

CONSTITUCIONAL

Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio [BOE n.º 255, 23-X-2012]

Financiación de partidos políticos: continuidad y ruptura en el sistema español

Un análisis histórico de nuestro Derecho en materia de financiación de partidos políticos muestra en términos generales que estamos ante una legislación «reactiva», que responde a la «ocasio» del momento, ya sea para embridar los escándalos de financiación ilegal de los partidos, como en el supuesto de la Ley 3/1987, de 2 de julio, o bien como la Ley Orgánica, 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre la financiación de partidos políticos (BOE n.º 255 de 23 de octubre de 2012) que, entre otras cuestiones, intenta «ajustar» la financiación pública de los partidos a la crisis económica. De hecho, la única previsión que contenía el Proyecto de ley del Gobierno (BOCG n.º A-1-1, de 13 de enero de 2012) era la reducción de la subvención anual que reciben los partidos políticos en concepto de gastos de funcionamiento y la asignación anual para gastos de seguridad, cuyos importes (78.100.000,00 euros y 4.010.000,00 euros respectivamente, según la Disposición Transitoria Tercera de la LO 8/2007) habían sufrido un incremento del 20% con respecto a las cantidades que habían sido consignadas en los Presupuestos Generales del Estado para 2007.

No obstante, y a pesar de esta finalidad inicial, en el trámite parlamentario se aceptaron veinticuatro enmiendas, encaminadas fundamentalmente a perfilar el control del Tribunal de Cuentas sobre los partidos políticos, hacer efectivos los principios de publicidad y transparencia en la financiación partidaria o a aquilatar el régimen jurídico de las asociaciones y fundaciones

vinculadas con los partidos políticos con representación parlamentaria así como el de los recursos privados de los partidos. En este sentido, el art. 4.2 b) extiende la prohibición de hacer donaciones no solo a las «empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público», sino también a las «pertenecientes al mismo grupo que aquellas, de empresas participadas mayoritariamente por aquellas ni de sus fundaciones» y a las «fundaciones privadas, asociaciones u otras entidades que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas o cuyo presupuesto esté integrado, en todo o en parte, por aportaciones directas o indirectas de dichas Administraciones» (art. 4.2 d). Por otra parte, el art. 5.2 establece el deber de los partidos de notificar al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses las donaciones superiores a 50.000 euros así como todas las donaciones de bienes inmuebles. La Disposición Adicional Séptima avanza en el control sobre las donaciones a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos con representación parlamentaria, ya que la reforma no solo perfila el concepto de donación sino que además establece el deber de estas entidades de informar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de todas las donaciones y aportaciones recibidas y el deber de notificar en el plazo de tres meses al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas de personas jurídicas. También en el ámbito de la financiación privada de los partidos, la reforma añade un apartado cuarto al art. 4 que limita las condonaciones de deudas de las entidades de crédito a los partidos en 100.000 euros anuales, cantidad que se calcula a partir del montante principal y de los intereses pactados. Parece, por otro lado, que «algo se está moviendo» en el régimen de transparencia y publicidad en materia de financiación de partidos políticos, en el régimen sancionador o en la fiscalización de la financiación de los partidos por el Tribunal de Cuentas. En este sentido, se añade el apartado octavo al art. 14 que establece el deber de los partidos políticos de hacer «públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes a tal ejercicio, de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos», deber que también se extiende a las fundaciones y asociaciones vinculadas con los partidos con representación parlamentaria (apartado quinto de la Disposición Adicional Séptima); el art. 15 exige una auditoría interna como mecanismo de control interno de los partidos, y el art. 17 perfecciona el régimen sancionador del Tribunal de Cuentas para los supuestos de infracciones muy graves, estableciendo multas por el doble del valor de lo recibido irregularmente o de lo excedido o la suspensión de la entrega de las subvenciones en el caso de no presentar sin causa justificada las cuentas del último año. También la reforma mejora la fiscalización del Tribunal de Cuentas ya sea para el caso de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos con representación parlamentaria (Disposición Adicional Séptima) o bien estableciendo el deber de colaboración del Banco de España (Disposición Final Tercera). Sin embargo, a pesar de estas reformas no cabe duda de que estamos, como es común, por otra parte, en nuestro Derecho de Partidos, ante una ocasión perdida para establecer un régimen jurídico general de financiación de partidos políticos.

Por otra parte, la reforma de 2012 ha puesto también de manifiesto una realidad ante la cual el Derecho de Partidos ha mostrado siempre sus innatas limitaciones reguladoras. A la paradoja del Derecho de Partidos como un derecho de autorregulación, se une la siempre difícil determinación de los límites materiales más allá de los cuales cualquier normación resulta disfuncional, o simplemente está destinada a caer en el olvido o en el puro incumplimiento. Las situaciones de anomia son insatisfactorias desde el punto de vista del derecho y del ciudadano, pero no desde el de unos partidos políticos, que, como ya señalaba el maestro Pérez Serrano, se encuentran mucho más cómodos en el «claroscuro jurídico». Así, algunas de las previsiones de la reforma

del 2012 quedan frustradas por la «gateras» legales que permiten la huida de los partidos. El art. 4.4 posibilita a los partidos, con fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad, renegociar las deudas que tienen contraídas con las entidades de crédito. La reforma permite demasiada discrecionalidad en este aspecto por lo que aunque la ley limita la condonación no impide renegociar la deuda *ad infinitum*. Y tampoco queda claro si el límite se fija para todas las deudas contraídas por el partido con todas las entidades financieras o solo con cada una de ellas. En materia de sanciones la reforma establece un plazo de prescripción de cuatro años desde que se comete la infracción, plazo a todas luces muy breve y que teniendo en cuenta el retraso del Tribunal de Cuentas a la hora de emitir sus Informes no cabe duda de que la capacidad sancionadora del Tribunal va a quedar desvirtuada. Por otro lado, aunque se avanza en el régimen de fiscalización de las asociaciones y fundaciones no deja de estar vigente un régimen de excepciones que invalida la eficacia del control, a lo que contribuye que «las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o asociación, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades», no tendrán la consideración de donación.

El enfoque diacrónico de la legislación de financiación de partidos políticos nos ayuda también a la comprensión del actual sistema de financiación de los partidos. No cabe duda de que las especiales necesidades del Decreto de 1977, de una regulación consciente y dirigida durante la transición política a la democracia a establecer un régimen estable de pluralismo político, han determinado los «rasgos genéticos» de nuestro modelo de financiación, no solo en cuestiones como el desbordamiento de la financiación pública, que sigue siendo desmesurada, sino también de su dependencia y relación con el sistema electoral, cuestiones todas ellas a las que no da respuesta la Ley Orgánica 5/2012.

MERCEDES IGLESIAS BÁREZ
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca