

Juan Francisco Pérez Gálvez* y Francisco Javier López Fernández**

La credibilidad del sistema democrático español: partidos políticos y corrupción***

The credibility of the Spanish democratic system: political parties and corruption

Resumen

La credibilidad del sistema democrático está en juego. Y efectuamos esta afirmación, porque distintos escándalos relacionados con la financiación de los partidos políticos y presunta corrupción invaden las portadas de la prensa española. Es necesario fijar un marco legal que haga frente a una lacra que afecta a buena parte de la Europa continental y a otros Estados del planeta.

Palabras clave:

democracia, partidos políticos, financiación, corrupción.

Abstract

The credibility of the democratic system is at stake. And we make this statement because various scandals involving the financing of political parties and alleged corruption invade the covers of the Spanish press. It is necessary to establish a legal framework that addresses a scourge that affects much of continental Europe and other States of the world.

Keywords:

Democracy, political parties, financing, corruption.

*Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Almería (España)

**Doctor en Derecho Administrativo, Universidad de Almería (España)

*** Recibido el 7 de enero de 2014 y aceptado el 2 de abril de 2014.

I. Partidos políticos y corrupción: una materia recurrente, donde se ha demostrado que los controles no han sido eficaces.

Los casos de corrupción han situado a los partidos políticos en la primera línea informativa y en la preocupación ciudadana española. Como consecuencia de las informaciones conocidas sobre el “caso Gürtel”, se ha endurecido la Ley de Financiación de Partidos Políticos, y se han preparado reformas del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, entre otras.

Hasta el presente, los controles no han sido suficientes, ni eficaces. El “caso Bárcenas” o las donaciones millonarias realizadas por grandes empresas a las fundaciones del PSOE (Ideas) o del PP (FAES), son una muestra de esta realidad. Pero además, hay un añadido grave, que está siendo objeto de tratamiento en los sumarios judiciales. Nos referimos a las conexiones de estas donaciones de empresas o sociedades de un mismo grupo, que tienen contratos públicos con las Administraciones.

La contabilidad de los partidos políticos es verificada por el Tribunal de Cuentas, pero el informe del Alto Tribunal suele tardar entre cinco y seis años. Las consecuencias del mismo, son todavía poco relevantes, y el plazo de prescripción de cuatro años, asegura que los fraudes contables quedarán impunes.

Para tener una idea aproximada de la situación real debo señalar:

- Los partidos políticos reciben cantidades muy elevadas del presupuesto público:

«En 2012, sólo PP y PSOE se repartieron alrededor de 50 millones de euros de los Presupuestos Generales del Estado, en concepto de «financiación de partidos políticos». Los partidos costaron 65.880.000 euros de los PGE en 2012. Quedan fuera los gastos electorales, que en 2012 ascendieron a 44.495.950 euros, y aquí no se incluyen los gastos de seguridad.

Para hacerse una idea de cuánto suponen tales cantidades para las arcas estatales, los partidos políticos recibieron en 2012 diez millones más de lo que Cáritas y Cruz Roja recibirán en 2013, cuya subvención alcanzará los 56 millones y con ella atenderá a un millón de personas»¹.

- Además, los partidos son subvencionados con otras cantidades por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, además del presupuesto de las fundaciones ligadas a los mismos.
- Tradicionalmente, los partidos políticos han conseguido créditos millonarios de los bancos, en condiciones tremendamente ventajosas, que luego les perdonan.

¹ Vide M. RUIZ CASTRO, “Lo que cuesta al Estado el “tinglado” de los partidos políticos”, *Diario ABC*, de 14 de febrero de 2013.

Consideramos que hay argumentos más que suficientes para abordar en esta colaboración algunos de los elementos que inciden en la financiación de los partidos políticos y su relación con la corrupción. Este fenómeno afecta, de una u otra forma, a todas las sociedades democráticas, y por ello, consideramos de interés su tratamiento. Este trabajo es sólo un adelanto, pues razones de extensión impiden abordar con más profundidad el objeto de estudio.

II. Régimen jurídico de los partidos políticos en España².

La Constitución Española de 1978, en su art. 6 determina: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos»³.

Los partidos políticos son personas jurídicas privadas (entes privados, en palabras de la Ley Orgánica 6/2002, Exposición de Motivos) de base asociativa, cuyos miembros deben ser personas físicas, con relevancia constitucional y garantía institucional en los términos que precisa la Constitución y las leyes que la desarrollan. La jurisprudencia constitucional se ha centrado desde un principio en la consideración de los partidos como expresión cualificada del ejercicio del derecho de asociación «instrumentada al servicio de la representación política mediante la concurrencia libre y plural en los procedimientos electorales. De la conjunción de esa pluralidad de perspectivas ha

² Vide: Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, “Los partidos políticos en España: estudio sectorial”, en Jorge FERNÁNDEZ RUÍZ, *Estudios de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 2011, pp. 291-306; Juan Francisco PÉREZ GÁLVEZ, “La creación de partidos políticos en España”, en AAVV, *Derecho electoral de Latinoamérica (Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral)*, Bogotá, 2013, pp. 355-402.

³ La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, desarrolla las previsiones esenciales contenidas no sólo en el art. 6 de la Constitución Española, sino también las de los:

Artículo 1: «1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

Artículo 22: «1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

Artículo 23: «1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

terminado por resultar un cierto modelo constitucional de partido»⁴, cuya expresión más acabada y sistemática se encuentra en la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5:

«La cuestión aquí planteada nos lleva necesariamente a la “vexata quaestio” de la definición de los partidos políticos, instituciones que si en un momento se desarrollaron frente al Estado en términos de contradicción y enfrentamiento, en la actualidad, con su reconocimiento y constitucionalización por el modelo de Estado democrático instaurado en Occidente tras la II Guerra Mundial, han incorporado a la estructura del ordenamiento, inevitablemente, una tensión característica que hace de su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado, y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro.

Con toda claridad quedó ya dicho en la STC 3/1981, de 2 de febrero, que “un partido es una forma particular de asociación”, sin que el art. 22 CE excluya “las asociaciones que tengan una finalidad política” (F. 1). En ello no se agota, sin embargo, su realidad, pues el art. 6 de la Constitución hace de ellos expresión del pluralismo político e instrumento fundamental para la participación política mediante su concurso a la formación y manifestación de la voluntad popular. Les confiere, pues, una serie de funciones de evidente relevancia constitucional, sin hacer de ellos, sin embargo, órganos del Estado o titulares del poder público. Los partidos políticos, en efecto, “no son órganos del Estado [...] (y) la trascendencia política de sus funciones [...] no altera su naturaleza (asociativa), aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos” (STC 10/1983, de 21 de febrero, F. 3). Se trata, por tanto, de asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales; órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. [...]».

⁴ Vide Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS, “Artículo 6”, en María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 83.

El desarrollo del mandato constitucional lo determinan las siguientes disposiciones, a saber:

- Reglamento (CE) nº 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (DOUEL de 27 de diciembre de 2007, núm. 343).
- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (BOE de 5 de marzo, núm. 55), arts. 23-29 (Título II: De los grupos parlamentarios).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE de 28 de junio, núm. 154). Es una ley que disciplina y regula con abstracción y generalidad cuanto afecta al régimen jurídico de estas singulares asociaciones, con la salvedad de las cuestiones relativas a su financiación y control contable, que la propia ley remite a otras disposiciones⁵.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE de 5 de julio, núm. 160).
- Ley 50/2007, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939 (BOE de 27 de diciembre, núm. 310)⁶.
- Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

Estos textos jurídicos, de la Unión Europea y del Estado Español, constituyen el hilo conductor, para explicar la esencia de una categoría: «partidos políticos», necesaria y cuestionada en el contexto de las sociedades modernas. Destaca entre todas la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, no sólo por haber derogado a las anteriores (de su especialidad), sino por el contexto en el que surge y la finalidad que persigue (declarar ilegales a los partidos políticos que amparan el terrorismo)⁷:

⁵ *Vide* Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, capítulo IV: «De la financiación de los partidos políticos». *Vide* STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ. 14: «También la Ley [...] responde a las necesidades del tiempo en que se ha dictado, que no es ya el del establecimiento e incipiente consolidación de los partidos políticos, sino el de la garantía del régimen plural de partidos frente a los grupos y asociaciones que pretendan desvirtuarlo con la utilización de medios violentos y al margen de la legalidad. [...]».

⁶ *Vide* Ley 50/2007, de 26 de diciembre, Preámbulo: «La Ley 43/1998, de 15 de diciembre, tuvo por finalidad realizar un acto de justicia histórica como es el de devolución a los partidos políticos de aquello que les fue arrebatado, o de reparación de los perjuicios patrimoniales que sufrieron, dándoles, por otra parte, un trato idéntico al ya dado en su día a las organizaciones sindicales.

Los casi siete años de vigencia de la Ley han permitido comprobar la existencia de diversas dificultades a la hora de proceder a su aplicación.

Es, por ello, tiempo oportuno para efectuar una reforma que corrija aquellas dificultades técnicas y de orden procesal con el propósito de que la Ley pueda servir eficazmente a la finalidad para la que fue en su día promulgada. Para ello, fundamentalmente, se introducen principios, normas y trámites existentes en otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, y que son ordinariamente aplicables en muy diferentes procedimientos administrativos».

⁷ *Vide* STC 31/2009, de 29 de enero: ilegalización judicial de EAE/ANV.

*«Seguramente no hay Universidad española en la que no se haya celebrado un Seminario o Jornada sobre esta Ley. Si he de fiarme de aquellos a los que yo he asistido (Toledo, Bilbao, Ávila, Madrid), he de apreciar cinco posiciones al respecto. En primer lugar, la minoritaria de quienes, como el profesor Javier PÉREZ ROYO, poniendo el énfasis más en el artículo 22 de la Constitución (libertad de asociación) que en el 6º (régimen de los partidos), concluye que la ley es inconstitucional (además, creo entender, que innecesaria, puesto que para los fines que persigue bastaría el Código Penal). En segundo término, la de quienes como el profesor Roberto BLANCO, quizá más desde un punto de vista político que jurídico, enfatiza la constitucionalidad de la ley como medio de luchar contra algo insoportable que ha causado cientos de víctimas y tiene aterrorizada a buena parte de la población española. En tercer lugar, la mayoritaria, a la que me sumo, que vemos puntos oscuros en la ley, pero aceptamos su constitucionalidad porque los consideramos salvables mediante una oportuna interpretación. En cuarto término, la de quienes como los profesores BASTIDA, AGUIAR y otros, creen constitucionalmente insuperables algunos de esos escollos. Y finalmente, la del profesor Pedro DE VEGA, quien, un tanto drásticamente, apoyado en el principio clásico *salus populi suprema lex est*, entiende que, cuando el Estado que es el espacio político de la libertad, es puesto en jaque y se le pretende desmembrar, no hay ni siquiera que polemizar jurídica y un tanto bizantinamente acerca de la constitucionalidad de las leyes. Lo que hay que hacer es salvar el Estado»⁸.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo, desestimó el recurso interpuesto declarando constitucional la ley si se interpreta en los términos señalados en la propia sentencia y el 4 de septiembre de 2003, el Pleno del Parlamento Europeo validó esta Ley, calificándola de respetuosa con los valores democráticos y el Estado de Derecho.

Este texto legal pormenoriza el proceso de creación de partidos políticos en España. La Exposición de Motivos de la Ley 6/2002, de 27 de junio, determina que los partidos políticos tienen una doble naturaleza: son entes privados de base asociativa, pero caracterizados por su relevancia constitucional y por la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución:

«Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda

⁸ Vide Antonio TORRES del MORAL, "Prólogo" al libro de Javier TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y constitución*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 26-27.

naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución. [...]».

La STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5 la sintetiza del siguiente modo:

«La naturaleza asociativa de los partidos políticos, con todo cuanto ello implica en términos de libertad para su creación y funcionamiento, garantizada en nuestro Derecho con la protección inherente a su reconocimiento como objeto de un derecho fundamental, se compadece de manera natural con los cometidos que a los partidos encomienda el art. 6 de la Constitución. [...]».

Esta caracterización refuerza la necesidad del fortalecimiento y mejora de su estatuto jurídico con un régimen más garantista. Si esto es así para cualquier asociación, con más motivo ha de serlo para las *asociaciones políticas cuya finalidad es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político.*

En cuanto los partidos políticos se caracterizan como instrumentos fundamentales de la acción del Estado, es necesario establecer límites, garantías y controles, es decir, reforzar su régimen jurídico, por el elevado relieve que tienen como instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho y Democrático avanzado.

En relación con su actividad, el grupo normativo regulador deja claro que la norma trata de «evitar la ilegalización por conductas aisladas, [...] salvo las de naturaleza penal, exigiéndose por el contrario una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los valores constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos. A ello responden los párrafos a), b) y c) del apartado 2 del artículo 9^º, que establecen nítidamente la frontera entre las organizaciones que defienden sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política

⁹ *Vide* Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, art. 9: «2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

- a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.
- b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma».

en la connivencia con el terror o la violencia, o con la violación de los derechos de los ciudadanos o del método y los principios democráticos»¹⁰.

III. Financiación de partidos políticos: cabecera de grupo normativo.

Transcurridos casi veinticinco años desde la aprobación de la Ley de Partidos de 1978, resultaba evidente la insuficiencia de un estatuto que con el paso del tiempo se había convertido en un elemento del sistema incompleto y fragmentario. Para resolver este problema se inicia la andadura legislativa de la que hoy es la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, texto legal clave para determinar el régimen jurídico de los partidos políticos en España.

Sus antecedentes y el grupo normativo regulador ya han sido expuestos. Los motivos que avalaban la reforma del texto legal preconstitucional se exponen con rotundidad en la Exposición de Motivos de la cabecera de grupo normativo, la Ley 6/2002, de 27 de junio:

«Se trata, en primer lugar, de recoger con claridad y sistema la experiencia acumulado en estos años.

Se trata, también, de renovar normas ancladas en las preocupaciones prioritarias del pasado, que resultan inadecuadas e insuficientes para disciplinar las nuevas realidades del presente. Especialmente si se tiene en cuenta el vigor con que la sociedad complementa hoy la acción de las instituciones y abre vías nuevas de participación o de relación con las mismas a través de instrumentos que, como las asociaciones, las fundaciones o los propios partidos políticos, están siendo objeto de la correspondiente modernización legislativa. [...].

Junto a todo ello hay, en fin, en nuestro caso, una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes. Tanto en lo que se refiere al entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna o en su actividad externa, como en lo que afecta a los procedimientos para hacerlos efectivos. [...].

El objetivo es garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen

¹⁰ Vide Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, Exposición de Motivos.

democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas. [...].

A estos efectos, se establece un procedimiento judicial de ilegalización de un partido por dar un apoyo político real y efectivo a la violencia o el terrorismo, que es distinto del que se prevé en el Código Penal para disolver las asociaciones ilícitas por las causas previstas en sus artículos 515 y 520¹¹».

En la estructura del texto legal (Ley 6/2002, de 27 de junio) se concreta: creación de los partidos políticos; organización y funcionamiento; disolución o suspensión judicial y la financiación. Paso a desarrollar el contenido de alguno de estos apartados.

En la sociedad actual la financiación de los partidos políticos es un factor clave para evitar la distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político. La LOPP remite a la legislación sectorial (Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos), que tiene como finalidad esencial establecer un sistema mixto y equitativo (Exposición de Motivos):

«La libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones quedaría perjudicada si se permitiese como fórmula de financiación un modelo de liberalización total ya que, de ser así, siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer de las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación y romper la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculizan la formación de la voluntad popular.

La financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su eficiencia. Las aportaciones privadas han de proceder de personas físicas o jurídicas que no con-

¹¹ *Vide* Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE de 24 de noviembre de 1995): Artículo 515: «Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración: 1º. Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión, así como las que tengan por objeto cometer o promover la comisión de faltas de forma organizada, coordinada y reiterada. 2º. Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. 3º. Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 4º. Las organizaciones de carácter paramilitar. 5º. Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello». Artículo 520: «Los Jueces o Tribunales, en los supuestos previstos en el artículo 515, acordarán la disolución de la asociación ilícita y, en su caso, cualquier otra de las consecuencias accesorias del artículo 129 de este Código».

traten con las administraciones públicas, ser públicas y no exceder de límites razonables y realistas.

Es necesario, al mismo tiempo, establecer mecanismos de auditoría y fiscalización dotados de recursos humanos y materiales suficientes para ejercer con independencia y eficacia su función. De aquí que se haga necesaria la regulación de sanciones derivadas de las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la norma reguladora».

Sin embargo, muchos han sido los acontecimientos que han propiciado la reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio. Si hay que señalar dos, nos inclinamos por citar de modo expreso: la crisis económica y la corrupción en España.

La primera ha ocasionado una disminución en las subvenciones recibidas por los partidos y por las asociaciones y fundaciones vinculadas a los mismos en un 20 por ciento respecto al ejercicio 2011, y también respecto al año 2012: «En el actual contexto de la crisis económica, se considera necesario realizar una adecuación de las subvenciones previstas en el artículo 3 de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos, para ajustarlas a la coyuntura del momento. Con esta medida, los partidos políticos, como principales instrumentos de representación política, participan en el esfuerzo colectivo necesario para superar la crisis. Partiendo del hecho cierto del incremento del 20 por ciento producido en el ejercicio 2008, se considera adecuado proceder a una reducción en la cuantía similar. Por idénticos motivos se prevé también que la cuantía de las convocatorias públicas de subvenciones a las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos sufra una reducción del 20 por ciento respecto al ejercicio 2011»¹².

Para hacer frente a la corrupción y adelantarse a acontecimientos que ya se habían gestado, pero que todavía no habían alcanzado efervescencia en la esfera pública, incorpora las siguientes salvaguardas:

- Diferenciación entre partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos: «[...] necesidad de reforzar la diferenciación entre los mecanismos de financiación de los partidos políticos y los de las fundaciones y asociaciones vinculadas a éstos, además de la de ampliar el número de sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos por recibir aportaciones directas o indirectas de las Administraciones Públicas. Así, no sólo se proscribió que los partidos políticos acepten donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, sino que esta prohibición se extiende a empresas pertenecientes al mismo grupo, a empresas participadas mayoritariamente por aquellas y a sus fundaciones.

Además, con la finalidad de evitar que fundaciones privadas, asociaciones o entidades que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas o cuyo presupuesto esté

¹² Vide Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Preámbulo.

integrado por aportaciones públicas sirvan de instrumento de financiación de los partidos, se impide a éstos aceptar cualquier donación procedente de las primeras»¹³.

- Condonaciones de deuda a los partidos: «[...], ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 euros al año de deuda, cantidad para cuyo cálculo ha de tenerse en cuenta tanto el principal como los intereses pactados»¹⁴.
- Actualización del régimen sancionador: «[...], se otorga de manera indubitada al Tribunal de cuentas la potestad para acordar la imposición de sanciones por infracciones muy graves constituidas por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en lo que respecta a los gastos electorales. [...]».
- Transparencia: «[...] hacer pública preferentemente a través de su página Web, determinada información de índole contable. Por otro lado, se introduce la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que lleguen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda, [...]»¹⁵.

Todos estos buenos deseos que se trasladan al texto legislativo articulado, están muy bien, pero son claramente insuficientes. Para muestra un botón. Basta con donar cantidades inferiores a 50.000 euros (las superiores se fraccionan) para escapar al control. No hay voluntad real de acabar con casos como los que en estos días aparecen en los medios de comunicación españoles.

IV. La necesidad de nuevas reformas para evitar la corrupción

Sólo ha transcurrido un año desde la publicación de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y, sin embargo, se siente la necesidad de emprender nuevas reformas en este ámbito. Los casos de corrupción aparecidos durante este último ejercicio, principalmente el del “caso Bárcenas” (a principios del 2013) que afecta de modo directo a los responsables políticos del gobierno de nuestro país, y la trascendencia pública que con ello se ha ocasionado, obliga a los poderes públicos a replantearse nuevas medidas que contrarresten el descrédito conseguido. Y es que la línea divisoria que separa al partido político, de los políticos que ostentan responsabilidades públicas tomando decisiones que afectan al conjunto de la ciudadanía es muy estrecha. Y esto se traslada al ámbito de la corrupción, sobre todo cuando las infracciones cometidas en el seno de los partidos políticos derivan de estancias en el poder (gobierno) y en

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

la oposición¹⁶. Sin embargo, las responsabilidades derivadas de una y otra actuación no son las mismas, pues los partidos políticos suelen resultar impunes, y no así los políticos, con o sin responsabilidades públicas, en el caso de haber cometido alguno de los tipos delictivos contemplados en el Código Penal¹⁷. En cualquier caso, de un sector público eficiente debemos esperar que la corrupción no desempeñe papel alguno en las decisiones de los dirigentes políticos, ya que la aparición de ésta «es un síntoma de baja calidad del sector público»¹⁸.

No obstante, la corrupción es un fenómeno más complejo que el que se vislumbra exclusivamente desde las instancias públicas, ya que en él intervienen muchos actores, con intereses muy variados y dispuestos a sacar rédito de las reglas del juego. Presenciamos por tanto, dos elementos fundamentales de todo proceso de corrupción política, como es la actuación por parte del agente de incumplir de forma intencionada las normas que rigen el sistema normativo, por tanto, se transgrede de forma activa o pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que se ostenta o la función que se cumple, ya sea ésta política o pública. Y también observamos, que el fenómeno de corrupción, implica la obtención o, por lo menos, la expectativa de conseguir una ventaja o beneficio para quien viola los preceptos que hemos señalado anteriormente¹⁹.

La corrupción, por tanto, es universal, en el sentido de que no es un fenómeno nuevo, afecta a todas las clases políticas, con independencia de si tienen o no responsabilidades de gobierno y, acontece en todos los países²⁰, provocando un perjuicio grave y altamente perturbador del proceso económico, político y social²¹. Así lo pone de manifiesto la propia Unión Europea al señalar que «la corrupción constituye una amenaza para la primacía del derecho, la democracia y los derechos humanos, que la misma socava los principios de una buena administración, de la equidad y de la justicia social, que falsea

¹⁶ Vide David ORDÓÑEZ PÉREZ, “La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación”, *Estudios: Revista de pensamiento libertario*, 2, (2012), p. 20. Este autor distingue dos niveles diferenciados de corrupción: uno, el estrictamente ligado al funcionamiento interno de los partidos y, dos, el que deriva de la acción de gobierno de estos en las administraciones.

¹⁷ Vide Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, arts. 404 y ss.

¹⁸ Vide Vito TANZI, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, *Revista de la CEPAL*, 71, (2000), pp. 7 y 14.

¹⁹ Vide: Jorge F. MALEM SEÑA, “La corrupción política”, *Jueces para la democracia*, 37, (2000), p. 27; Boris BEGOVIC, “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias”, *Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina*, 26, (2005), p. 2.

²⁰ En este sentido, cabe recordar los casos de corrupción detectados en Alemania en el que las cuentas secretas del partido (Unión Cristiana Democrática-CDU) obligaron a dimitir a Helmut Kohl, al aceptar donaciones que no registró en los libros contables; en Italia, el exministro Silvio Berlusconi también ha sido investigado por el supuesto pago de una suma de dinero, cuantificada en tres millones de euros, al senador Sergio De Gregorio en relación a su paso al conservador partido Pueblo de la Libertad (PDL), cuyo presidente es el propio Berlusconi, o el caso de EE.UU., sobre la presunta financiación ilegal de las últimas elecciones norteamericanas en 1996, a las que se presentaba Bill Clinton para su reelección, entre otras. Sobre otros casos de corrupción en el ámbito internacional, Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 1, (2009), pp. 5-7.

²¹ Vide Jorge F. MALEM SEÑA, “La corrupción política”, o.c., p. 34.

la competencia, obstaculiza el desarrollo económico y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y los fundamentos morales de la sociedad»²².

Así parecen haberlo entendido en estos últimos meses los dirigentes políticos españoles, al aprobarse en el Congreso de los Diputados, con un amplio consenso político, la Resolución «Regeneración Democrática y Transparencia», en la que se considera necesario «un acuerdo de las fuerzas políticas, con el fin de adoptar cuantas medidas de regeneración democrática, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción sean precisas para que los ciudadanos aumenten su confianza en las instituciones»²³. En dicha resolución se incorporan distintas iniciativas y propuestas, y por razones de extensión, destacaremos sólo aquellas que consideramos de mayor relevancia para el tema que nos ocupa.

1. Transparencia y buen gobierno

Una de las medidas sobre las que se venía trabajando desde hace algunos meses tiene que ver con la formulación del conocido «Pacto por la transparencia y contra la corrupción», que concluyó con la aprobación del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y que en la actualidad se encuentra en tramitación parlamentaria²⁴. La novedad que aporta la Resolución del Congreso de los Diputados de febrero de 2013, está relacionada con el ámbito subjetivo de aplicación del Proyecto de Ley. Si bien en el mismo se incluyen a todas las instituciones del Estado, es mediante la Resolución citada²⁵, la que prevé su extensión a los partidos políticos, los sindicatos, organizaciones empresariales y otras entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas²⁶. No obstante, su ámbito de aplicación queda reducido a lo contenido en el Capítulo II del Título I del Proyecto de Ley, relativo a la «publicidad activa».

Esta ley tendrá como objetivos, el incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de «publicidad activa» para todas las Administraciones y entidades públicas (lo que permitirá conocer en qué gastan las Instituciones del Estado el dinero: contratos, subvenciones, convenios, presupuestos, cuentas anuales e informes de auditorías, etc.), reconocer y garantizar el acceso a la información (que se articulará a través del llamado «Portal de la Transparencia»), y establecer «obligaciones de buen

²² *Vide* Instrumento de Ratificación del Convenio penal sobre la corrupción (Convenio 173 del Consejo de Europa) firmado en Estrasburgo el 27 de enero de 1999 (BOE de 28 de julio de 2010, núm. 182).

²³ *Vide* Resolución nº 1 aprobada por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de febrero de 2013, con motivo del debate de política general en torno al Estado de la Nación, punto 2, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 4 de marzo de 2013, núm. 232), pp. 130 y ss.

²⁴ Texto aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, y que durante el mes de septiembre de 2013, ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados.

²⁵ *Vide* Resolución nº 1 aprobada por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de febrero de 2013, con motivo del debate de política general en torno al Estado de la Nación, punto 2, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 4 de marzo de 2013, núm. 232), p. 131.

²⁶ *Vide* Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, art. 3.

gobierno» que deberán cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

No obstante, el Proyecto de Ley no nos indica cuándo y de qué forma deberán cumplir con dichas obligaciones los partidos políticos, y omite lo establecido por la Resolución del Congreso de los Diputados de febrero de 2013, al no incluir una «cláusula de inmediata entrada en vigor de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos»²⁷, por lo que lo dispuesto en el Título I, que es el que afecta a estos, entrará en vigor al año de la publicación de la futura ley²⁸, por lo que hemos de ser prudentes en cuanto a la eficacia de sus preceptos respecto a los partidos políticos.

2. Regeneración democrática

Otro instrumento emprendido por los poderes públicos tiene que ver con el proceso de regeneración democrática que se pretende impulsar, a través de la aprobación reciente por parte del Gobierno, de un informe²⁹ que contiene un conjunto de medidas cuyo objetivo es la lucha contra la corrupción y la mejora de los mecanismos de respuesta y detección de los que dispone actualmente el ordenamiento jurídico. Este informe es también resultado de la iniciativa prevista por la Resolución del Congreso de los Diputados de febrero de 2013, en el que se preveía la elaboración de un informe para su remisión al Parlamento sobre la regeneración de la democracia. El plan consta de cuarenta medidas que afectarían a numerosas leyes, distribuidas en tres paquetes normativos:

- Control de la actividad económica de los partidos políticos³⁰: a través de esta medida se pretende, principalmente, aprobar una futura Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos y reformar la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para articular más instrumentos de control que permita optimizar la capacidad de respuesta del Tribunal.

²⁷ *Vide* Resolución nº 1 aprobada por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de febrero de 2013, con motivo del debate de política general en torno al Estado de la Nación, punto 2, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 4 de marzo de 2013, núm. 232), p. 131.

²⁸ *Vide* Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Disposición Final séptima.

²⁹ *Vide* Informe del Plan de regeneración democrática, texto aprobado en Consejo de Ministros el 20 de septiembre de 2013.

³⁰ Entre las medidas concretas que se regulan, se establece: a) Regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera de los partidos; b) Comparecencia anual obligatoria en el Parlamento del responsable de la gestión económico-financiera de los partidos políticos; c) Obligación de todos los partidos políticos de presentar sus cuentas al Tribunal de Cuentas, independientemente de si reciben o no subvenciones; d) Regulación obligatoria, en los estatutos de cada partido, del procedimiento de aprobación de sus cuentas; e) Refuerzo de la fiscalización mediante la colaboración obligatoria de las entidades de crédito con el Tribunal de Cuentas; f) Retención del pago de subvenciones a los partidos políticos que no presenten sus cuentas, previa comunicación del Tribunal de Cuentas, etc.

- Regulación del ejercicio de cargo público en la Administración General del Estado³¹: esta medida está relacionada con la futura aprobación de una Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas, para dotar de mayor transparencia y control la actuación de los empleados públicos.
- Reforma del Código Penal: este paquete normativo prevé algunas medidas que conllevan la necesidad de reformar el actual Código Penal, entre las que destacan, la creación por primera vez del delito de financiación ilegal de partidos políticos, el refuerzo del marco penal de los delitos tradicionalmente asociados a la corrupción (prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, etc.), refuerzo de las consecuencias de los delitos de corrupción³², y mejoras procesales.

El hecho de que la corrupción afecte a todos los partidos políticos, debe conllevar la necesidad de conseguir consensos mayoritarios en busca de medidas que satisfagan los intereses de todos. Así históricamente siempre se ha intentado en cuanto al sistema de financiación política establecida, aunque los resultados no siempre han sido favorables. Piénsese que el actual sistema de financiación establecido desde el año 2007 (y, modificado en 2012), ha necesitado veinte años para hacer efectiva su reforma, y aún así no contó con el apoyo de los dos grupos políticos mayoritarios³³. A pesar de todo, tal y como hemos visto, la actualidad está presidida por el intento de los poderes públicos españoles en promover diferentes instrumentos que afectan directa o indirectamente, al régimen jurídico de financiación de los partidos políticos, con el objeto de combatir posibles casos de corrupción y evitar, en la medida de lo posible, que estas actuaciones tan reprochables se repitan en un futuro. Esperemos que estos instrumentos consigan el consenso necesario para ser aprobados y llevados a la práctica cuanto antes, sólo así, podremos analizar la eficacia jurídica de los mismos.

³¹ Entre otras medidas se prevé: a) Mayor publicidad de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales; b) Las retribuciones de los cargos públicos deberán figurar en las normas presupuestarias de forma clara y homogénea; c) Fiscalización ex post del patrimonio de los cargos públicos por parte de la Oficina de Conflicto de Intereses, una vez abandonen el puesto, para detectar las situaciones de enriquecimiento injusto; etc.

³² Se pretende con esta medida, prohibir la contratación con las Administraciones públicas a los condenados por prevaricación, falsedad en las cuentas de los partidos políticos o financiación ilegal, modificando para ello, el actual régimen jurídico de contratación del sector público. Asimismo, también se prevé la posibilidad de prohibir a los condenados, por delitos de tráfico de influencias, y fraude y exacciones fiscales, recibir subvenciones o ayudas públicas, o recibir beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social.

³³ *Vide* Joan LLuís PÉREZ FRANCESC, “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 sociologia*, 92, (2009), pp. 251-252.

V. La financiación ilegal de partidos políticos como supuesto de corrupción

El actual sistema legal de financiación de partidos políticos comprende dos fuentes de financiación: pública y privada³⁴. La parte pública está caracterizada por las subvenciones públicas y la parte privada por donaciones y cuotas de los afiliados. No obstante, aunque hablemos de un sistema «mixto» de financiación, lo cierto es que la parte pública comprende gran parte de la totalidad de ingresos a percibir³⁵, pues la parte privada, en muchos casos, supone escasamente un 15% del total del presupuesto³⁶. Aún así, son variados los argumentos que apoyan este sistema mixto, precisamente por las desventajas que conllevan una financiación exclusivamente pública o privada, al ser necesaria la parte pública para garantizar una igualdad mínima de base para las distintas formaciones políticas ante la sociedad³⁷, y evitar una exclusiva financiación privada que dejara a los partidos políticos a merced de grupos mayoritarios de presión, que en atención a sus intereses, pudieran alterar la independencia de estas organizaciones al ser mediatizados con su dinero³⁸. Asimismo, también es conveniente una parte de financiación privada, que atendiendo a la naturaleza de los partidos políticos como organizaciones privadas, ha de ser la sociedad la que contribuya al sostenimiento de los mismos, y evitando que aquellos se conviertan en estructuras que viven a costa del Estado o en manos de las élites dirigentes³⁹.

Sin embargo, la realidad presenta ciertos elementos que distorsionan este marco legal de financiación, y que está caracterizado por la financiación ilegal de partidos políticos, que les permite la entrada de capital por mecanismos no previstos por la Ley. Es frecuente que nos encontremos en prensa con el ya habitual caso, que lo constituye una serie de empresas vinculadas a un partido político que, a través de supuestos concursos

³⁴ Sobre el régimen jurídico de financiación de los partidos políticos, su evolución y propuestas de reforma, *Vide*: Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, o.c., pp. 21-50; Joan LLuís PÉREZ FRANCÉS, “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”, o.c., pp. 256-258; María del Carmen MORAL MORAL, “El control de la financiación de los partidos políticos”, *Revista española de Control Externo*, 3, (1999), pp. 151-156; María Isabel SERRANO MAÍLLO, “La financiación de los partidos políticos en España”, *UNED-Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13, (2004), pp. 450-458; Roberto Luis BLANCO VALDÉS, “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, 87, (1995), pp. 180-188.

³⁵ *Vide* Pilar DEL CASTILLO VERA, “La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública”, *Revista de Derecho Político*, 31, (1990), pp. 125-126. Esta autora destaca la importancia histórica de la financiación pública de los partidos políticos sobre todo por su debilidad organizativa. *Vide*: María Isabel SERRANO MAÍLLO, “La financiación de los partidos políticos en España”, o.c., pp. 449-450; Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, o.c., p. 15.

³⁶ *Vide* Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas con fecha 30 de octubre de 2013, de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011 (www.tcu.es).

³⁷ *Vide* Enrique GARCÍA VIÑUELA y Carmen GONZÁLEZ DE AGUILAR, “Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007”, *XVIII Encuentro de Economía Política*, 2011, p. 8.

³⁸ *Vide* Enrique GARCÍA VIÑUELA y Pablo VÁZQUEZ VEGA, “La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 92, (1996), p. 288.

³⁹ *Vide* Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, o.c., pp. 12-13.

públicos o bien adjudicaciones directas (en este caso, cobran una especial relevancia los denominados «conseguidores»⁴⁰) realizan diferentes trabajos para las Administraciones donde alguno de estos partidos políticos tienen responsabilidad de gobierno⁴¹. Estos trabajos se facturan con un incremento sobre el precio inicial y, el dinero sobrante va a parar a esas empresas que, a través de otros grupos de empresas, facturaciones falsas, cuentas no declaradas por los partidos, etc., restituyen este dinero a la organización⁴².

Son diversas las razones que de alguna forma contribuyen o por lo menos dificultan su descubrimiento. Una de estas razones hace alusión al oscurantismo que caracteriza a las cuentas de los partidos políticos, donde es habitual la existencia de un sistema de caja única y centralizada, en el que todos los ingresos (obtenidos legalmente y los supuestamente «irregulares»), se unifican sin distinción, impidiendo un efectivo control por parte de los órganos competentes⁴³. Además, esta opacidad o poca transparencia⁴⁴ con las cuentas del partido, provocan en verdad que nadie del mismo sepa cuánto dinero hay, la procedencia y destino del mismo, al tiempo que suele encomendarse su gestión a personas muy concretas, desvinculándose del mismo los propios dirigentes del partido que no se enteran de los movimientos económicos⁴⁵ y de la existencia o no de «cajas paralelas»⁴⁶.

Otra de las razones que favorecen la financiación ilegal de los partidos políticos está relacionada con la costosa red territorial de la que están dotados⁴⁷, con numerosas sedes políticas con personal remunerado, cuyo mantenimiento necesita de importantes recursos económicos. Estos gastos que se multiplican en tiempos de campañas electorales⁴⁸ no hacen sino aumentar los problemas derivados de la financiación de

⁴⁰ Vide Jorge F. MALEM SEÑA, «La corrupción política», o.c., p. 33. Este autor los denomina como los «nuevos profesionales de la política». Además de los «conseguidores», también habla de «intermediarios, comisionistas, recaudadores, fiduciarios, etc.». Vide Manuel NÚÑEZ PÉREZ, «La financiación de los partidos políticos», *Revista española de Control Externo*, 33, (2009), p. 170.

⁴¹ Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La financiación de los Partidos Políticos», o.c., p. 9. Este autor destaca como habitual marco jurídico sobre el que se produce la financiación ilegal: a) El sistema legal de contratación de las Administraciones públicas; b) El sistema de ordenación urbanística y comercial; c) El régimen de planificación y gestión del suelo; d) En general, la ordenación económica y fiscal actual.

⁴² Vide David ORDÓÑEZ PÉREZ, «La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación», o.c., p. 20.

⁴³ Vide: Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La financiación de los Partidos Políticos», o.c., pp. 15-16; David ORDÓÑEZ PÉREZ, «La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación», o.c., p. 25.

⁴⁴ Vide Vito TANZI, «El papel del Estado y la calidad del sector público», o.c., p. 20.

⁴⁵ Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La financiación de los Partidos Políticos», o.c., pp. 8-9.

⁴⁶ Vide Martin MORLOK, «La regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos en Alemania», *UNED-Teoría y Realidad Constitucional*, 6, (2000), p. 53. Este autor sostiene que las «cajas paralelas», son una «fuente de poder no controlable democráticamente y, por ello, un instrumento de poder ilegítimo dentro del partido».

⁴⁷ Vide Enrique GARCÍA VIÑUELA y Carmen GONZÁLEZ DE AGUILAR, «Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007», *XVIII Encuentro de Economía Pública*, (2001), p. 2.

⁴⁸ Vide Joan LLuís PÉREZ FRANCESCH, «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», o.c., p. 253. Según este autor, la publicidad electoral, es la principal fuente de endeudamiento y déficit crónico de los partidos políticos; Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, «La financiación de los Partidos Políticos», o.c., pp. 4-5. Este autor concluye: «Es un hecho por todos conocido la extraordinaria importancia que, en una

los partidos políticos, y en consecuencia, originarse posibles casos de corrupción en busca de nuevas fuentes de ingresos.

Finalmente debe destacarse la poca eficacia de los actuales controles a los partidos políticos. Respecto a los controles internos, los partidos políticos son responsables de la ausencia de los mismos o que estos no hayan sido mecanismos internos de control adecuados, al tiempo de no haber sido más inflexibles ante posibles conductas sospechosas de corrupción⁴⁹, cuando a todos es sabido que una auditoría interna eficiente reflejará un mejor funcionamiento de las instituciones y da garantía de que los partidos políticos no se apartarán de su mandato fundamental⁵⁰, como así lo exige la propia Ley de Financiación de partidos políticos⁵¹. Respecto a los controles externos, es el propio Tribunal de Cuentas la institución que tiene encomendada la fiscalización externa de la actividad económica-financiera, en garantía de la regularidad, transparencia y publicidad de la actividad de los partidos políticos⁵². No obstante, las funciones de este Tribunal se encuentran enormemente debilitadas, por un lado, como consecuencia de su dependencia política o carácter politizado, sobre todo de los Consejeros a los partidos que los nombraron, por otro lado, porque sus sanciones son impugnables ante el Tribunal Supremo, lo que resta efectividad a su imposición⁵³. Pero incluso no debemos olvidar que las recomendaciones establecidas durante años por el propio Tribunal de Cuentas en sus informes anuales, han sido sistemáticamente desatendidas por los partidos políticos, y cuyas posibles sanciones administrativas (multas con la imposición del doble de la aportación ilegalmente aceptada o proponer la no concesión de subvenciones para gastos de funcionamiento⁵⁴), no han resultado en muchas ocasiones aplicables ni efectivas⁵⁵. Recordemos que no existe hasta el momento un delito de financiación ilegal de partidos políticos⁵⁶, por lo que son meras infracciones administrativas lo que los mismos cometen, con la eficacia antes señalada⁵⁷, aunque sin perjuicio, de las infracciones tipificadas como delictivas en el Código Penal respecto

sociedad mediática con grandes circunscripciones electorales tiene el dinero para lograr la victoria electoral; las campañas son, en gran medida, operaciones de marketing y propaganda, que tratan de mover a la gente y conllevan enormes gastos; [...], el número de votos que se obtiene es proporcional, casi siempre, a la inversión publicitaria que se ha llevado a cabo. Según ello, para ganar hay que gastar y para ello hay que levantar dinero, cuanto más mejor».

⁴⁹ Vide Manuel NÚÑEZ PÉREZ, “La financiación de los partidos políticos”, o.c., p. 170.

⁵⁰ Vide Vito TANZI, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, o.c., p. 16.

⁵¹ Vide Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, art. 15, reformada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, art. Quinto.

⁵² Vide: Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, art. 16; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, arts. 132 y ss.

⁵³ Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, o.c., pp. 18 y 55-57.

⁵⁴ Vide Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, art. 17.

⁵⁵ Vide María del Carmen MORAL MORAL, “El control de la financiación de los partidos políticos”, o.c., p. 144.

⁵⁶ Vide María Isabel SERRANO MAÍLLO, “La financiación de los partidos políticos en España”, o.c., p. 465.

⁵⁷ Una importante novedad ha supuesto la reforma del Código Penal a través de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, art. Único, al modificar el art. 31.5, extendiendo la responsabilidad penal a partidos políticos y sindicatos.

de los políticos considerados individualmente, tal y como ocurrió, por ejemplo, en el célebre “caso Filesa”⁵⁸.

En definitiva, la financiación ilegal de partidos políticos constituye un grave problema de corrupción que los partidos políticos deben abordar, ya que constituye una forma de agresión o lesión en los derechos de los ciudadanos, para lo que es preciso mayor control, transparencia⁵⁹ y racionalidad del gasto⁶⁰.

VI. Efectos de la corrupción: el descrédito político

Si existe un efecto general y característico de todo proceso de corrupción política, éste es sin lugar a dudas, el descrédito que consiguen los partidos políticos en su fundamental labor constitucional. Los elementos descritos en el apartado anterior, como la falta de transparencia, la ausencia de ética o moralidad de quienes personifican en ocasiones los intereses de los ciudadanos, conducen forzosamente a una continua falta de confianza por parte de estos, quienes pueden, en ocasiones, no sólo mostrar su desazón por quienes les representan, sino incluso extender su malestar respecto de todo el sistema jurídico-político vigente. Un ejemplo de ello, lo representan los movimientos sociales o plataformas de ciudadanos, como ocurrió con el célebre Movimiento 15-M, fruto de la indignación y el descrédito de las instituciones públicas y de los políticos en general. Este movimiento social originó una serie de manifestaciones por toda España durante el año 2011, con lemas como «No nos representan» o «Reforma electoral ya», entre otras, y cuyo manifiesto programático contenía en relación a esta investigación, algunas propuestas como: «Rechazo y condena de la corrupción. Que sea obligatorio por la Ley Electoral presentar unas listas libres de imputados o condenados por corrupción» o «Total transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos como medida de contención de la corrupción política»⁶¹.

Lo cierto es que la corrupción está identificada con lo moralmente reprochable⁶², caracterizado por la asociación o maridaje entre cualquier clase política y el dinero, y cuyas consecuencias no logran sino erosionar el funcionamiento del régimen democrático. Estos caracteres que no escapan de la percepción de los ciudadanos ante los continuos casos de corrupción que aparecen frecuentemente en prensa, provocan que

⁵⁸ *Vide* STS de 28 de octubre de 1997. En este sentido, el Tribunal Supremo, subrayaba que «la financiación irregular de los partidos políticos en nuestro país no es en sí constitutiva de delito alguno [...], otra cosa es la posibilidad, que ahora se enjuicia, de que con motivo de esa irregularidad, no penal, se puedan haber cometido concretas infracciones tipificadas como delictivas en el Código (Penal) de 1973, a salvo de la aplicación del Código (Penal) de 1995 si éste retroactivamente resultare más beneficioso para los presuntos responsables de aquéllas».

⁵⁹ *Vide* Humberto DE LA CALLE LOMBANA, “La relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas, y sus efectos sobre la legitimidad de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral*, 11, (2011), p. 2.

⁶⁰ *Vide* María del Carmen MORAL MORAL, “El control de la financiación de los partidos políticos”, o.c., p. 146.

⁶¹ *Vide* www.movimiento15m.org.

⁶² *Vide* Boris BEGOVIC, “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias”, o.c., p. 3.

estos lleguen a considerar a la clase política como un problema fundamental del país⁶³. Sobre esta cuestión podemos aportar dos datos. En primer lugar, y a nivel internacional, el Barómetro de Transparencia Internacional⁶⁴, refleja que de los 106 países encuestados durante este año 2013 sobre en qué sector perciben los ciudadanos un mayor grado de corrupción, el porcentaje mayor global es en el sector de los partidos políticos, habiendo sido mayoritario no sólo en países como España, sino también en otros de nuestro entorno (Alemania, Francia, Italia, Portugal, etc.). En segundo lugar, y a nivel nacional, el Barómetro de octubre de 2013, del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)⁶⁵, muestra que los ciudadanos españoles consideran a la «corrupción y al fraude» como el tercer problema más importante del país, y a «los políticos en general, los partidos y la política», como el cuarto más importante, sólo superados por el paro y los problemas de índole económica. Pero incluso una abrumante mayoría consideran que la situación política general de España es mala o muy mala (81%), la práctica totalidad de los encuestados (91.3%) nunca ha pertenecido a un partido político, y donde los líderes del Gobierno y de la oposición, como grupos mayoritarios, generan poca o ninguna confianza entre los encuestados (en ambos casos más del 80%).

Como puede apreciarse se constata una baja consideración de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, a lo que mucho ha tenido que ver todos los casos de corrupción política que vienen apareciendo en los medios de comunicación⁶⁶. De esta forma, los partidos quedan sometidos a la única sanción que verdaderamente les preocupan, como es la electoral⁶⁷, y aún así, ésta también se ha visto resentida al experimentar una menor participación en las últimas elecciones generales y el incremento del número de abstenciones⁶⁸.

En conclusión, vemos cómo la corrupción provoca de manera incuestionable no sólo el desánimo de millones de ciudadanos (acrecentado por las dificultades económicas que se vive actualmente en todo el mundo), sino también provoca un descenso notable en el ámbito participativo⁶⁹, tan importante para el efectivo desarrollo del sistema democrático.

⁶³ Vide David ORDÓÑEZ PÉREZ, “La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación”, o.c., p. 24.

⁶⁴ Vide www.transparencia.org.es.

⁶⁵ Vide www.cis.es.

⁶⁶ Vide Gaspar ARIÑO ORTIZ, “La financiación de los Partidos Políticos”, o.c., p. 4. Este autor señala al sistema actual de financiación de partidos políticos como la causa principal de la baja consideración de los partidos por la ciudadanía.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 5. En opinión de este autor, fue el escándalo de la corrupción política la que derrocó al ex presidente Felipe González (tras quince años de mandato) y no el GAL.

⁶⁸ Vide www.mir.es. Se ha pasado del 73,85% de participación en 2008 al 71,69% en 2011; y en abstenciones la evolución es la que sigue: un 22,29% en 2004, un 24,68% en 2008 y un 28,31% en 2011.

⁶⁹ Vide Diario El País, de 28/02/2013, cuyo titular señala «La militancia languidece», aportando como razones a la corrupción y el mal gobierno de sus líderes.

VII. Conclusiones

En esta colaboración se ha destacado la importante labor constitucional que desempeñan los partidos políticos en nuestro país. Por este motivo, se hace imprescindible dotarles de un sistema de financiación eficiente que garantice tanto su independencia, favoreciendo la participación social de los ciudadanos, como su protección frente a posibles injerencias externas al ser instrumentos fundamentales de la acción del Estado. No obstante, los continuos casos de corrupción ponen en evidencia el actual sistema de financiación de los partidos políticos, donde existen ciertos elementos que menoscaban su acción, y generan no sólo el propio debilitamiento del sistema político-democrático, sino la consecuente pasividad, desconfianza y reprobación de los ciudadanos.

En consecuencia, se hace preciso incidir en una mayor transparencia y publicidad de las cuentas de los partidos políticos, a efectos de conocer tanto los ingresos, como fundamentalmente, los gastos que se acometen. Es importante resaltar la necesidad que implica emprender una regulación más restrictiva en cuanto a la financiación pública, obligar a una cierta contención del gasto e incrementar el número y eficacia de las sanciones ante posibles incumplimientos.

De igual modo, es conveniente que los partidos políticos tomen conciencia de que es vital que desarrollen su labor con sometimiento a estrictos controles internos y externos, y desarrollen su gestión dentro de los parámetros éticamente exigidos, aunque para todo ello es imprescindible, voluntad política.

VIII. Referencias bibliográficas

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar “La financiación de los partidos políticos”, *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 1, (2009).
- BEGOVIC, Boris “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias”, *Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina*, 26, (2005).
- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, 87, (2005).
- DEL CASTILLO VERA, Pilar “La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública”, *Revista de Derecho Político*, 31, (1990).
- DE LA CALLE LOMBANA, Humberto “La relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas, y sus efectos sobre la legitimidad de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral*, 11, (2011).
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos y REQUEJO PAGÉS, Juan Luis “Artículo 6, en María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008.

- GARCÍA VIÑUELA, Enrique y GONZÁLEZ DE AGUILAR, Carmen “Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007”, *XVIII Encuentro de Economía Pública*, (2011).
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique y VÁZQUEZ VEGA, Pablo “La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 92, (1996).
- MALEM SEÑA, Jorge F. “La corrupción política”, *Jueces para la democracia*, 37, (2000).
- MORLOK, Martín “La regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos en Alemania”, *UNED-Teoría y Realidad Constitucional*, 6, (2000).
- MORAL MORAL, María del Carmen “El control de la financiación de los partidos políticos”, *Revista española de Control Externo*, 3, (1999).
- NÚÑEZ PÉREZ, Manuel “La financiación de los partidos políticos”, *Revista española de Control Externo*, 33, (2009).
- ORDÓÑEZ PÉREZ, David “La financiación de los partidos políticos en España: corrupción y deslegitimación”, *Estudios: Revista de pensamiento libertario*, 2, (2012).
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio”, *Papers: Revista de Sociología*, 92, (2009).
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco “Los partidos políticos en España: estudio sectorial”, en Jorge FERNÁNDEZ RUÍZ, *Estudios de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 2011, pp. 291-306.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco “La creación de partidos políticos en España”, en AAVV, *Derecho electoral de Latinoamérica (Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral)*, Bogotá, 2013, pp. 355-402.
- M. RUIZ CASTRO, “Lo que cuesta al Estado el “tinglado” de los partidos políticos”, *Diario ABC*, de 14 de febrero de 2013.
- SERRANO MAÍLLO, María Isabel “La financiación de los partidos políticos en España”, *UNED-Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13, (2004).
- TORRES DEL MORAL, Antonio “Prólogo” al libro de Javier TAJADURA TEJADA, *Partidos políticos y constitución*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- TANZI, Vito “El papel del Estado y la calidad del sector público”, *Revista de la CEPAL*, 71, (2000).