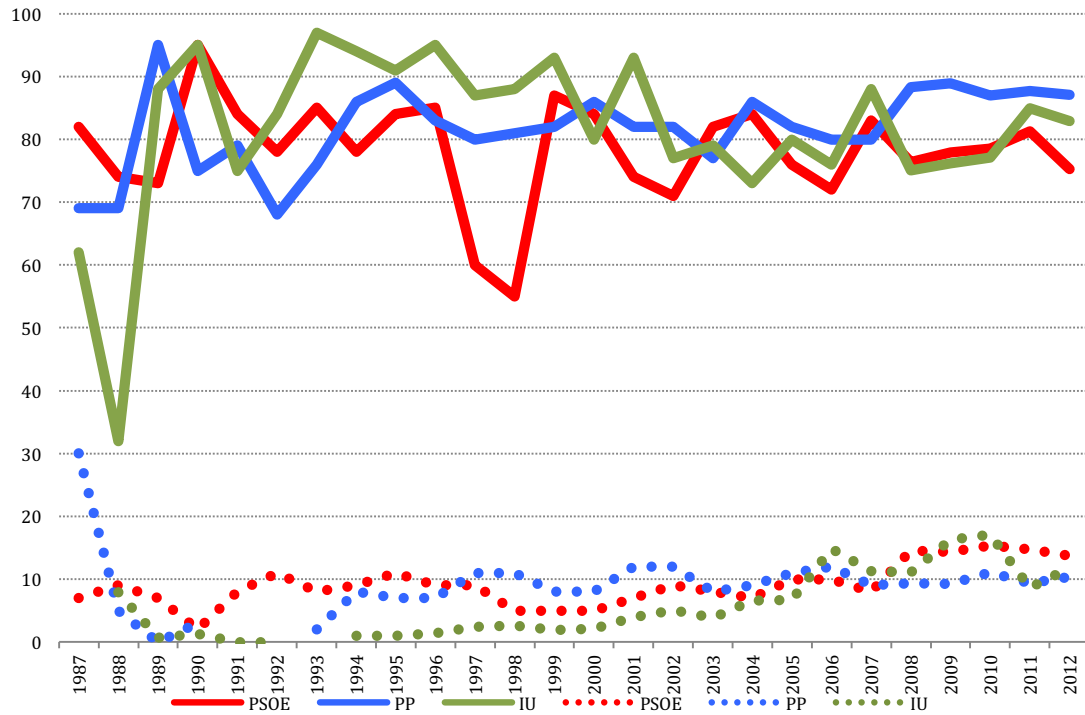
Rodríguez Teruel, Juan, Montserrat Baras, Óscar Barberà y Astrid Barrio (2013). *Finançament de partits i transparència democràtica. Bones practiques a Europea i Amèrica del Nord*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

Sánchez Muñoz, Óscar (2013): "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para el debate", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99: 161-200.

Sánchez Muñoz, Óscar (2015): "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104: 49-82.

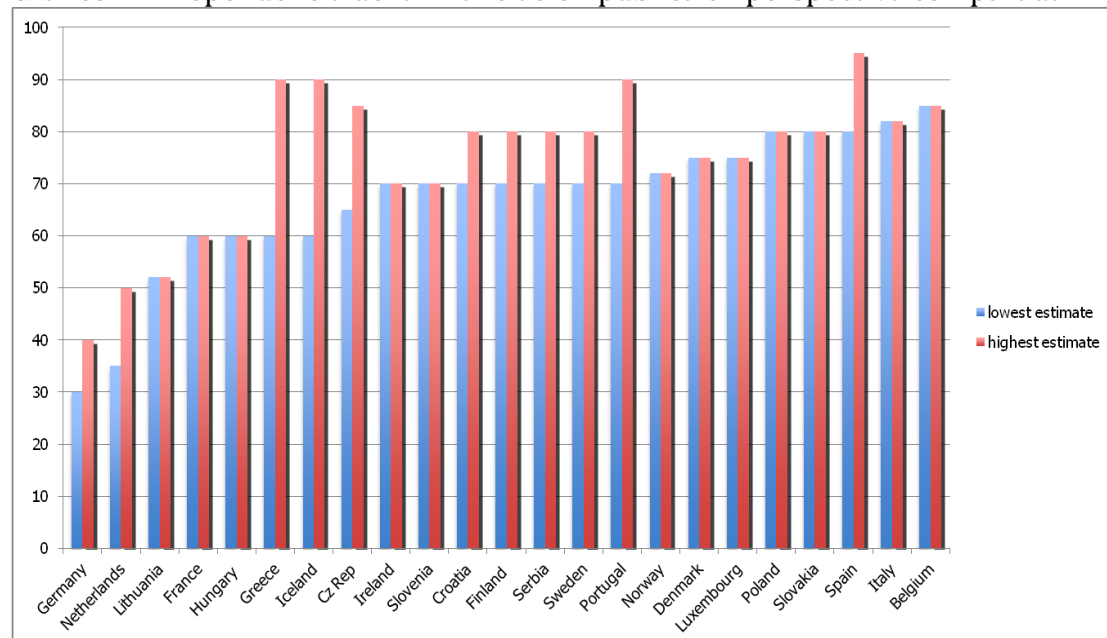
APÉNDICE

Gráfico A1. Peso de la financiación pública y de las cuotas de los afiliados



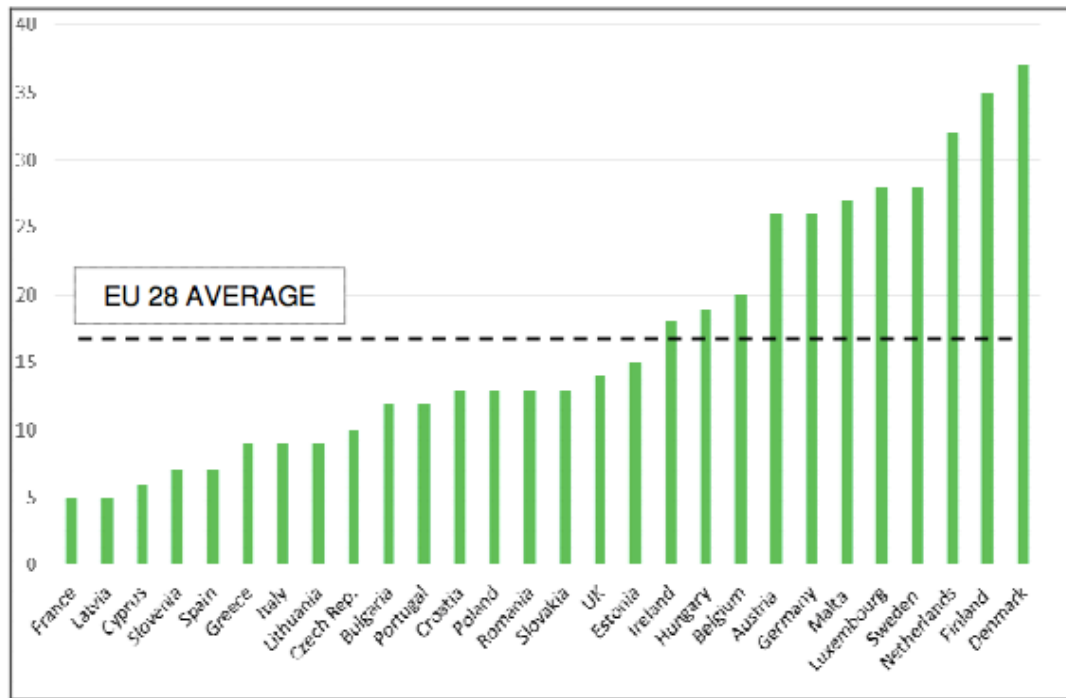
Fuente: Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2016: 165).

Gráfico A2. Dependencia de la financiación pública en perspectiva comparada



Fuente: Casal Bértoa y Biezen (2017).

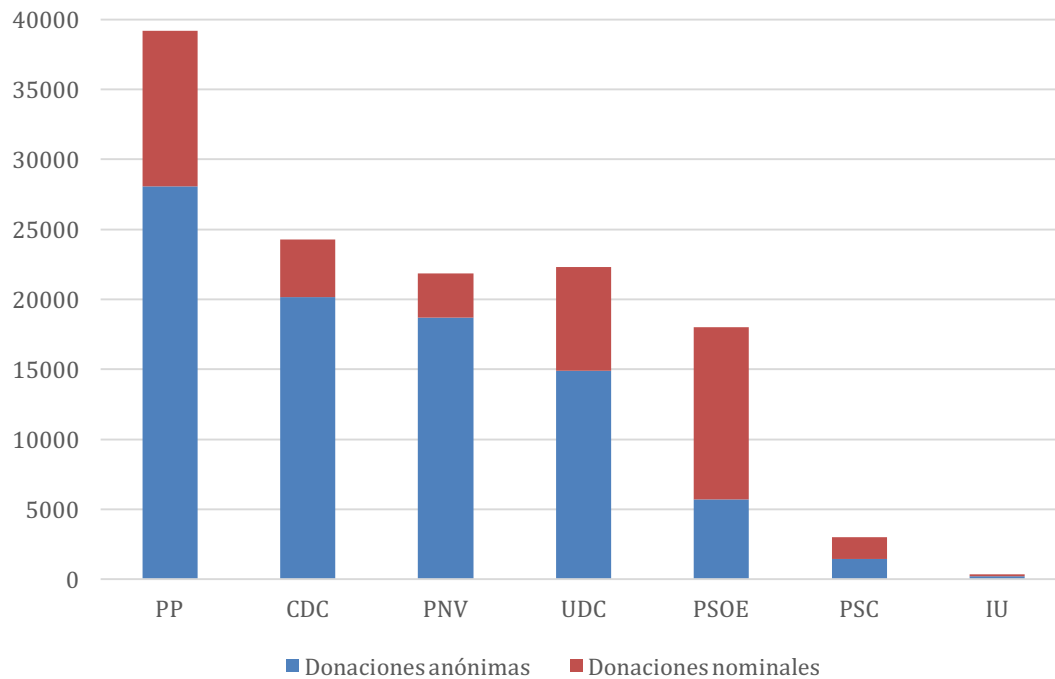
Gráfico A3. Confianza en partidos políticos en la Unión Europea



Note: Entries are the percentage 'tending to trust' political parties.

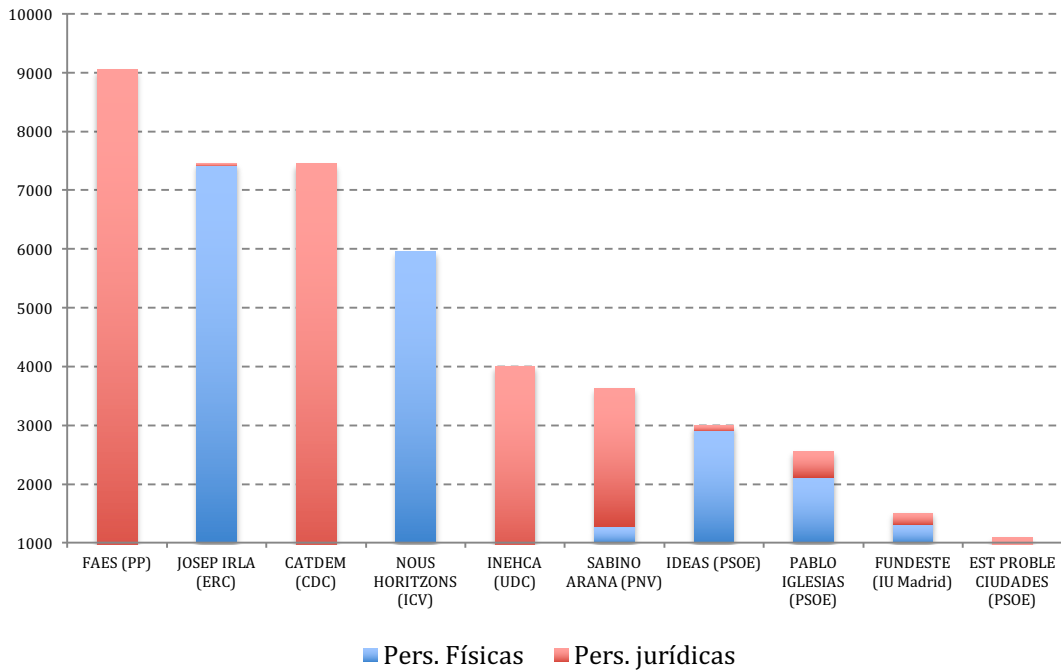
Fuente: Eurobarómetro (2015).

Gráfico A4. Donaciones anónimas e individuales recibidas (1987-2007)



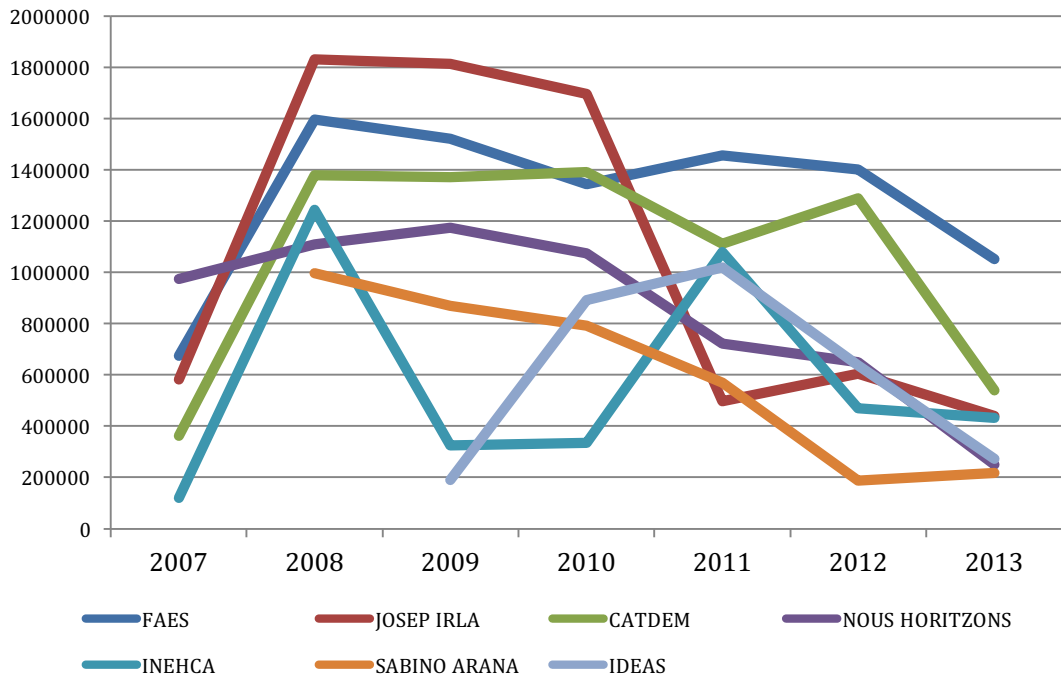
Fuente: Rodríguez Teruel (2015).

Gráfico A5. Donaciones recibidas por las Fundaciones de partidos (2007-2013)



Fuente: Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2016: 169).

Gráfico A6. Evolución de las donaciones recibidas por las Fundaciones (2007-2013)



Fuente: Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2016: 170).

OTRAS OBRAS DE REFERENCIA PARA EL DEBATE

Biezen, Ingrid van y Fernando Casal Bértoa (2014). "Party Regulation in Post-authoritarian Contexts: Southern Europe in Comparative Perspective", *South European Society and Politics*, 19/1: 71-87.

Casal Bértoa, Fernando, Juan Rodríguez Teruel, Astrid Barrio y Óscar Barberà (2014). "The Carrot and the Stick: Party Regulation and Politics in Democratic Spain", *South European Society and Politics*, 19/1: 89-12.

García Viñuela, Enrique (2014). "Comentario sobre 'financiación de los partidos y transparencia democrática'", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 147: 136-8.

García Viñuela, Enrique (2009). "Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política", *Revista Española de Ciencia Política*, 20/4: 75-96.

García Viñuela, Enrique (2007). "La regulación del dinero político", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118: 65-95.

García Viñuela, Enrique y Joaquín Artés (2005). "El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos", *Revista de Estudios Políticos*, 128: 255-291.

Núñez Pérez, Manuel (2009). "La financiación de los partidos políticos", *Revista Española de Control Externo*, 33: 163-174.

Pajares Montolío, Emilio (1998). *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados.

Presno Lineira, Miguel A. (1999). "La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 57: 205- 228.

Real Dato, José y Juan Rodríguez Teruel (2013). "La reforma de la financiación de los partidos políticos de 2012: ¿Otra oportunidad perdida?", *Revista Internacional de doctrina y jurisprudencia*, ¼: 73-79.

Rodríguez López, ángel, y Fidalgo, Esther (2012). "Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 74: 239-259.

Santando, Ana Claudia (2016). *La financiación de los partidos políticos en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Whiteley, Paul (2014). "Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe", *International Political Science Review*, 35/3: 376-399.

Whiteley, Paul (2011). "Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world", *Party Politics*, 17/1: 21-44.

ANEXOS

Tabla 1. Regulación de la financiación partidista en países pos-autoritarios del sur europeo

Componentes	Grecia	Portugal	España	Chipre	Italia
<i>Subsidios directos por</i>					
Gastos electorales	X	X	*	X (+)	--
Actividades ordinarias	X (+)	X (+)	X	X (+)	--
<i>Subsidios indirectos por</i>					
Libre acceso mediático	X	*	*	*	*
Exenciones fiscales	X	X	X	X	X
<i>Donaciones prohibidas</i>					
Extranjeras	X	X	X	--	--
Compañías privadas	X	X	X	--	--
Públicas	X	X	X	X	X
Anónimas	X	X	X	--	--
<i>Límites en materia de</i>					
Donaciones	X	X	X	X	--
Gasto	X	X	*	*	X
<i>Control</i>					
Informes	X	X	X	X	X
<i>Autoridad:</i>					
Partidos	--	--	X	--	--
Parlamento	--	--	--	--	X
Administración	X	--	X	X	--
Poder judicial	--	X	--	--	--
<i>Sanciones</i>					
Administrativas	X	X	X	X	X
Criminales	X	X	*	*	X

Fuente: Adaptado de Biezen y Casal Bértoa (2014: 81).

Tabla 2. Regulación de la financiación partidista en países pos-comunistas del este europeo

Componentes	Hungría	Chequia	Estonia	Letonia	Polonia	Bulgaria	Lituania	Eslovaquia	Rumanía	Croacia	Eslovenia
<i>Subsidios directos por</i>											
Gastos electorales	X (+)	X (+)	--	--	*	--	--	--	X (+)	X	* (+)
Actividades ordinarias	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X (+)	X	X (+)
<i>Subsidios indirectos por</i>											
Libre acceso mediático	*	*	--	*	*	*	X	--	*	*	*
Exenciones fiscales	X	--	--	--	*	--	--	*	X	X	--
<i>Donaciones prohibidas</i>											
Extranjeras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compañías privadas	X	--	X	X	X	X	X	--	--	--	X
Públicas	X	X	--	X	X	X	X	X	X	X	X
Anónimas	X	X	X	X	X	X	X	X	--	X	--
<i>Límites en materia de</i>											
Donaciones	--	--	--	X	X	X	X	--	X	X	X
Gasto	X	--	--	X	X	X	X	--	X	X	--
<i>Control</i>											
Informes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<i>Autoridad:</i>											
Partidos	--	X	X	--	--	X	--	--	--	--	--
Parlamento	--	X	--	--	--	--	--	X	--	X	--
Administración	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Poder judicial	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<i>Sanciones</i>											
Administrativas	*	X	X	*	X	X	X	X	X	X	X
Criminales	*	*	--	--	X	--	--	*	X	--	--

Fuente: Casal Bértoa y Biezen (2017).

La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada

JUAN RODRÍGUEZ TERUEL
Universidad de Valencia

FERNANDO CASAL BÉRTOA
Universidad de Nottingham

Recibido: Diciembre 2015
Aceptado: Enero 2015

Resumen

El artículo analiza el modelo de financiación de los partidos políticos en España, y ofrece una serie de datos sobre el rendimiento de este modelo para los partidos entre 1987 y 2013. En este período, la financiación pública ha sido la principal fuente para los partidos, con un papel cada vez más importante para las administraciones autonómicas y locales. La prohibición de las donaciones anónimas fue sustituida por aportaciones privadas a las fundaciones de los partidos. En cambio, la crisis económica y la aparición de numerosos casos de corrupción a partir de 2011 han reducido las aportaciones públicas del gobierno central y las donaciones privadas a las fundaciones.

Palabras claves: Financiación política, partidos políticos, partidos cártel, corrupción política, España.

Clasificación JEL: H50, Z00.

Abstract

The article analyses the party finance model in Spain, and delivers longitudinal data on the performance of the model for the political parties between 2007 and 2013. In this period, public finance has been the predominant source for political parties, with an increasing role for the regional and local administrations. The ban of anonymous donations in 2007 was replaced by private donations to think tanks linked to political parties. However, the financial crisis and the burst of corruption scandals have contributed to reduce both public subsidies from the central government and private donations to think tanks.

Keywords: Party finance, Political parties, cartel parties, political corruption, Spain.

Classification JEL: H50, Z00.

1. Introducción

El debate público sobre la financiación de los partidos en España está sujeto a una significativa paradoja: mientras que el eje del debate se sitúa en los mecanismos de control y restricción de la entrada de financiación privada en los partidos (como medidas de

reacción a la aparición periódica de casos de corrupción vinculados a la financiación ilícita de los partidos que gobiernan), los trabajos sobre la materia apuntan cada vez más a las implicaciones de la intensísima financiación pública que sostiene a los partidos y la forma en que se distribuye entre estos (Blanco Valdés, 1995; Holgado, 2003; Sánchez Muñoz, 2007; García Viñuela, 2009; Sánchez Muñoz, 2015). A diferencia de las democracias tradicionales, donde la financiación pública se fue implantando progresivamente en los últimos 50 años (llegó en 2000 al Reino Unido), a fin de reducir los problemas de corrupción generados por el predominio del *dinero interesado* de empresas y agentes privados, la democracia española ha sido uno de los casos singulares en los que el Estado democrático sostuvo a los partidos desde el primer momento. La existencia de una fuerte contribución pública a los partidos en España plantea los efectos sobre el papel de estas organizaciones como actores que vinculan el Estado y la sociedad, mediante su particular naturaleza público-privada, al ser actores emanados de la sociedad civil pero reconocidos constitucionalmente como instrumentos esenciales de la democracia (Casal Bértoa *et al.*, 2014a).

En este sentido, la literatura sobre partidos políticos ha tratado algunas consecuencias que el predominio de la financiación pública puede implicar en el proceso de cartelización de los sistemas de partidos democráticos contemporáneos (Katz y Mair, 1995; Koß, 2011). No obstante, esta aproximación, que considera la financiación pública un motor de la *estatalización* de los partidos, también ha sido cuestionada abiertamente por quienes sostienen que el incremento de las ayudas del Estado a los partidos puede considerarse una consecuencia, más que una causa, ante los cambios externos que afrontan estas organizaciones (Bolleyer, 2009: 560). Otros autores han ido más allá y han tratado de refutar el alcance de la influencia de los modelos de financiación, y más específicamente, de la financiación pública, debido a la poca evidencia concluyente respecto a los efectos sobre el sistema de partidos (Casas-Zamora, 2005: 6; García Viñuela, 2009; Casal Bértoa *et al.*, 2014b).

Este debate suscita un interesante interrogante sobre cuál ha sido el rendimiento de este sistema de aportaciones públicas y qué implicaciones y riesgos se derivan para la calidad de la democracia española. Para ello, este artículo va a presentar los elementos fundamentales que constituyen el modelo de financiación de los partidos políticos en España, con algunos elementos comparados para entender mejor el contexto en el que surge esta regulación, y el rendimiento que este modelo ha tenido para los partidos durante casi tres décadas de funcionamiento. Tras hacer un balance de este modelo, el artículo planteará algunos parámetros para considerar eventuales medidas de reforma en el futuro, que vayan más allá de la progresiva consolidación del esquema regulatorio establecido en 1987.

2. Un modelo mixto con fuerte predominio de la financiación pública

Las normas sobre financiación de partidos forman parte de la regulación, más amplia, sobre los partidos políticos en general. De hecho, muchos países la incorporan dentro de la

normativa general (Casal Bértoa *et al.*, 2014c). La regulación sobre financiación se introdujo de forma paralela al proceso de constitucionalización de los partidos políticos. La tardía llegada de la democracia a España, junto con las peculiaridades de la cultura política española (cinismo político, baja participación, desconfianza interpersonal, etc.) favorecieron que el Estado aportara importantes recursos públicos desde el principio a fin de consolidar los nuevos partidos democráticos (Del Castillo, 1985; Biezen, 2003: 199). Desde entonces, se han aprobado dos leyes principales y diversas reformas derivadas, donde los partidos han solido operar mediante una estrategia común de *maximización de ingresos* (Scarrow, 2004) a lo largo del tiempo, encaminada a mantener un incremento constante de las aportaciones recibidas. Sólo a partir de 2011, la crisis económica parece haber alterado este patrón, con las consecuencias que veremos en el tercer apartado.

El actual modelo de financiación pública se instaura gradualmente durante la primera década de la democracia. Aunque en los primeros años parecía ensayarse un verdadero modelo mixto de financiación, donde el Estado cubriría el coste de las campañas y los propios partidos se encargarían de financiar, mediante cuotas y donaciones, su actividad ordinaria, este modelo pronto se demostró inviable, por ser insuficiente para mantener los elevados costes de unas organizaciones en plena expansión y con campañas electorales cada vez más costosas. En un contexto de baja afiliación y de organizaciones políticas debilitadas tras un largo período de dictadura, la sociedad civil se mostró abiertamente reacia a participar en el mantenimiento de sus partidos, que tampoco parecieron muy preocupados por ello. Con la problemática de los altos costes que implicaron las numerosas elecciones celebradas durante los primeros años, generadoras de un rápido endeudamiento entre los partidos, éstos se abocaron pronto al presupuesto público como mecanismo de sostenimiento general, con algunas excepciones muy específicas entre aquellas organizaciones que, desde posiciones de gobierno estables en el ámbito autonómico y local, supieron hacerse merecedoras de importantes donaciones anónimas y dinero interesado. En este marco, la financiación pública se extendió a los tres ámbitos de actuación de los partidos mediante:

- financiación pública electoral, basada en subvenciones para cubrir el reembolso total o parcial de los gastos electorales en las elecciones nacionales, municipales y europeas, cuya cantidad se actualizaría según el índice de inflación y de acuerdo con los límites fijados para el gasto en campañas;
- financiación pública de la actividad de los partidos en las instituciones, mediante subvenciones para el funcionamiento de los grupos parlamentarios en las Cortes, así como a nivel municipal y autonómico;
- financiación pública de la actividad ordinaria de los partidos en tanto que organizaciones, a partir de una aportación anual del Estado para el funcionamiento extraparlamentario de los partidos, sin límites fijados.

La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos culminaba la definición del modelo y sentó las bases para el predominio de la financiación pública (Pajares, 1998). Además, la ley estableció un límite a los ingresos totales que los

partidos podían recibir y regularizó las donaciones anónimas individuales (pero no de las empresas). Aparte de definir las principales fuentes de financiación, la LOFPP estableció un marco de control y transparencia, más claro sobre el papel que en la práctica. Tras designar al Tribunal de Cuentas (TCU) como órgano de control y supervisión, se le atribuyeron competencias de control sobre todos los ingresos y gastos realizados por los partidos políticos, aunque apenas se le concedió capacidad de castigo, ni se le asignaron los recursos necesarios para ejercer estas tareas de manera eficaz.

El nuevo marco legal resultó incapaz de frenar tanto el incremento de los gastos electorales como la creciente dependencia financiera de los partidos sobre los préstamos bancarios. Con el objetivo de afrontar ambos objetivos, se introdujeron dos nuevas reformas en la LOREG, en 1991 y 1994, que introdujeron importantes limitaciones al gasto electoral, al mismo tiempo que se incrementaron los recursos públicos para los partidos. Aunque la reforma permitió un estancamiento del gasto electoral durante los primeros años (García Viñuela y Artés, 2004), el precio para conseguirlo fue un claro incremento de la dependencia de los partidos respecto al Estado.

Sin embargo, los partidos nunca dejaron de buscar nuevos recursos más allá de las aportaciones públicas. Para ello los partidos adoptaron diferentes estrategias. Mientras que los partidos de centroderecha se beneficiaron ampliamente de las donaciones anónimas, los partidos de izquierdas optaron por posponer indefinidamente (o condonar) sus deudas con las entidades financieras. Por otro lado, todos ellos trataron de sacar un mayor rendimiento de las instituciones locales y autonómicas, que incrementaron sus aportaciones públicas para el sostenimiento de las organizaciones partidistas, aun sin estar plenamente recogidas en el marco legal. Por último, parece que la extracción de recursos mediante fuentes ilícitas no se detuvo¹, lo que engendró una serie de escándalos que abrieron el camino para una nueva agenda de reformas. Hubo un primer intento de reforma en 1995 que fracasó debido a la oposición de los partidos reacios a poner fin a las donaciones anónimas (Presno Lineira, 1999; Martínez Cousinou, 2013: 298).

Un segundo intento de reforma tuvo lugar tras el retorno del PSOE en 2004 al gobierno y concluyó con la aprobación de una nueva ley. A diferencia de las anteriores reformas, la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 2007 estaba explícitamente orientada a afrontar el problema de la corrupción entre los partidos políticos (García Viñuela y González de Aguilar 2011; Martínez Cousinou, 2013). El principal mecanismo de lucha contra la corrupción consistió en reducir las fuentes privadas (a cambio de un incremento de las aportaciones públicas) y en reforzar los instrumentos de control y transparencia. Para ello, se introdujo la definición de fuentes públicas² y privadas, el tratamiento fiscal de las propiedades de los partidos, la introducción de nuevos requisitos en la contabilidad de las organizaciones

¹ Durante la década de los 1990s, diversos casos de corrupción salieron a la luz, poniendo de manifiesto las prácticas de los partidos para obtener más recursos al margen de la ley.

² Las fuentes públicas incluyen las subvenciones electorales, las asignaciones anuales no condicionadas estatal y autonómica, subvenciones extraordinarias para referéndum y aportaciones a los grupos en las asambleas elegidas en cada nivel de gobierno (art. 2.1). Para la asignación anual del Estado, el Gobierno consignará una cantidad total en los Presupuestos Generales del Estado, que se dividirá en tres partes, una de ellas distribuida entre los partidos según número de escaños en el Congreso, y las otras dos partes repartidas proporcionalmente según el número de votos en esas elecciones (art. 3.2).

y el reforzamiento del régimen disciplinario y de control. En términos de control financiero, las dos principales novedades de la ley de 2007 fueron el incremento del nivel de transparencia exigido en la contabilidad de los partidos, así como el reforzamiento en las competencias de supervisión y sanción del TCU, que también se extendieron a las fundaciones de los partidos. En cuanto a los límites a las fuentes privadas, se suprimieron las donaciones anónimas y se restringieron sustancialmente los límites a las donaciones privadas de grupos de presión y de empresas. En contrapartida, las aportaciones públicas para las actividades ordinarias de los partidos se incrementaron más de un 20%. Con todo, la ley de 2007 mantuvo una notable continuidad, manteniendo los principios del modelo existente y consagrando el predominio de la financiación pública sobre la privada (Núñez Pérez, 2009). De este modo, los cambios adoptados produjeron un rendimiento claramente incremental (Pérez Francesch, 2009), producto de la estrategia de maximización de ingresos con que los partidos habían abordado el proceso.

Sin embargo, la crisis económica y financiera a finales de la década impuso un cambio en esta orientación incrementalista. Por un lado, se introdujeron diversas reformas destinadas a reducir sustantivamente los gastos electorales, a través de la reforma de la LOREG a principios de 2011 y, muy en particular, el recorte, en torno al 20%, de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos decretada por el nuevo gobierno del Partido Popular a finales de 2011, y materializado en la nueva reforma de la ley de octubre de 2012. Esta reforma perseguía formalmente reducir los gastos de los partidos en tiempos de crisis, normalizar la contabilidad de los partidos y reforzar el control del tribunal de cuentas sobre sus fundaciones (Rodríguez López y Fidalgo, 2012; Real Dato y Rodríguez Teruel, 2013), aunque los cambios en el régimen mixto de financiación fueron menores y en algunos casos entraban incluso en contradicción con otros aspectos de la ley. Por otro lado, en abril de 2015 se aprobó una reforma de diversas normas (la LOFPP, la Ley de Partidos y el Código Penal), orientada a reforzar los mecanismos de control y la transparencia. Esta norma ha avanzado en la reducción de ingresos privados y en las exigencias en materia de transparencia para la contabilidad de los partidos: se prohíben las donaciones a partidos por parte de personas jurídicas y las condonaciones bancarias, se amplía la información contable exigida a los partidos, se regula la figura del responsable de la gestión económico-financiera dentro del partido, se obliga a los partidos a adoptar instrucciones internas en materia de contratación, y se recoge un procedimiento de declaración judicial de extinción de partidos para aquellos que no adapten sus estatutos a la nueva normativa. No resultará sorprendente concluir que esta nueva ley ampliará, si cabe, la dependencia de los partidos sobre los recursos aportados por las administraciones públicas.

En resumen, la evolución de la regulación desde hace tres décadas ha tendido a consolidar un modelo de financiación estable, sostenido sobre fondos públicos, con una creciente reducción de los ingresos privados. Lo único sustantivo que ha cambiado es la lógica política que impulsa a los partidos a adoptar nuevos cambios en la regulación, pasando de una lógica de maximización de ingresos a un lógica de reducción de los mismos como reacción electoral ante las restricciones impuestas por la crisis económica y los cambios derivados en la opinión de los votantes ante los problemas de corrupción.

3. El rendimiento del modelo de financiación en España

Para calibrar el rendimiento económico del modelo de financiación español, podemos observar cuatro aspectos relevantes: el grado de dependencia de los partidos respecto a las diversas fuentes, la evolución en el gasto público dedicado al funcionamiento ordinario de los partidos, el origen de estos subsidios según el nivel de gobierno y el papel de empresas y bancos en el sostenimiento de los partidos.

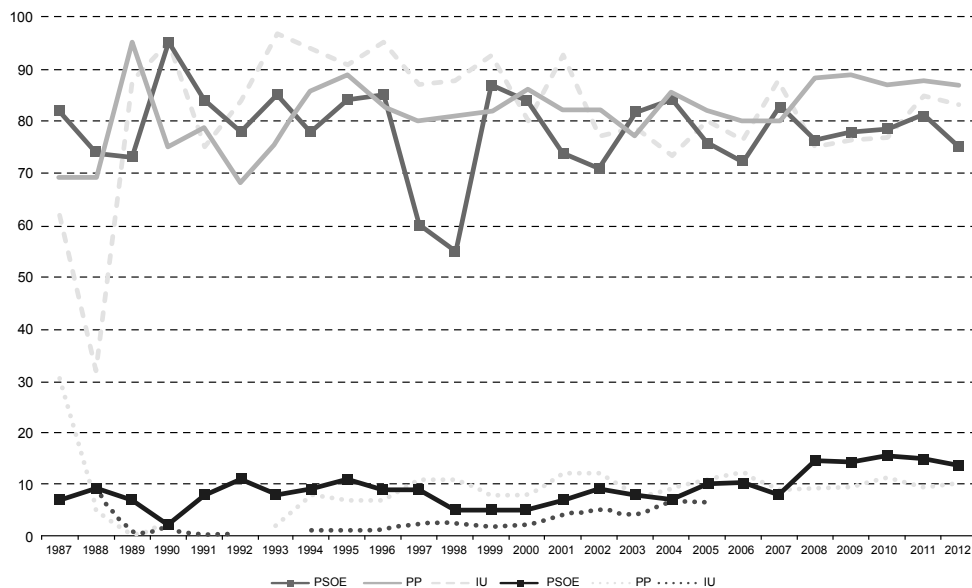
3.1 La dependencia pública de los partidos

En este contexto, el predominio de la financiación pública se refleja en la completa dependencia de las finanzas de la mayoría de los partidos respecto a las aportaciones de las administraciones públicas. Entre ocho y nueve de cada diez euros que ingresan PP, PSOE e IU provienen del presupuesto público de las distintas administraciones (gráfico 1). Resulta tan ilustrador este predominio como su estabilidad a lo largo del tiempo. No es una tendencia a un reforzamiento de los subsidios públicos lo que muestran las cifras que ofrecen los partidos en sus balances, sino una dependencia estable y completa desde que se empezaron a recopilar los datos. Es posible que si pudiéramos acceder a los datos de los primeros años de la democracia, encontraríamos alguna variación en este aspecto. Pero una vez definido el modelo español de financiación, sus resultados fueron rotundos desde el primer momento.

El resultado de este modelo es el desequilibrio constante en el tiempo entre los ingresos públicos que reciben las organizaciones y las aportaciones privadas, muy particularmente las cuotas de los miembros de los partidos. Tanto las aportaciones de los militantes como los ingresos privados externos del partido apenas han significado el 10%, en cada caso, con oscilaciones menores a lo largo del tiempo. Lo más llamativo de esta evolución es que el debilitamiento del peso de las cuotas se ha producido a pesar del incremento continuo de militancia declarado por las propias organizaciones. De esta comparación, podríamos interpretar que el desfase creciente entre ingresos públicos y privados es producto tanto del crecimiento sostenido en el tiempo de los primeros, como de falta de eficacia de los partidos por mejorar sus ingresos entre militantes y simpatizantes. Las diferencias entre partidos sugieren esta última hipótesis, ya que algunos partidos parecen más hábiles en rentabilizar su financiación interna que otros³. No está claro que las desgravaciones para las cuotas y donativos a partidos establecidos por la ley de 2007 hayan mejorado la eficacia recaudatoria de las organizaciones. Sin quitar valor a esta reforma, queda claro que aún queda camino por recorrer en la fijación de incentivos para mejorar la autofinanciación de los partidos.

³ A pesar de que oficialmente el PP cuadruplica el número de miembros respecto al PSOE, solo declara haber obtenido 58 millones de euros en cuotas de afiliados frente a los 84 millones del PSOE durante el período 2008-2012.

Gráfico 1
Dependencia partidista de la financiación pública y de los afiliados



Fuente: Tribunal de Cuentas. Las líneas superiores señalan el porcentaje de financiación pública (ordinaria y electoral) sobre el total de los ingresos. Las líneas inferiores indican el porcentaje de aportaciones de miembros del partido.

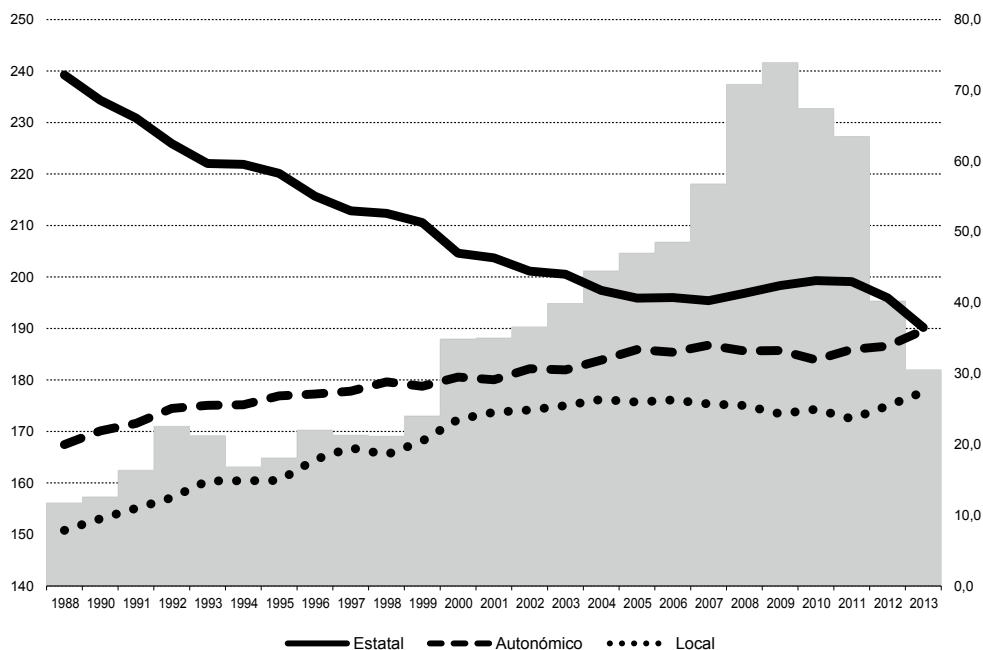
La absoluta dependencia respecto a las subvenciones públicas alimenta la hipótesis de la *estatalización* de los partidos, que convierte a estos actores políticos en *entidades de utilidad pública* (van Biezen, 2004), mediante las cuales el Estado penetra en la sociedad. Esta evolución no es de extrañar en la medida en que son los propios partidos los responsables de regular y decidir cómo y cuánto se financian (Blanco Valdés, 2001), lo que explica el paradójico desajuste que se ha venido produciendo entre un rápido establecimiento de la financiación pública y un lento desarrollo de los mecanismos de control y fiscalización (García Viñuela y Artés, 2005: 258).

De igual forma, son los propios partidos los primeros perjudicados de esta *estatalización*, en la medida en que los ciudadanos empiezan a verlos como una parte más de la burocracia estatal, ajena a la representación de la sociedad (Rodríguez Teruel *et al.*, 2013). Ello pone en riesgo el vínculo entre partido y sociedad. La conexión con los grupos sociales de referencia se diluye y aumenta la distancia respecto a los ciudadanos no afiliados. Y, como consecuencia de ello, los partidos experimentan dificultades crecientes para conectar con las tendencias sociales emergentes. Esta dinámica se agrava debido a la reducción cualitativa del papel de los miembros de los partidos. La pérdida de importancia de la cuota del militante es paralela a su arrinconamiento en la vida interna y a un debilitamiento de su papel de vínculo social con las bases sociales del partido.

3.2 El creciente gasto público en el funcionamiento ordinario de los partidos

De acuerdo con los datos recogidos por el TCU desde 1988, las aportaciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos han experimentado un incremento sustancial a lo largo del tiempo, como muestra el gráfico 2. Entre 1988 y 2009 el volumen de estas aportaciones se incrementó el 55% (en euros constantes), hasta alcanzar la cifra de 241 millones de euros. Sin embargo, no se trata de un aumento constante y sostenido, sino que refleja el efecto de las sucesivas reformas explicadas en el apartado anterior. Tras un período de incremento (que nuestros datos solo nos permiten observar desde 1988), producto de la intensa actividad electoral y organizativa de los partidos durante la primera década de democracia, las reformas de 1991 y 1994 trataron de contener el gasto electoral de los partidos, aunque esto acabara significando que el coste de las campañas pasara a ser sufragado casi completamente por las aportaciones del Estado (Artés y García Viñuela, 2006: 57).

Gráfico 2
Financiación pública para el funcionamiento ordinario



Fuente: Tribunal de Cuentas. Las columnas (eje izquierdo) indican la cantidad total (en euros constantes de 2008) aportada por las administraciones públicas al funcionamiento ordinario de los partidos, sin incluir las subvenciones electorales. Las líneas (eje derecho) señalan el porcentaje sobre el total de aportaciones proveniente de cada nivel de gobierno.

A partir de 2000 se inicia un incremento sostenido de las aportaciones públicas, con una especial intensidad en 2008, primer año tras la aprobación de la nueva ley de financiación⁴. Esto ejemplifica el impacto de una ley donde siguió primando la lógica maximizadora de beneficios (Barrio *et al.*, 2011), por la que los partidos aceptaron incrementar las restricciones a los recursos privados –particularmente los más beneficiados por estas– a cambio de mejorar la financiación pública. No obstante, esa lógica incremental se detuvo en 2009. A pesar de que los intentos de reforma de la financiación, culminados o fracasados, suelen haberse justificado en parte por la aspiración a limitar o reducir el gasto de los partidos, el único factor real de contención ha venido de la mano de la crisis económica. De este modo, la aportación de los presupuestos públicos se redujo progresivamente, en precios constantes, en 2010, 2011 y muy especialmente 2012. En este último año, las medidas tomadas por el nuevo gobierno de Rajoy redujeron el volumen de aportaciones para el funcionamiento ordinario de los partidos a niveles de 2002. Este recorte (del 25% entre 2009 y 2013, volviendo a niveles de 2000) en la aportación del Gobierno central alteró la lógica de maximización de ingresos que había predominado hasta entonces, en beneficio de una perspectiva de economía electoral, como hemos explicado en la sección anterior.

La evolución del gasto público en los partidos muestra cómo ha operado la “colonización” partidista del Estado (Biezen y Kopecky, 2014). Los partidos se financian desde unas instituciones que ellos mismos controlan y regulan. Este acceso privilegiado no constituye ningún incentivo para reducir el gasto, sino todo lo contrario. Los partidos constituyen a la vez la oferta y la demanda de las subvenciones públicas, lo que impide que se alcancen equilibrios estables en el nivel óptimo de financiación pública. Solamente factores externos drásticos, como las restricciones impuestas por la crisis de 2008, pueden alterar este círculo vicioso.

3.3 El nivel estatal pierde peso en el sostenimiento de los partidos

Este incremento sostenido de las aportaciones públicas ha ido de la mano de una diversificación de las fuentes públicas. La financiación de los partidos ha tendido a descansar cada vez menos sobre las instituciones centrales del Estado y más sobre las fuentes autonómicas y locales. Como refleja el gráfico 2, desde 1988 a 2005 se produjo una pérdida de peso de los subsidios aportados por el Gobierno central y las Cortes Generales, que desde 2000 constituyen menos de la mitad del total recibido para el funcionamiento ordinario de los partidos. Por el contrario, las aportaciones autonómicas y municipales mantuvieron un incremento moderado, hasta proporcionar el 36% y el 27%, respectivamente, del conjunto de ingresos en 2013. Ese año las aportaciones de las instituciones centrales y autonómicas se igualaron. Esta diversificación de las vías de acceso al dinero público es la mejor evidencia del impacto que la estructura descentralizada del sistema político español ha tenido sobre el modelo de financiación. Este sistema de financiación multinivel posee diversas implicaciones. Por un lado, la diversificación de las fuentes de ingresos públicos contribuye a dar mayor presencia a los espacios locales o regionales de competición entre partidos, abriendo más espacios para la

⁴ La Ley de 2007 incluyó una Disposición transitoria tercera, en la que se elevó la aportación del Estado a 82,1 millones de euros, con un aumento del 20%, el mayor en las aportaciones del Gobierno central desde que el TCU controla la contabilidad de los partidos.

innovación política. También erosiona el control de la dirección central sobre las cuentas locales, con el riesgo de fomentar la estratagema, el faccionalismo territorial y el reforzamiento de las elites regionales, especialmente cuando el partido se encuentra en la oposición en el parlamento nacional.

Una circunstancia añadida a la descentralización de las aportaciones públicas es el amplio margen de discrecionalidad que han tenido durante años las subvenciones autonómicas y, especialmente, locales. Aunque las primeras fueron recogidas ya por la ley de 2007, las aportaciones que los ayuntamientos realizan a los grupos municipales siguen quedando mayoritariamente fuera del ámbito de fiscalización de la ley, aunque desde entonces el TCU solicita información a los municipios de más de 20.000 habitantes. El hecho de que las sucesivas reformas sigan dejando fuera del control del TCU buen parte de los ingresos de este nivel muestra quizá la dificultad para supervisar la contabilidad local de los partidos, un problema al que probablemente se enfrentan también sus propios dirigentes nacionales. Por ello, no resulta sorprendente el elevado grado de irregularidades detectado en este ámbito, como han señalado, de forma persistente, los informes del Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) y sugiere el propio TCU⁵.

3.4 La controversia permanente de la financiación privada externa

Este cuadro general de predominio de ingresos públicos pone de manifiesto que la financiación de los partidos descansa muy débilmente en las aportaciones de los propios militantes y en las donaciones privadas externas. Paradójicamente, el foco de atención de la opinión pública se ha fijado exclusivamente en estas últimas.

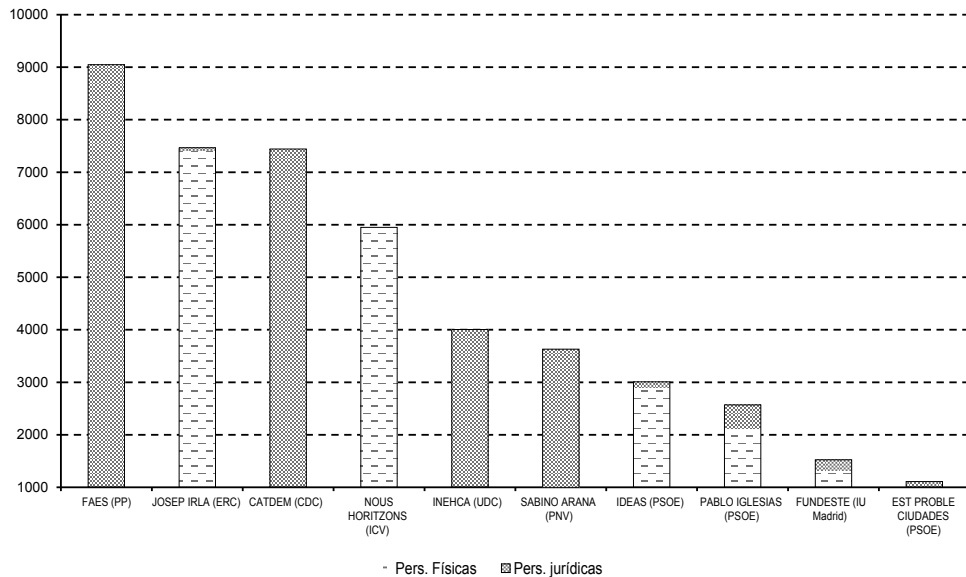
Hasta la Ley de 2007, el marco legal permitía explícitamente las aportaciones anónimas de empresas e individuos a los partidos, con algunas limitaciones. Entre 1987 y 2007, el Tribunal de Cuentas (TCU) contabilizó poco más de 100 millones de euros en donaciones anónimas. Este sistema de financiación opaca venía operando desde la llegada de la democracia, pero se había convertido en un mecanismo tremendamente controvertido. De entrada, porque en la práctica abría un canal de entrada de dinero negro a los partidos difícilmente justificable en una democracia de calidad. Las sospechas de que ese dinero podría provenir de favores y corruptelas políticas no eran excesivamente ingenuas.

Además, la financiación anónima beneficiaba en realidad a muy pocos partidos, para los cuales la financiación privada, y muy en particular las donaciones anónimas (hasta 2007) fueron muy importantes. El 95% de las donaciones anónimas declaradas durante todos estos años recayeron en cuatro partidos: PP, CDC, PNV y UDC. Así mismo, en el caso de los partidos nacionalistas, las aportaciones privadas, principalmente anónimas, han tenido un peso muy destacado, llegando a convertirse en la principal fuente de financiación durante algunos años (García Viñuela y González Aguilar, 2014: 149). Aunque CDC ha pasado a financiarse

⁵ En el último informe del GRECO, en el que se reconocen los avances sobre diversas recomendaciones anteriores, se sigue llamando la atención sobre los problemas en la contabilidad de las ramas locales de los partidos, el elevado endeudamiento que estos mantienen con entidades bancarias y el empleo de las fundaciones como canal de financiación alternativo (GRECO, *Third Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Spain*, marzo de 2015).

casi exclusivamente de dinero público, los ingresos públicos del PNV y UDC apenas siguen superando escasamente el 60% del total de ingresos, según el Informe de Contabilidad del TCU de 2012.

Gráfico 3
Donaciones recibidas por las fundaciones de partido según tipo de donante
(2007-2013)



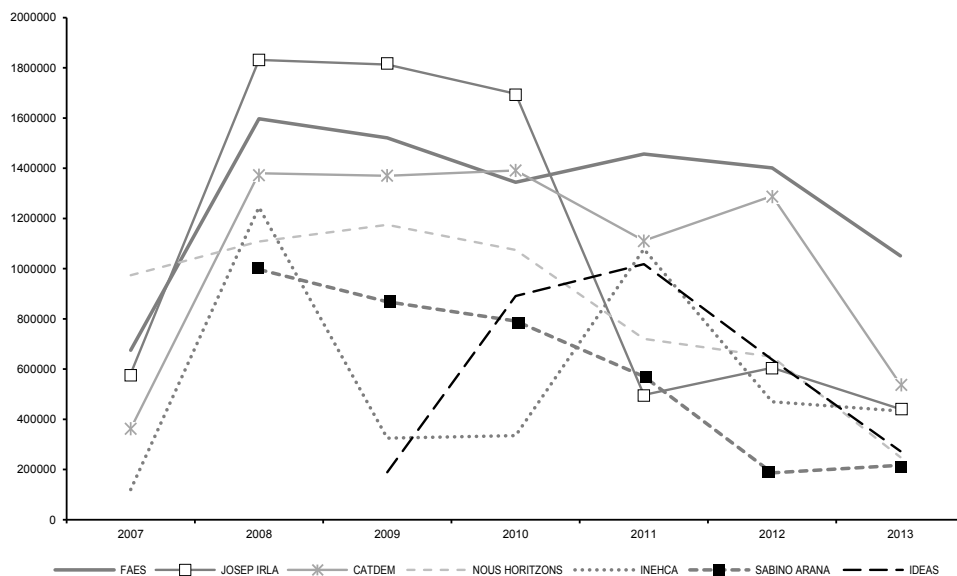
Fuente: TCU. Cifras en miles de euros. Sólo se incluyen las fundaciones que superan el millón de euros en el período señalado.

Sin embargo, fruto de las presiones de los partidos perjudicados por la supresión de las donaciones anónimas, se incluyó una Disposición adicional (séptima), con una redacción oscura, en la que se eximía a las fundaciones de los partidos de la limitación relativa a donaciones empresariales, legalizando así las donaciones a fundaciones recibidas desde empresas que se estuvieran beneficiando de contratos de gobiernos dirigidos por el partido beneficiado. El resultado quizá no resulte sorprendente: el volumen de aportaciones anónimas se trasladó, a partir de 2008, a las Fundaciones de los partidos, desde donde acababan canalizándose a estos últimos, monetariamente o en especies. Esto ha dado lugar a que entidades como FAES y muy particularmente CATDEM (CDC) o INEHCA (UDC) reciban importantes donaciones de empresas y entidades privadas, de un volumen mucho mayor que las aportaciones de afiliados o simpatizantes. Como muestra el gráfico 3, para la FAES, CATDEM o, en menor medida, INEHCA prácticamente todas las donaciones provienen de personas jurídicas (empresas). Esto es lo opuesto a lo que sucede en el resto de Fundaciones de partidos, que se nutren principal o exclusivamente de donaciones de personas físicas. De nuevo resulta

llamativo que las fundaciones de CDC y UDC hayan venido recibiendo, en su conjunto casi la mitad de todas las donaciones de personas jurídicas recibidas por el resto de partidos, casi al nivel de las que recibe la FAES.

Sin embargo, ¿cuál es el peso de estas aportaciones de “dinero interesado” sobre las finanzas de los partidos? En el caso del PP es bastante modesto, sustancialmente menor que las subvenciones públicas o, incluso, que las aportaciones de los propios miembros. Según cifras del Informe del TCU para 2013, de los 76 millones de euros brutos ingresados por el PP, las aportaciones de personas físicas a la FAES representan poco más del 1%, mientras que las aportaciones públicas significan el 75% de los ingresos, y las cuotas de miembros el 18%.

Gráfico 4
Evolución de las donaciones recibidas por las fundaciones de partido (2007-2013)



Fuente: TCU. Cifras en euros. Sólo se incluyen las siete fundaciones con mayor nivel de donaciones en el período señalado.

En el caso de Convergència, el peso de estas donaciones empresariales es mayor, como ya sucedía con las donaciones anónimas. Según los mismos datos de 2013, las aportaciones empresariales y de otras personas físicas a CATDEM equivalieron al 3% del total de ingresos que obtuvo (aunque los ingresos privados significan casi el 33% de la financiación de CDC). Además, se observa un fenómeno curioso en el volumen de lo que recaudan los partidos a través de sus fundaciones: si bien la crisis económica ha tenido un impacto significativo en las aportaciones de individuos e empresas a partidos y fundaciones, parece más bien que el afloramiento de investigaciones judiciales sobre las irregularidades cometidas en estos

partidos ha “enfriado” la entrada de dinero a las organizaciones. El gráfico 4 muestra en este sentido cómo desde 2013, tras el destape del caso Bárcenas, la caída de donaciones en la mayoría de fundaciones es notable y, en ocasiones, drástica, como sucede con CATDEM.

De todo ello se desprende que la controversia en torno a los pagos de empresas a algunas fundaciones de partido quizá resulte más ilustrativa de cómo funciona el mundo de las contrataciones públicas que de su impacto real sobre las finanzas de los partidos.

Cabe señalar que la robustez de estos datos depende de la credibilidad de las propias cifras aportadas por los partidos. Aunque con el paso de los años las reglas de transparencia se han reforzado y han obligado a los partidos a ser más cautelosos con las cuentas entregadas, siempre existe la posibilidad de que los partidos no incluyan en su contabilidad fiscalizada todo el dinero que manejan, ya sea porque una parte se haya obtenido ilegalmente o bien porque los propios partidos no alcancen a controlar todo los recursos que obtienen, por ejemplo, de las administraciones locales. No obstante, hay que precisar que, al menos según los datos conocidos sobre presunta corrupción, se trata de una porción menor del conjunto del presupuesto incluido en la contabilidad de los partidos⁶.

Esta entrada de dinero privado no ha resultado suficiente para resolver la aparente situación de insuficiencia financiera severa de los partidos. Deducimos esta situación a raíz de la dependencia cada vez mayor de los partidos políticos respecto a los créditos concedidos por las entidades financieras, superando más del 50% de los ingresos totales que reciben cada año. Y cuando los ingresos obtenidos por las subvenciones electorales caen (como le sucede al PSOE en la X Legislatura o a IU en la IX Legislatura), la tasa de dependencia financiera se eleva hasta igualar el total de ingresos obtenidos). En este aspecto, hay que tener presente que muchos de estos créditos fueron concedidos por cajas de ahorro en cuyos consejos de administración se sentaban representantes de los partidos políticos beneficiados, lo que muestra la vinculación existente entre poder político regional y entidades financieras domiciliadas en el territorio (Ariño, 2009: 53). Muchos de estos créditos no fueron revelados públicamente hasta que la Ley de Transparencia de 2014 lo hizo obligatorio.

Más allá de este problema, la situación revela un grave riesgo de sostenibilidad financiera en muchos partidos. Según el Tribunal de Cuentas (TCU), los principales partidos con representación nacional están sobre-endeudados y algunos de ellos se encuentran en situación de bancarrota (sus deudas superan el valor de sus propiedades). A esta situación arrasada durante décadas debe añadirse que el importante retroceso electoral, la pérdida de militantes que pagan cuota y la llegada de los nuevos partidos están agravando las tensiones financieras internas de los viejos partidos —a pesar del incremento continuo de las aportaciones públicas.

⁶ Como ejemplo, en los “papeles de Bárcenas”, que recogen los pagos supuestamente realizados por el tesorero del PP a los altos cargos del partidos en dinero negro, aparecen cifras para los años 1990-2008 (excepto 1994-1996) que se acercan a los 7 millones de euros en total. Esto apenas representaría un 0,5% de los 1.500 millones de euros que el PP declaró como ingresos ante el TCU para el mismo período. Datos de “Los papeles de Bárcenas”, *El País*, http://elpais.com/especiales/2013/caso_barceenas/todos_los_papeles.html (consultado 17-03-2015).

4. España en perspectiva comparada

La introducción de los subsidios estatales para financiar las actividades electorales y regulares de los partidos políticos ha tenido lugar en los últimos cincuenta años en el mundo democrático. Tras la introducción de estas ayudas públicas a los partidos en Costa Rica y Uruguay (1954), Puerto Rico (1957) y Alemania (1959), la financiación pública se ha extendido por todas las democracias occidentales, con escasas excepciones como las de Suiza, Malta o Nueva Zelanda. Sin duda, los modelos de financiación de partidos, el nivel de financiación pública y los requisitos establecido para acceder a ella son muy variados, y se encuentran fuertemente sujetos a la contingencia histórica e institucional de cada país (Naßmacher, 2009), incluso dentro del propio contexto europeo. España, pertenece al grupo de nuevas democracias del sur y este de Europa, en el que tanto la regulación sobre la materia como la financiación pública se introdujeron desde el inicio del período democrático (Casal Bértoa y Biezen, 2014). Esto las diferencia de las democracias europeas tradicionales, donde la financiación pública se ha ido introduciendo de forma progresiva, sustituyendo a las fuentes privadas, que eran las dominantes hasta el último cuarto del Siglo XX.

La regulación de la financiación y el establecimiento de subvenciones públicas a los partidos es, por tanto, un fenómeno relativamente reciente, que ha evolucionado mediante dos tendencias principales: hacia una extensión progresiva de la financiación pública, como principal fuente de ingresos para los partidos, acompañada de una regulación cada vez más intensa e intervencionista por parte del Estado, a menudo como contrapartida por el crecimiento de las aportaciones públicas (Koš, 2011). Más allá de esta evolución común general, la forma de regular la financiación pone de manifiesto una elevada diversidad. Mientras que algunos países han optado por limitar las subvenciones públicas a las campañas electorales, como Italia desde 1993, la mayoría las extienden, en grado diverso, a los gastos permanentes de funcionamiento; igualmente, en algunos casos, la regulación se centra en el ámbito de los ingresos, como en Estados Unidos, mientras que otros regímenes ponen el foco preferentemente sobre el gasto, como en el Reino Unido, Nueva Zelanda o Grecia (IDEA, 2012; Rodríguez Teruel *et al.*, 2013).

En esta constelación de regulaciones, España se sitúa en uno de los extremos de las tipologías mencionadas, entre los países con mayor regulación sobre gastos e ingresos, y con mayor peso de la financiación pública, con la cual el sistema de financiación español ha optado por garantizar una mínima cobertura de las diferentes dimensiones de la vida de los partidos (Biezen y Kopecky, 2014). Esta regulación tiene muchos elementos en común con otros países nuestra área regional de referencia para esta materia (Casal Bértoa y Biezen, 2014). Mientras que en casi todas las democracias del sur de Europa se proscibieron las donaciones realizadas por empresas públicas, las donaciones anónimas solo se han prohibido en Grecia (2002), en Portugal (2003) o España (2007). Además, Grecia y Portugal también han prohibido las donaciones de empresas privadas (desde 2002 y 2000, respectivamente), como precedentes a lo adoptado por España en 2015. Finalmente, mientras las donaciones extranjeras están completamente prohibidas tanto en Malta como en Grecia y se encuentran permitidas en Italia y Chipre, tanto Portugal como España –curiosamente– han adoptado un enfoque mixto en el que los individuos extranjeros, pero no las personas legales, pueden realizar aportaciones financieras a los partidos. Los regímenes de financiación de partidos en

estos países también difieren en la forma en que se supervisan las cuentas de los partidos. Mientras que el control financiero de los partidos en Turquía y Portugal recae principalmente en el ámbito judicial, éste tiene un carácter mayormente administrativo en Chipre, Grecia y España. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las normas de control financiero de los partidos han cambiado largo del tiempo. De este modo, mientras que en Chipre, Grecia y España se ha pasado de un control parlamentario a un control administrativo, en Portugal se ha priorizado el control judicial, y en Italia se ha adoptado un mecanismo de control mixto, por parte del parlamento y de las instancias judiciales. Finalmente, también existen diferentes regímenes de sanción. Mientras que todos los países del sur de Europa regional, con la excepción de Malta y España, prevén diversos mecanismos de sanciones pecuniarias en caso de financiación ilícita, solo Grecia, Portugal e Italia permiten sanciones criminales, incluyendo la prisión.

Es interesante notar similitudes en la regulación entre los países del sur de Europa y las nuevas democracias de Europa del Este, en las que también la financiación pública se estableció desde el principio, aunque con diferencias en el alcance de esta y, sobre todo, en su grado de fiscalización. Mientras que algunos casos han tenido una financiación intensa, tanto para gastos electorales (en Polonia limitados a partidos con representación, mientras que en Hungría y la República Checa también para los que no acceden a la representación) como ordinarios, otros países han limitado las ayudas públicas para el sostenimiento general de los partidos (Rumanía, Bulgaria o Eslovaquia), dejando que el coste de la financiación electoral recaiga sobre actores privados.

Un objeto de regulación mucho más novedoso es la financiación de las elecciones internas para elegir candidatos y líderes de partido. Recientemente, Canadá, Francia e, indirectamente, el Reino Unido han introducido normas para regular la economía de las denominadas primarias internas de los partidos, estableciendo límites en las donaciones y garantizando cierta transparencia en el manejo de los fondos para sufragar el proceso. Sin embargo, la mayoría de países se muestran reacios a entrar en lo que se considera un terreno privado de los partidos. En el otro extremo se sitúan países como Estados Unidos o Argentina, para los que el carácter abierto de las primarias las ha convertido en un acontecimiento de interés públicos y, por lo tanto, susceptible de ser regulado y financiado por el Estado.

5. Problemas persistentes y reformas posibles

Si tenemos presente la tradición española de autoritarismo, clientelismo y debilidad de las organizaciones políticas desde el surgimiento del período liberal decimonónico, no es exagerado reconocer la contribución del sistema de financiación a la consolidación de la democracia. El modelo actual sin duda ha reforzado a los partidos como actores clave de la democracia y les ha permitido desarrollar sus funciones sistémicas como instrumentos de movilización política, como fuente de reclutamiento de elites y como vehículos de agregación de intereses colectivos. Desde este punto de vista, el sistema de financiación español ha alcanzado los objetivos que se proponía, aunque se haya hecho a costa de la igualdad de

oportunidades en la competición electoral, del debilitamiento en el vínculo entre los partidos y la sociedad y sin las garantías suficientes de la transparencia (Sánchez, 2015).

De este modo, persisten algunos problemas que afectan a la calidad de la democracia y que deben guiar las reformas futuras en esta materia. Podemos identificar tres debilidades principales. De entrada, cabe señalar la vulnerabilidad de las garantías de transparencia, control y rendición de cuentas que recoge la normativa, a pesar de la labor realizada por el TCU. En este sentido, el GRECO ha amonestado reiteradamente a España por malas prácticas y bajos niveles de transparencia en la financiación de los partidos, especialmente en el ámbito local. En segundo lugar, el problema de sobreendeudamiento de los partidos traslada sus problemas financieros a las entidades bancarias, que han tenido un papel fundamental en su sostenimiento. A pesar de la prohibición de las condonaciones bancarias a partir de 2015, la amenaza de un sistema de partidos en quiebra técnica constituye un problema abierto por resolver.

Por último, y ligado al punto anterior, la persistencia de la corrupción en la política española. La lista de casos de financiación irregular muestra cómo la existencia de abundantes subvenciones públicas no es garantía suficiente para evitar prácticas ilícitas, puesto que desincentiva la contención del gasto, lo que puede llegar incluso a estimular la búsqueda de nuevas rentas al margen de la ley (García Viñuela y González de Aguilar, 2014). Es cierto que la propia norma deja resquicios abiertos para el fraude. A pesar de los cambios en la ley de 2007, esta norma dejó explícitamente la puerta abierta para que las empresas contratadas por la administración pudieran realizar aportaciones a los partidos a través de sus fundaciones. Esta excepción, recogida en la disposición adicional séptima de la ley, sorprende por la contradicción que supone reconocer estos ingresos como no deseables para los partidos, pero tolerables para sus fundaciones. Pero más allá de este resquicio, hay que señalar la incapacidad del sistema para desincentivar el recurso a la financiación irregular. De hecho, se sigue observando una lógica aditiva, según la cual existe la convicción de que siempre quedará el Estado para cubrir los agujeros irreparables, lo que alimenta una dinámica incrementalista en los gastos de los partidos, que acaba traducándose también en la búsqueda de dinero privado en terrenos sinuosos. Para el partido que gobierna sigue existiendo un elevado margen de discrecionalidad en la adjudicación de ayudas y contratos, especialmente en los niveles subestatales. Las contraprestaciones correspondientes no caducan y pueden seguir beneficiando al partido incluso después de haber dejado el gobierno.

El grave problema que la corrupción supone para la opinión pública y para la salud del sistema democrático ha monopolizado el debate sobre la financiación de los partidos en España, en el que se sugiere a menudo que el origen se encuentra en una deficiente regulación en la materia y en una excesiva entrada de dinero privado por parte de empresas y actores interesados. De acuerdo con esta lógica, las recetas son, lógicamente, más regulación y más financiación pública. En cuanto a la regulación, los informes del GRECO han diseñado una agenda de reformas, entre las que destaca la necesidad de ampliar el escrutinio del TCU sobre las fundaciones y el ámbito local. Respecto a la financiación pública, algunos partidos reclaman que esta última sea, de hecho, la única fuente de recursos, mientras que crece el consenso para restringir al mínimo la aportación de actores privados. Pero como hemos tratado de mostrar en este artículo, estas recetas no pueden plantearse como medidas puramente reactivas e infalibles ante problemas más complejos y multidimensionales. Más regulación no

garantiza mejor su aplicabilidad, más recursos públicos no necesariamente disuaden a los partidos de seguir buscando otras fuentes. Lo cual no desacredita estas medidas, sino que obliga a tratarlas con mayor perspectiva, sin ocultar problemas de fondo de mayor calado.

La nueva etapa política que se inició en diciembre de 2015 y la llegada de nuevo actores políticos al Congreso de los Diputados abren una ventana de oportunidad para afrontar estas cuestiones con una perspectiva distinta. Los nuevos partidos han dado un especial énfasis a sus propuestas de reforma política, en las que la financiación de partidos figura como reforma pendiente. Además, la necesidad de estos partidos de entrar en la competición política sin apenas recursos ha incentivado nuevas prácticas de captación de recursos, como la establecimiento de microcréditos individuales impulsado por Podemos. En otros casos, la proliferación de casos de corrupción entre partidos tradicionales está abriendo el paso, por parte de las organizaciones afectadas, a renunciar libremente a la recepción de donaciones y aportaciones privadas. En cualquier caso, todo ello apunta a que el peso de las aportaciones públicas seguirá creciendo y, en algunos partidos, podría convertirse en la única fuente realmente operativa.

Por este motivo, el debate que los partidos quizá tengan que encarar en el futuro próximo no sea cómo mejorar el control o ampliar las restricciones sobre la financiación privada, sino cómo reforzar la legitimidad de las aportaciones públicas. En este sentido, plantearse el volumen de la financiación pública tiene que ver, en último extremo, con establecer cuánto dinero necesitan los partidos para realizar sus funciones en una democracia de calidad y quiénes deben asumir ese coste. Sin duda, las propuestas de medidas sobre cómo tratar las aportaciones públicas a los partidos son diversas, desde quienes simplemente abogan por una reducción drástica de la aportación pública a los que sugieren condicionarla a requisitos de interés público (Blanco Valdés, 1995; Ariño, 2009; Rodríguez Teruel *et al.*, 2013; Sánchez Muñoz, 2013). Las experiencias comparadas también ofrecen alternativas viables, que recuerdan el papel clave de la financiación de los partidos como piedra angular en el esquema de la relación entre partidos, Estado y ciudadanos. Es en ese sentido que el Tribunal Constitucional alemán recordó en 1992 que los partidos no pueden olvidar su función vinculante entre Estado y sociedad, y que la única forma de preservar ese principio de forma realista era forzándoles a mantener una parte de su financiación en manos de los ciudadanos (Gunlicks, 1995). Este criterio de “matching funds” o paridad de ingresos público-privados es uno de los incentivos que podrían orientar los partidos hacia una estrategia para “obtener mucho dinero en pequeñas cantidades”, a costa de alimentar el personalismo y los liderazgos con mayor perfil ideológico (Naßmacher, 2009: 197). Es cierto que las actitudes de los españoles, poco propensas de entrada a participar en esa financiación, generan prevención y escepticismo entre los partidos grandes a la hora de valorar alternativas cívicas al apoyo económico del Estado (como explica Rodríguez Teruel, 2016). También se podría justificar que, si la paridad no resulta realista en el contexto actual de la política española, al menos las contribuciones públicas deberían estar supeditadas a la adopción de medidas de transparencia, participación y competición interna en los partidos. Finalmente, desde una perspectiva liberal, algunos partidos y sectores sociales quizá prefieran abordar el dilema respecto a qué aporta el mayor beneficio para el interés público: ¿prohibir la financiación desde las empresas o proyectar máxima transparencia sobre ellas? Al menos, no hay que engañarse: limitar o eliminar la financiación privada no elimina en absoluto la influencia de los intereses privados sobre el

proceso político (García Viñuela y Vázquez, 1992: 289 ss.). Por el contrario, la máxima publicidad sobre las contribuciones realizadas y una limitación más realista del gasto electoral podrían resultar mucho más eficaces para evitar la interferencia del dinero privado en la acción pública. Estas coordenadas pueden contribuir a plantear una nueva aproximación a la financiación de los partidos y de la política en el contexto de la reforma política que se abre en la nueva legislatura.

Referencias

- Ariño, Gaspar (2009): *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Foro de la Sociedad Civil.
- Artés, Joaquín y Enrique García Viñuela (2006): “La economía política de las reformas de la financiación electoral”, *Revista Española de Ciencia Política*, 15, pp. 47-65.
- Barrio, Astrid, Óscar Barberà y Juan Rodríguez (2011). *The evolution of party funding reforms in Spain (1976-2011)*, paper presentado en la Joint Session IPSA-ECPR, Sao Paulo, 16-19 febrero.
- Blanco Valdés, Roberto (1995): “La problemática de la financiación de los partidos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, 87, pp. 163-197.
- (2001): *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza.
- Bolleyer, Nicole (2009). “Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition”, *Political Studies*, 57/3, pp. 559-579.
- Bolleyer, Nicole (2015). “State Regulation and Party Membership in Advanced Democracies”, paper presentado en el Workshop *Party Support and Party Evolution in Advanced and New Democracies*, University of Exeter, 13th March.
- Casal Bértoa, Fernando e Ingrid van Biezen (2014). “Party Regulation in Post-authoritarian Contexts: Southern Europe in Comparative Perspective”, *South European Society and Politics*, 19/1, pp. 71-87.
- Casal Bértoa, Fernando y Maria Spirova (2013). *Get a Subsidy or Perish! Party Funding and Party Survival in Europe*. The Legal Regulation of Political Parties Working Paper Series, Mo. 29.
- Casal Bértoa, Fernando, Daniela R. Piccio y Rashkova, E. (2014c). “Party Laws in Comparative Perspective: Evidence and Implications”, en Ingrid van Biezen y Hans-Martien ten Napel, eds., *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden: Leiden University Press.
- Casal Bértoa, Fernando, Juan Rodríguez Teruel, Astrid Barrio y Óscar Barberà (2014a). “The Carrot and the Stick: Party Regulation and Politics in Democratic Spain”, *South European Society and Politics*, 19/1, pp. 89-12.
- Casal Bértoa, Fernando, Kevin Deegan-Krause y Peter Ucen (2014b) “The Limits of Regulation: Party Law and Finance in Slovakia (1990-2012)”, *East European Politics*, 30/3, pp. 351-371.
- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Londres: European Consortium for Political Research Press.

- Del Castillo, Pilar (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI.
- García Viñuela, Enrique y Joaquín Artés (2005). “El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos”, *Revista de Estudios Políticos*, 128, pp. 255-291.
- García Viñuela, Enrique (2007). “La regulación del dinero político”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, pp. 65-95.
- (2009). “Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política”, *Revista Española de Ciencia Política*, 20/4, pp. 75-96.
- (2014). “Comentario sobre ‘Financiación de los partidos y transparencia democrática’”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 147, pp. 136-8.
- García Viñuela, Enrique y Carmen González de Aguilar (2014). “Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012”, *Revista Española de Ciencia Política*, 34, pp. 145-65.
- García Viñuela, Enrique y Joaquín Artés (2004): *La financiación de las elecciones generales en España (1977-2000)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Documento de trabajo 24/04.
- García Viñuela, Enrique y Pablo Vázquez (1992): “La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública”, *Revista de Estudios Políticos*, 92, pp. 281-296.
- Gunlicks, Arthur B. (1995). “The New German party finance law”, *German Politics*, 4: 1, pp. 101-121.
- Holgado González, María (2003): *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- IDEA (2012). *Political Finance Regulations Around the World*. Estocolmo: IDEA.
- Katz, Richard y Peter Mair (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1/1, pp. 5-28.
- Koß, Michael (2011). *The Politics of Party Funding*. Oxford: Oxford University Press.
- Martínez Cousinou, Gloria (2013). *El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos políticos: actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido*. Tesis doctoral, UNED.
- Naßmacher, Karl-Heinz (2009). *The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies*, Baden-Baden: Nomos.
- Pérez Francesch, Joan Lluís (2009). “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio”, *Papers. Revista de Sociología*, 92, pp. 249-271.
- Real Dato, José y Juan Rodríguez Teruel (2013). “La reforma de la financiación de los partidos políticos de 2012: ¿Otra oportunidad perdida?”, *Revista Internacional de doctrina y jurisprudencia*, 1/4, pp. 73-79.
- Rodríguez Teruel, Juan (coord.), Montserrat Baras, Óscar Barberà y Astrid Barrio (2013). *Finançament de partits i transparència democràtica. Bones practiques a Europea i Amèrica del Nord*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.

- Rodríguez Teruel, Juan (2016): “Dinero público y ciudadanos ausentes: la financiación de los partidos en España”, en F. J. Llera, ed., *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2013): “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para el debate”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, pp. 161-200.
- Sánchez Muñoz, Óscar (2015): “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, XXX.
- Scarrow, Susan (2004): “Explaining political finance reforms: Competition and context”, *Party Politics*, 6, pp. 653-675.
- van Biezen, Ingrid (2003): *Political Parties in New Democracies*. London: Palgrave.
- van Biezen, Ingrid (2004): “Political parties as public utilities”, *Party Politics* 10(6), pp. 701-722.
- van Biezen, Ingrid y Petr Kopecky (2014): “The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies”, *Party Politics*, 13, pp. 170-82.
- Varios autores (1994). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: CEC.
- Núñez Pérez, Manuel (2009): “La financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 33, pp. 163-174.
- Pajares Montolío, Emilio (1998): *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Presno Lineira, Miguel A. (1999), “La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, pp. 205-228.
- Rodríguez López, Ángel, y Fidalgo, Esther (2012): “Responsabilidad social, crisis financiera y normalización contable en los partidos políticos españoles”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 74, pp. 239-259.