

Problemas actuales de la financiación estatal de los partidos políticos en España y Rusia: análisis jurídico****

Topical Issues of State Funds of the Political Parties in Spain and Russia: Comparative Legal Review

RESUMEN

El artículo presenta un análisis comparativo de la regulación legal de la financiación de los partidos políticos por parte del Estado en España y en Rusia. Los autores examinan la experiencia de ambos países en la aplicación de los mecanismos jurídicos de la financiación pública de los partidos políticos; asimismo, determinan tendencias generales en el desarrollo de los sistemas partidistas. El análisis comparativo de las regulaciones en el ámbito de financiación pública de los partidos políticos permite descubrir los riesgos ocultos de la corrupción política. Tal enfoque permitió a los autores formular los principios básicos de la financiación pública de los partidos políticos, como también las propuestas para perfeccionar el sistema de distribución de los recursos presupuestarios entre las organizaciones partidistas teniendo en cuenta el apoyo electoral y el volumen del presupuesto de Estado del año en curso.

PALABRAS CLAVE

Partidos políticos, financiación de los partidos políticos, financiación estatal, presupuesto de los partidos, informe financiero.

* Profesora asociada de la Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO). Contacto: platonovani@gmail.com. ORCID ID: 0000-0002-2603-3025.

** Socio gerente de la oficina de consultoría OOO T&M. Contacto: garegin.mitin@gmail.com. ORCID ID: 0000-0003-2447-8167.

*** Profesora asociada de la Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), Departamento de Español. Contacto: galadenis@mail.ru. ORCID ID: 0009-0001-7909-8295.

**** Recibido el 15 de abril de 2021, aprobado el 20 de septiembre de 2023.

Para citar el artículo: Platonova, N. I.; Miti, G. N. y Denisenko, G. V. "Problemas actuales de la financiación estatal de los partidos políticos en España y Rusia: análisis jurídico", en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 58, enero-abril de 2024, 121-143.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n58.05>

ABSTRACT

The research deals with a comparative analysis of the legal regulation of the political parties' funding in Spain and Russia. The authors study the best practices of both countries in applying of different legal mechanisms to determine and regulate public financing of political parties, and determine general trends in the development of party systems. In addition such approach allows to reveals the hidden risks of political corruption and to prevent them.. Such approach allows to the authors to formulate the basic principles of public financing of political parties, as well as the proposals to improve the system of distribution of budgetary resources among political parties, taking into consideration an electoral support and the "size" of the State budget for the current year.

KEYWORDS

Political parties, political parties' funding, State funds, parties' budget, financial reports.

SUMARIO

1. Financiación estatal como fuente para formar los presupuestos de los partidos. 2. Condiciones de acceso a la financiación estatal directa. 3. Formas para determinar el volumen de la financiación estatal. 4. Procedimientos para el acceso y formas de la financiación indirecta de los partidos. Conclusión. Referencias

1. FINANCIACIÓN ESTATAL COMO FUENTE PARA
FORMAR LOS PRESUPUESTOS DE LOS PARTIDOS

El siglo pasado para España, como para Rusia, fue un período de pruebas –revoluciones, fratricidas guerras civiles, derrocamiento de las monarquías y crueles dictaduras–. Sin embargo, España, a diferencia de Rusia, seguía manteniendo contactos con el resto de Europa. Es posible que esto explique el hecho de que la transición democrática haya empezado en España unos diez años antes que en Rusia¹. La primera ley de partidos políticos fue aprobada en 1978, y la primera Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos, en 1987. En Rusia la derogación del artículo 6 de la Constitución, según el cual el Partido Comunista de la Unión Soviética se consideraba

1 Volkova, G. I.; Dementieva, A. V. *La historia política de España*. Moscú: Escuela superior, 2005. ISBN 5-06-005375-X.

un núcleo del sistema político del país, instituciones públicas y sociales, desempeñó un papel importante en el establecimiento del sistema multipartidista. No obstante, fue solo en 2001 cuando fue aprobada la Ley Federal de Rusia “Sobre los partidos políticos”. A pesar de este “rezago” político, diversas disposiciones de la legislación rusa son muy progresistas desde el punto de vista de la supervisión. La participación de Rusia y de España en las organizaciones internacionales y europeas, ante todo en el Consejo de Europa y la OSCE², influye directamente en el desarrollo de la legislación en el ámbito de financiación pública de partidos en ambos estados. De esta manera, se establecieron los modelos parecidos de financiación de partidos en ambos países con un papel importante del Estado en la formación de los presupuestos de las organizaciones partidistas. Asimismo, llama la atención el hecho de que tanto España como Rusia aplican modelos semejantes de gastos presupuestarios públicos cuando se trata de las subvenciones a los partidos políticos. Por otra parte, los estados tienen enfoques diferentes a la aplicación de las normas legislativas en el ámbito del apoyo del Estado de los partidos políticos.

El análisis comparativo de las regulaciones de financiación pública de los partidos políticos permite descubrir los riesgos ocultos de la corrupción política. Una de las herramientas en la lucha contra este mal político-social son los informes del Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco). Tales informes han tenido gran repercusión y han llevado a la introducción de cambios en la legislación rusa encaminada a desarrollar el principio de la transparencia en materia de la reglamentación de la actividad de los partidos políticos. Consideramos que los últimos años las enmiendas de los textos legislativos referentes a la financiación de los partidos han sido hechas únicamente sobre la base de estos informes de conformidad con las recomendaciones del Greco³.

A continuación examinaremos la reglamentación jurídica en materia del financiamiento estatal de los partidos en España y en Rusia tomando en cuenta los últimos cambios legislativos y las recomendaciones del Greco.

Los partidos políticos son organizaciones de la sociedad civil y tienen por objeto realizar una función importante –representar los intereses de sus electores en los órganos de poder a nivel estatal y municipal–. Mediante las elecciones los partidos adquieren la posibilidad de participar de manera directa en la elaboración y ejecución de políticas públicas del Estado. Sin embargo, para realizar esta función necesitan considerables recursos finan-

2 Rusia fue el miembro del Consejo de Europa hasta marzo de 2022.

3 Nos referimos a la Ley Federal de 28.06.2014 185-FZ “Sobre las enmiendas de la Ley Federal “Sobre los partidos políticos (Colección de Actas Legislativas de la Federación Rusa. 2014, n.º 26, art. 3391), la Ley Federal de 05.12.2017 n.º 375-FZ “Sobre las enmiendas de los artículos 29 y 34 de la Ley Federal “Sobre los partidos políticos” (Colección de Actas Legislativas de la Federación Rusa. 2017, n.º 50, art. 7546). No tenemos en cuenta las leyes que revisan la cuantía de la financiación estatal de los partidos políticos.

cieros, especialmente hoy en día cuando se observa un aumento de los costos de métodos y medios de la lucha y tecnologías políticas. Los legisladores de España y de Rusia proponen como fuentes de financiación de partidos las siguientes posibilidades: medios del presupuesto de Estado, cuotas de ingreso y de participación de sus miembros, contribuciones voluntarias, préstamos o créditos bancarios, ingresos procedentes de actividades empresariales y otras. La conveniencia de la financiación pública de los partidos políticos es el objeto de un continuo debate. Los argumentos de los que están a favor y de los que están en contra parecen bastante convincentes y están suficientemente fundamentados. Consideramos que la financiación indirecta por parte del Estado en forma de concesión de determinadas facilidades y preferencias contribuye a la posibilidad de que los partidos recién creados salgan al escenario político⁴, lo cual, a su vez, lleva al fomento de la competitividad entre los actores políticos y promueve el desarrollo del sistema político en general. La financiación pública directa, en cambio, puede provocar la pérdida de la autonomía de partidos porque la participación excesiva del Estado en la formación del presupuesto lleva a la estatización de hecho de partidos que pierden la independencia a la hora de tomar decisiones políticas.

Por otro lado, actualmente una de las manifestaciones de la corrupción es la financiación inadecuada de los partidos políticos por parte del sector privado y su influencia excesiva en la actividad de los partidos. Para limitar tal influencia los legisladores recurren a la reglamentación estricta de la utilización de esta fuente de recursos y prevén la existencia del financiamiento estatal como alternativa y contrapeso para las inversiones privadas. Así, se puede hablar de la necesidad de crear un modelo equilibrado del financiamiento de los partidos donde ninguna de las fuentes predomine. No obstante, al parecer, hoy en día en España y Rusia se ha configurado un modelo distinto –con el predominio de la financiación estatal.

En aras del desarrollo de la competitividad política la financiación estatal de partidos tiene que realizarse sobre la base de los principios de razonabilidad y partiendo de intereses de los ciudadanos, lo que establecen numerosos documentos y recomendaciones internacionales, como también normativas legales de muchos países. A pesar de esto el concepto de “razonabilidad” tiene un carácter valorativo, actualmente no existe ninguna definición y criterios exactos y oficializados referentes a la “razonabilidad” de la cuantía de subvenciones públicas y condiciones para su concesión. Como ya hemos indicado, el apoyo financiero por parte del Estado tiene que estar encaminado a crear condiciones que permitan a los partidos minoritarios y recién creados participar en la vida política de la sociedad, pero sin llevar a la estatización

4 Third Evaluation Round. Second compliance Report on Spain. Transparency of Party Funding. Adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting. Strasbourg, 17-21 June 2013. Available from: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/04/greco_2015.pdf>

de los partidos políticos. El principio de razonabilidad está en correlación con el principio de distribución de la financiación pública en proporción al apoyo electoral. A la hora de determinar el procedimiento para la concesión del financiamiento estatal, especialmente en lo que se refiere al volumen de la asistencia material, es necesario tomar en consideración el nivel de apoyo de uno u otro partido por la población. En este caso puede servir de criterio objetivo el número de los votos obtenidos en las últimas elecciones legislativas del Estado. Análisis de los informes de los partidos más grandes que gozan de mayor apoyo de la población de los dos países evidencia que la fuente que forma el núcleo de sus presupuestos es precisamente la financiación estatal.

El modelo de financiación de partidos con preeminencia del Estado más de una vez fue objeto de críticas. En los informes del Greco referentes a España y Rusia se ha subrayado la necesidad inmediata de introducir varios cambios en las legislaciones de estos países y hacer más transparente el sistema de financiamiento de partidos para contribuir al mantenimiento y el desarrollo del mercado político interior. A pesar de que la mayoría de estas recomendaciones ha sido tomada en consideración por legisladores, el problema de la excesiva influencia estatal mediante varias herramientas financieras en la actividad de los partidos no ha sido resuelto.

2. CONDICIONES DE ACCESO A LA FINANCIACIÓN ESTATAL DIRECTA

Ante todo, cabe señalar que en España existen más de 4500 partidos, mientras que en Rusia solo 30. El número tan considerable de los partidos españoles se explica por diferentes factores: un procedimiento simplificado de registro de partidos políticos, no se exige el número mínimo de afiliados, el derecho de fundar partidos en el territorio de las Comunidades Autónomas. En Rusia los requisitos para registrar un partido son más rigurosos. En primer lugar, la Ley Federal “Sobre los partidos políticos” prevé que 500 afiliados es el número mínimo necesario para oficializar un partido. Notemos que hasta el 2012 dicho requisito había sido aún más estricto y exigía 40 000 afiliados. La razón para introducir tales enmiendas fueron tanto las recomendaciones del Greco, como el aumento del descontento social y el creciente número de manifestaciones en el país después de las elecciones parlamentarias en Rusia en 2011.

La liberalización de la normativa relativa a la creación e inscripción de partidos políticos provocó un marcado aumento de su número. Comparando con el enero de 2012, cuando en Rusia hubo solo siete partidos, para mediados del 2013 esa cifra ascendió a 76. Actualmente el número de partidos se está reduciendo debido, entre otras cosas, al requisito legal de participar en las elecciones. Si un partido político no toma parte en las elecciones durante siete años –a nivel federal, regional o local– está sujeto a la disolución, tras el fallo del Tribunal Supremo de Rusia. Además, de conformidad con el

principio de transparencia, la legislación considera motivo suficiente para disolver un partido político si éste no presenta, de forma sistemática, informes financieros a la Comisión Electoral Central, órgano encargado del control financiero de los partidos políticos. Hoy en día en Rusia están oficialmente registrados 27 partidos. Sin embargo, el análisis de los informes financieros consolidados demuestra que alrededor de cinco de ellos presentan “informes nulos”, es decir, sin ingresos ni gastos. Tomando en consideración que los partidos necesitan importantes recursos financieros para llevar a cabo su actividad política, podemos hacer una previsión de que en el futuro próximo en el país actuarían no más de 25 partidos.

Según la legislación, un partido tiene que contar con secciones locales en al menos la mitad de las entidades constitutivas de la Federación de Rusia⁵. En otras palabras, en Rusia la fundación y la actuación de los partidos políticos regionales están prohibidas. La sentencia n.º 1 del 1.º de febrero de 2005 del Tribunal Constitucional de la Federación de Rusia declara que la naturaleza jurídica de los partidos políticos consiste en garantizar la participación de ciudadanos en la vida política de todo el país, representar al pueblo ruso en su totalidad y los objetivos de su actividad no tienen que estar asociados exclusivamente con intereses de determinadas regiones. Al mismo tiempo, realizando sus propósitos a nivel regional los partidos políticos tienen la obligación de asegurar el equilibrio entre los intereses nacionales y locales. Siendo un estado plurinacional, Rusia enfrenta graves desafíos separatistas, nacionalistas. En su territorio habitan alrededor de 300 naciones que confesan diferentes religiones. Los partidos políticos regionales agravarían el problema porque ante todo aspiran a defender los intereses locales y regionales, lo cual puede amenazar la integridad del territorio del Estado y del sistema de poderes públicos que constituyen el fundamento de la estructura federal de la Federación Rusa. España afronta problemas idénticos⁶, en Cataluña los partidos regionales de ideología independentista tienen posiciones fuertes⁷. Al mismo tiempo, las restricciones a la formación de los partidos regionales no se puede considerarse limitación de la democracia porque las delegaciones de los partidos nacionales también representan los intereses de los electores de la región en la que actúan, protegiendo asimismo los intereses de todo el Estado.

5 De acuerdo con la Constitución vigente de 1993, Rusia es un Estado federal que integra 89 sujetos. Por lo tanto para ser inscrito en el registro el partido tiene que contar con secciones regionales en 45 entidades constitutivas.

6 López Pérez, A. M.. La financiación de las Comunidades Autónomas y la crisis del estado autonómico: escenarios de reforma. Documentos - Instituto de Estudios Fiscales [online]. 2016. n.º. 14, págs. 49-58. ISSN 1578-0244 [viewed date: 05 de mayo 2023]. Available from: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5651740>>

7 Díaz López, F. M. Una visión crítica del sistema político democrático español: implicaciones educativas. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2016. ISBN/13: 9788416799848

Sin duda, los partidos representan un elemento indispensable del sistema político de un país, ejercen funciones de mediación entre electores y el Estado, representando a sus partidarios en las instituciones estatales. Para realizar sus objetivos y programas políticos necesitan considerables recursos financieros.

La efectividad del trabajo de un partido no lo determina tanto la campaña electoral exitosa, como su actividad cotidiana eficaz. La premisa de la que parten Rusia y España es la necesidad de prestar apoyo a las organizaciones partidistas con el fin de crear una base material para que puedan llevar a cabo su labor, por una parte, y, por otra, restringir la influencia indebida de intereses privados⁸. La financiación estatal de los partidos políticos puede ser directa –cuando se le asignan los recursos financieros del presupuesto nacional– e indirecta –por ejemplo, facilidades fiscales, suministro de locales para la celebración de reuniones, espacios gratuitos de televisión–. Las condiciones para el acceso al financiamiento directo en estos dos países difieren. En Rusia el partido tiene que superar el umbral del 3% de los votos, mientras que en España los partidos pueden contar con el apoyo financiero por parte del Estado independientemente del resultado de las elecciones. Tal enfoque, al parecer, permite en mayor grado lograr los objetivos del apoyo financiero público y ofrece la posibilidad a los partidos minoritarios y recién creados de obtener recursos para el desarrollo. Cabe señalar que muchos países establecen un cierto nivel de los votos obtenidos para el “acceso al poder”, y algunos analistas consideran esta norma como una barrera adicional y discriminación respecto a tales partidos. Sin embargo, según otro punto de vista, un determinado umbral de votos que debe alcanzar el partido en las elecciones representa una prueba de un apoyo significativo que le brinda el electorado a la organización partidista y no permite la creación de partidos con el único objetivo de acceder a recursos financieros presupuestarios. Al mismo tiempo, parece irrazonable establecer un nivel de los votos infundadamente alto porque conlleva problemas.

Se nos presenta interesante examinar la base legal de la financiación estatal de partidos políticos. En España se reglamenta por las leyes generales, tales como la Ley Orgánica de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y la ley específica - Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos. La última en el artículo 2(I) establece que la financiación pública de los partidos se realiza con fines diversos. Ante todo, se trata de las subvenciones públicas para gastos electorales que se asignan en forma de pago único el año siguiente después de celebrarse las elecciones. Otro tipo de financiación pública directa son subvenciones anuales para gastos de funcionamiento de los partidos con representación en el Congreso de los

8 Pajares Montolío, E. J. *Transparencia y financiación de partidos políticos.* / Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez, 2019, 67-91. ISBN 978-84-9177-880-6

Diputados. La cuantía de las inversiones se determina por el Gobierno a la hora de elaborar el Presupuesto para el año siguiente.

En Rusia no hay disposiciones legislativas específicas que regulen las cuestiones de la financiación pública de partidos políticos, pese al amplio debate sobre el tema en la comunidad científica. El marco jurídico de tales cuestiones lo constituyen la Ley Federal “Sobre los partidos políticos”, que contiene normas referentes a la financiación de funcionamiento, y la Ley Federal “Sobre las garantías fundamentales de los derechos electorales y del derecho de los ciudadanos de la FR a participar en el referéndum” que reglamenta la financiación electoral.

En Rusia la Ley Federal “Sobre los partidos políticos” determina los siguientes criterios en el caso del cumplimiento de los cuales el partido puede obtener las subvenciones estatales:

1. Si la lista electoral presentada por el partido político en las elecciones a la Duma Estatal ha alcanzado al menos el 3% de los votos de la circunscripción electoral federal.
2. Si el candidato a la Presidencia de la Federación Rusa presentado oficialmente por el partido político ha obtenido al menos 3% de los votos de todo el país⁹.

A pesar de que la legislación rusa no determina a qué fines está destinada la financiación pública de los partidos políticos, el análisis de la aplicación práctica de las leyes permite deducir que hay dos tipos de financiación: financiación electoral –como forma de compensar a los partidos los gastos en campañas electorales– y de funcionamiento. Esta deducción la hacemos partiendo del procedimiento de concesión de los recursos correspondientes que establece la legislación. En el caso de obtener el partido más del 3 % de los votos en las elecciones a la Duma Estatal, se le asignan los recursos del presupuesto del Estado de forma anual durante toda la legislatura. Es decir, el partido adquiere el derecho de recibir financiación estatal directa durante cinco años del trabajo de la Duma como partido parlamentario. En cambio, si el 3% de los votos los obtiene el candidato a la Presidencia del país presentado por el partido, los medios se transfieren en forma de un pago único durante un año después de celebrarse las elecciones, lo cual permite decir que en el segundo caso el objetivo de la financiación pública es compensar los gastos electorales.

Aún más estrictas son las reglas legislativas referentes a la financiación electoral. Entre otras cosas, la financiación de campañas electorales se lle-

9 Colección de Actas Legislativas de la Federación Rusa. 2001, n.º 29, art. 2950 [viewed date: 05 May 2023]. Available from: < https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/>

va a cabo mediante los fondos electorales que se crean especialmente para esto –acumular recursos destinados a gastos electorales–. Cualquier trabajo, servicio o compra para fines electorales se hace a través de la cuenta correspondiente. Consideramos que esta norma contribuye al desarrollo de la transparencia de financiación de partidos durante el período electoral. Como fuentes del fondo electoral pueden servir recursos propios del partido (pero no más del 50% del total del fondo electoral) y donaciones de personas físicas y jurídicas. Es decir, el Estado no proporciona de forma directa recursos para financiar campañas electorales de partidos políticos. No obstante, “recursos propios del partido” se forman a base de diferentes fuentes, entre otras cosas, de recursos del Estado, y la parte del gasto público en los presupuestos de partidos puede llegar a alcanzar e incluso superar un 80%. Así, la financiación pública constituye una fuente considerable, aunque indirecta, de aportaciones al presupuesto de un partido.

Cabe señalar que en España, después de las últimas elecciones, solo dieciséis partidos tenían el derecho de acceder a la financiación estatal directa, nueve de estos partidos contaban con representación parlamentaria¹⁰. A efectos comparativos diremos que en España subvenciones estatales ordinarias para 2023 del funcionamiento de los partidos suman 459,01 millones, lo cual representa el 12% más que un año antes. El aumento de la financiación del Estado en parte se debe al aumento de los fondos asignados para sufragar los gastos de los partidos en las campañas electorales. El hecho es que las elecciones de este año se celebrarán en España tanto a nivel estatal como a nivel regional y municipal. Por eso el Gobierno de España ha duplicado el presupuesto para subvenciones a partidos debido a la doble cita electoral hasta 111,4 millones de euros¹¹ en lugar de 52,7 millones de euros en 2019¹² y 56,06 millones de euros en 2022¹³.

En Rusia solo cinco partidos políticos del Parlamento obtuvieron acceso a fondos del presupuesto federal. En 2022 para financiar el funcionamiento

10 Para comparar, en Rusia están inscritos en el registro oficial 40 partidos, de los cuales solo 20 funcionan, según los informes financieros consolidados. Se benefician de los fondos públicos solo 4 partidos que han superado el umbral del 3% necesario para acceder a la financiación estatal directa.

11 El Gobierno eleva a 459 millones el dinero para partidos y procesos electorales en 2023 [online]. Madrid: Europa Press Nacional [viewed date: 6 June 2031]. Available from: <<https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-eleva-459-millones-dinero-partidos-procesos-electorales-2023-20221009113252.html>>

12 Cómo se financian los partidos políticos y otras respuestas sobre sus cuentas [online]. Madrid: Europress [viewed date: 25 December 2021]. Available from: <<https://www.europapress.es/nacional/noticia-financian-partidos-politicos-otras-respuestas-cuentas-20190206162340.html>>

13 Pérez, M. Más de 55 millones de euros: la cantidad en subvenciones que recibieron en 2022 los partidos políticos con representación en el Congreso [online]. Madrid [viewed date: 6 June 2023]. Available from: <<https://www.businessinsider.es/cantidad-subvenciones-partidos-politicos-2022-1187718>>

de partidos políticos el Presupuesto asignó 7634 millones de rublos, lo cual equivale a 87,5 millones de euros. Se prevé que esta cifra sea mayor el próximo año, ya que los resultados de las elecciones presidenciales rusas proporcionarán fondos del presupuesto estatal a los partidos cuyo candidato obtenga más del 3% de los votos. La finalidad de esa financiación es compensar los gastos electorales de los partidos políticos. Es difícil predecir la cantidad de fondos públicos, ya que es imposible predecir el número de votantes que participarán en las elecciones y cómo se distribuirán los votos de los ciudadanos entre los candidatos al puesto de jefe de Estado. Sea lo que sea, consideramos que en el contexto económico actual los gastos tan elevados para mantener a los partidos políticos no parecen suficientemente justificados.

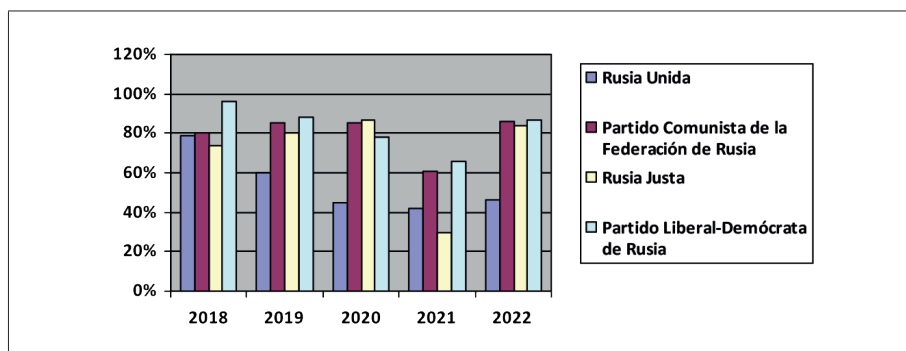
3. FORMAS PARA DETERMINAR EL VOLUMEN DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL

Lo que es de especial interés es el procedimiento para cuantificar la financiación estatal corriente de partidos. En España el monto de subsidios públicos se divide en tres partes iguales, dos de las cuales se reparten entre los partidos en proporción de los votos obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados. La parte restante se distribuye proporcionalmente a los escaños que obtuvo el partido en las últimas elecciones legislativas. De esa manera, los partidos políticos que no han conseguido el número de votos necesario para alcanzar la representación parlamentaria pero que gozan de cierto apoyo de la población acceden al financiamiento del Estado.

La legislación de las Comunidades Autónomas también prevé los subsidios públicos que se asignan a los partidos políticos con representación en los órganos legislativos autonómicos. Se otorgan de manera anual con cargo de los presupuestos de las Comunidades.

Asimismo, está prevista una asignación adicional de fondos públicos para sufragar los gastos de seguridad en los que incurren los partidos políticos para mantener su actividad. Cabe señalar que se requiere un acuerdo previo del Consejo de Ministros para la concesión de las subvenciones anuales a cualquier partido si superan la cuantía de 12 millones de euros. Tal norma parece ser justificada desde el punto de vista del principio del razonable gasto de fondos presupuestarios.

Como ya se ha mencionado antes, en España diecinueve partidos políticos tienen acceso a la financiación estatal, mientras que en Rusia solo cuatro. El análisis de los informes financieros de los partidos españoles y rusos permite sostener que en España se ha configurado un sistema más equitativo de financiamiento de partidos. De hecho, a la hora de formar sus presupuestos los partidos españoles tienden más a atraer fuentes privadas de financiación que los partidos de Rusia.



Este hecho se explica, entre otras cosas, por la prohibición en 2015 de donaciones de personas jurídicas, mientras que el límite máximo de donaciones de personas físicas se redujo a la mitad. En Rusia también se examinaba la posibilidad de introducir enmiendas semejantes, sin embargo, nunca no se ha llevado a la práctica. Por el contrario, en 2016, por la Ley Federal “Sobre los partidos políticos”, el total de las asignaciones del presupuesto federal destinadas al apoyo de los partidos aumentó en un 38%. La razón ha sido el que el volumen de la financiación pública depende en gran medida del número de votantes que acudan a las urnas, y en 2016 la afluencia fue la más baja de toda la historia actual de Rusia –un 43%–. El volumen de la financiación pública se define mediante la fórmula: determinada suma de dinero establecida por la ley multiplicada en el número de los votos. De esta manera, el incremento del “valor” de un voto permite a los partidos compensar el déficit de los ingresos producido debido a la baja participación electoral.

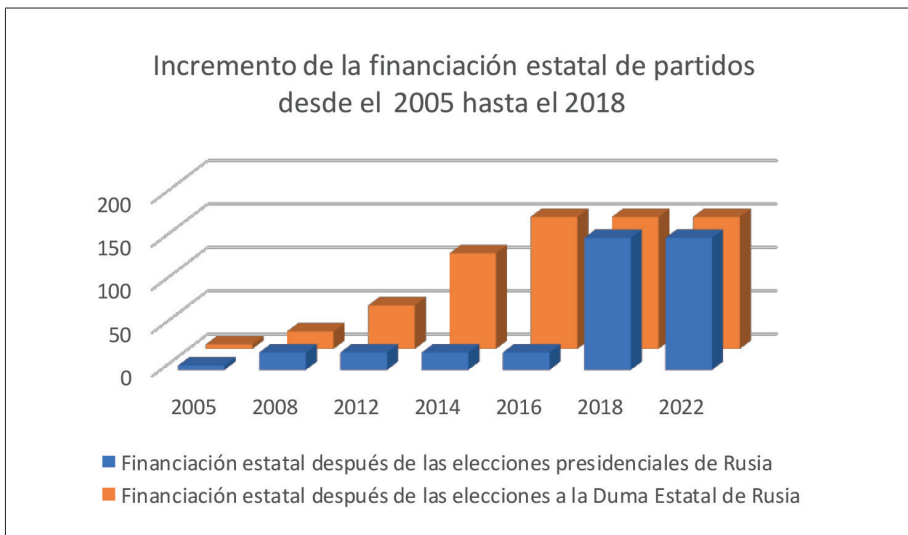
En 2018, después de las elecciones presidenciales en Rusia, otra vez hubo un aumento de la cuantía de tales subvenciones. En la nota explicativa del proyecto de ley correspondiente se señalaba: “Debido a la baja participación de votantes, tales enmiendas son necesarias para mantener el mismo nivel de subvenciones públicas”¹⁴. Después de la introducción de las enmiendas en la legislación solo dos partidos obtuvieron acceso a los medios “adicionales” –el Partido Comunista y el Partido Liberal-Demócrata– al haber obtenido sus candidatos más del 3% de los votos¹⁵¹⁶. Hay que señalar que fueron los

14 Nota explicativa de la Ley Federal de “Sobre la enmienda del artículo 33 de la Ley Federal [online]. Moscú: 20 December 2016 [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <<http://www.pravo.gov.ru>>

15 Resultados de las elecciones del presidente de la Federación de Rusia [online]. Moscú [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <<http://cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogi-golosovaniya/>>

16 El presidente de Rusia Vladimir Putin fue registrado como candidato independiente, es decir, no fue presentado por ninguno de los partidos. Según la legislación rusa, el presidente tiene el derecho (el derecho, pero no la obligación) de suspender su membresía a la organización partidista durante su mandato. El presidente actual no está afiliado a ningún partido político. Al mismo

líderes de estos dos partidos que ejercieron su derecho de iniciativa legislativa y propusieron la enmienda correspondiente. Para fundamentar la necesidad de aumento de la financiación pública de partidos se planteaba el siguiente argumento: la Ley Federal “Sobre los partidos políticos” preveía el ajuste obligatorio del “costo” del voto electoral. Sin embargo, la corrección del “valor” del voto (en 2008 equivalía a 20 rublos), a base del cual se calculan las subvenciones públicas asignadas para los partidos con el apoyo de más del 3% de los votos en las elecciones presidenciales, no se ha producido desde 2008. Al mismo tiempo, conforme a los datos estadísticos, la inflación entre 2008 y 2018 llegó a alcanzar un 128%. Lógicamente, el “valor del voto” habría tenido que equivaler a 46 rublos. Sin embargo, los impulsores de la enmienda a la Ley Federal sobre los partidos opinaban que la suma para el cálculo del volumen de las asignaciones públicas debía equivaler a 152 rublos (dos euros) en vez de 46 (0,5 euros). Para fundamentar su decisión argumentaban que la corrección del costo del voto previsto por la ley no se había hecho durante diez años.



Los países del mundo utilizan varios métodos para determinar el volumen de la financiación presupuestaria que se asigna a partidos políticos, cada uno de los sistemas de cálculo tiene sus ventajas y desventajas. No se puede decir que en un determinado estado se haya configurado un modelo ideal que refleje los intereses de todos los grupos políticos y esté plenamente

tiempo, los partidos tienen derecho de nombrar candidatos a la Presidencia del país tanto de entre sus miembros, como a personas que no sean afiliados del partido. La decisión de Putin de presentarse a elecciones como candidato independiente no se explica por motivos jurídicos, sino políticos.

equilibrado. Según la legislación de Rusia, el procedimiento que determina la cuantía de las subvenciones públicas es bastante fácil y fija 152 rublos (un poco más de dos euros) por cada voto obtenido en las urnas. Esta práctica ha sido objeto de numerosas críticas porque en el contexto político ruso no crea condiciones para la evolución del sistema político –solo los partidos más grandes pueden acceder a las asignaciones del Estado que constituyen una parte importante de sus presupuestos (gráfico 3)–. Además, algunos expertos observan que son los partidos parlamentarios que están interesados en el incremento de subvenciones estatales, siendo los únicos beneficiarios, y, mediante leyes, definen el volumen de asignaciones¹⁷. El procedimiento existente no excluye la posibilidad de irregularidades financieras¹⁸ cuando el monto de las subvenciones destinadas a los partidos resulta infundadamente sobrevalorado. A este respecto, parece razonable introducir una norma que prevea que las leyes referentes a las modificaciones de la cuantía de subvenciones públicas entren en vigor el primer día de la nueva legislatura de la Duma Estatal. Asimismo, esta norma tendría que determinar los límites temporales de la aprobación de las leyes correspondientes, por ejemplo, al menos un año antes de que finalice la actual legislatura de la Duma Estatal.

Los que critican el sistema de financiación estatal de partidos políticos apuntan que el Estado destina considerables recursos financieros al apoyo de estas organizaciones en vez de utilizarlos para solucionar problemas interiores más urgentes. Los gastos de apoyo a los partidos en Rusia son más elevados y constituyen el 0,047% de la cuantía total del Presupuesto de Estado, mientras que en España – 0,005%. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, los dos países no aprovechan al máximo las posibilidades del financiamiento público. Es decir, como este sistema representa una de las fuentes que forma los presupuestos de los partidos, podría ser empleado como un instrumento propiciador. Los partidos políticos, especialmente los que tienen representación parlamentaria, aprobando leyes, forman la base jurídica para el desarrollo social del Estado. En cuanto más eficaces sean las decisiones que toman, más relevantes serán los logros de la nación y más importante el crecimiento económico. Así, si definimos la financiación pública como una determinada parte del presupuesto del Estado, puede considerarse un instrumento de incentivo para que los partidos tomen decisiones más fundamentadas encaminadas al desarrollo económico del país. Asimismo, se puede decir que los partidos son responsables por haber tomado decisiones

17 Zorkin, V. D. Fundamentos jurídicos del sistema multipartidista ruso. En: Partidos políticos en una sociedad democrática: marco jurídico para la organización y las actividades: actas de una conferencia internacional, 2013: Norma. San Petersburgo, p. 42.

18 Ilin, A. V. *Toma de decisiones sobre la asignación presupuestaria*. Moscú.: Statut, 2015. ISBN 978-5-8354-1102-3.

desafortunadas, y, en este caso, el total de las asignaciones del Estado disminuiría en proporción de la reducción de los presupuestos.

En lo que se refiere a la distribución de los recursos entre los partidos políticos, opinamos que, por una parte, tiene que ofrecer oportunidades de iniciar la actividad a las organizaciones recién creadas y menos numerosas, pero, por otra, reflejar el apoyo del electorado en proporción de los votos obtenidos en las elecciones. Es decir, el 15-20% del total de la financiación estatal se asignaría a todos los partidos con derecho a esta forma de apoyo público. A este efecto hay que establecer criterios claros para descartar la posibilidad de crear un partido con el único fin de acceder a subvenciones del Estado. Por ejemplo, fijar el umbral de al menos 1-2% de los votos obtenidos en las elecciones correspondientes a los órganos legislativos, y el 80-85 % restante distribuir en proporción de los votos que ganaron los partidos en dichas elecciones o en proporción de los escaños legislativos¹⁹.

Consideramos que tal mecanismo para determinar el volumen de la financiación estatal respondería en mayor medida a principios democráticos del desarrollo del Estado. Al mismo tiempo, sería conveniente establecer una reglamentación especial para el acceso a subvenciones públicas de los partidos políticos, como un 1-2% de los votos obtenidos en las elecciones, lo cual reflejaría un determinado apoyo de la población al partido, porque el partido que obtiene el apoyo electoral de 1-2% representa los intereses de un considerable grupo social. Al mismo tiempo, tales restricciones no parecen excesivas y no pueden servir de mecanismo de limitaciones artificiales para que los partidos minoritarios no puedan acceder a recursos financieros.

La cuestión que merece especial atención y tiene un significado práctico es qué hacer con fondos financieros públicos que obtienen los partidos después de celebrarse las elecciones si la comisión electoral revoca la decisión sobre los resultados electorales. No hay consenso entre investigadores sobre esto. Opinamos que, en este caso, la tarea de redistribución de la financiación estatal recibida puede realizarse partiendo de una condición clave –si el partido que ha obtenido subvenciones está o no directamente involucrado en las infracciones electorales–. Sin embargo, la “participación directa” no debe considerarse desde una posición formalista porque, como regla, también tienen que ver con delitos electorales, que tergiversan la expresión de la voluntad de electores, miembros de las comisiones electorales y de la administración. Como en un fraude electoral se redistribuyen a favor del ganador, o a veces incluso dos ganadores, los votos obtenidos por otros partidos, estos últimos también resultan agraviados por las falsificaciones de los resultados de las elecciones. Al mismo tiempo, si superan el umbral electoral establecido por la legislación, acceden a los fondos públicos. En este

19 Mitin, G. N. *Financiación de los partidos políticos: teoría y recomendaciones prácticas*. Moscú: LENAND, 2015. ISBN 978-5-9710-1583-3.

caso, se nos presenta injusto exigir que estos partidos, víctimas de fraude, devuelvan fondos presupuestarios obtenidos después de que se cancelen los resultados de los comicios.

Si se establece el hecho de fraude electoral cometido por uno o dos partidos participantes en las elecciones en algunas circunscripciones regionales o en la única circunscripción, y este hecho es reconocido judicialmente, el Tribunal anula los resultados electorales. En este caso, los partidos que se hayan beneficiado de la redistribución ilegal de los votos deben devolver al presupuesto del Estado los fondos equivalentes al número de los votos, obtenidos por estos partidos en la circunscripción en la cual se haya comprobado la existencia de violaciones de la ley, multiplicados por un determinado coeficiente. La parte restante de subvenciones públicas obtenidas quedará en su propiedad y se tomará en cuenta en el cálculo de la cuantía de financiación pública tras celebrarse las nuevas elecciones. Con este planteamiento el presupuesto estatal estaría protegido de las pérdidas financieras innecesarias.

Merece la atención el caso cuando el partido implicado en el fraude electoral no puede devolver el dinero obtenido en los fondos públicos debido a la ausencia de dinero en su cuenta corriente o en cualquier otra cuenta. La falta de efectivo en las cuentas del partido que debe restituir las subvenciones del presupuesto al Estado llevaría a la congelación de estas cuentas. Por consiguiente, el partido, al participar en las nuevas elecciones, podría acceder solo a los fondos electorales que se crean con el único fin de realizar la actividad electoral. Es decir, la única fuente financiera que tendría este partido serían las donaciones de personas físicas y jurídicas depositadas en los fondos electorales.

Hay otra cuestión relacionada con el incumplimiento de la legislación referente a las elecciones durante el período electoral: ¿tiene que el partido político que haya obtenido el derecho a la financiación pública devolver una determinada cantidad del apoyo financiero estatal si por decisión judicial se establece que se han cometido violaciones concretas en su favor pero que, sin embargo, no son suficientes para anular los resultados electorales? El Tribunal Constitucional de la Federación Rusa en la resolución del 15.01.2002 n.º 1-P indica que “el principio de proporcionalidad exige que en cada caso concreto de vulneración de derechos electorales se recurra a la forma correspondiente de reparación o compensación que tome en cuenta su carácter específico. Al mismo tiempo, esto no debe llevar a la renuncia del uso del mecanismo de compensación para reparar las consecuencias de las vulneraciones detectadas y permitir que los sujetos electorales responsables de estas vulneraciones eludan la responsabilidad”.

Creemos que el principal objetivo del partido político que viola de manera intencional la legislación electoral es obtener el mayor número posible de votos. El acceso a subvenciones públicas, en este caso, no es el objetivo principal, sino que una de las consecuencias derivadas del hecho que el partido

haya obtenido un determinado número de votos. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la legislación, tanto electoral, como la legislación sobre infracciones administrativas, establecen la responsabilidad de los partidos por la comisión de vulneraciones en los comicios. Aunque formalmente la normativa constitucional no establece el principio de la cosa juzgada que prohíbe enjuiciar dos veces por un delito, opinamos que, en estas condiciones, sí que podemos partir de la siguiente regla: la responsabilidad legal de un partido político por delitos concretos durante el período electoral no afectará la financiación pública que obtenga la organización tras celebrarse las elecciones.

4. PROCEDIMIENTOS PARA EL ACCESO Y FORMAS DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA DE LOS PARTIDOS

Al mismo tiempo, estamos convencidos de la necesidad de prestar más atención al funcionamiento eficaz de la financiación indirecta de partidos porque corresponde en mayor medida a los principios de la democracia, permite crear condiciones para la competencia y garantiza la posibilidad de participación política a las organizaciones partidistas minoritarias y recién creadas. Como regla general, los partidos tienen acceso a la financiación indirecta solamente durante la campaña electoral cuando enfrentan la tarea de atraer a los votantes. No obstante, la propaganda electoral solo incita a que los ciudadanos realicen determinadas acciones, a saber, que ejerzan su derecho de sufragio activo. Al mismo tiempo, los partidos tienen que cumplir otras misiones esenciales, es decir, transmitir determinada ideología, determinados principios y valores políticos a los ciudadanos y formar la opinión pública, lo cual representa un proceso continuo y se lleva a cabo como actividad cotidiana.

La forma más importante de financiación indirecta de partidos es el acceso al espacio gratuito en la televisión previsto por la legislación de los dos países. No obstante, en Rusia solo los partidos que hayan superado el umbral de 3% de los votos en las últimas elecciones a la Duma Estatal tienen el derecho a disfrutar de tiempo en los canales de televisión.

El informe mensual sobre el espacio gratuito en radio y televisión asignado a partidos políticos se aprueba por resolución de la Comisión Electoral Central, se pone a disposición de público y se edita en la página *web* oficial de la CEC. Este planteamiento se nos presenta importante en el marco del desarrollo del principio de la transparencia de la financiación de partidos y para garantizar la igualdad de acceso al tiempo de emisión de radio y televisión para todos los partidos políticos que, en virtud de la ley, gocen de este derecho. Cada uno de los partidos con representación parlamentaria accede a un promedio mensual de 1,5 horas de tiempo de emisión gratuita para cubrir su actividad en la cadena federal de televisión pública y aproximadamente siete horas en

programas de televisión regional. Asimismo, los partidos tienen derecho de espacio gratuito en las cadenas federales públicas de radio (alrededor de 40 minutos para cada partido) y alrededor de dos horas en las cadenas públicas de radio regional.

Con el bajo nivel de participación política de la población, el requisito del 3% de los votos para que el partido obtenga este tipo de financiación estatal indirecta –acceso al espacio gratuito en la radio y televisión– no nos parece justificado porque no contribuye al desarrollo de la competencia política. Creemos que, a fin de perfeccionar la legislación de Rusia, sería acertado abolir el requisito del número mínimo de votos para acceder de manera gratuita a los medios de comunicación. Oportunidades más amplias de expresar opiniones e ideas políticas y de seguir la actividad de distintas organizaciones permitiría, entre otras cosas, incentivar el interés de la población por la vida política del Estado y movilizar a los votantes para una participación electoral más activa. En los últimos veinte años en Rusia viene observándose un descenso considerable de atención de la sociedad hacia el trabajo de los partidos políticos, se reduce la afluencia electoral. Por ejemplo, la participación en las elecciones a la Duma Estatal en 2016 fue muy baja –un 43%–. Asimismo, baja la participación en los comicios para elegir a los diputados a los parlamentos de los sujetos de la Federación de Rusia y en los municipales. En el ámbito de la financiación indirecta en forma de acceso al espacio gratuito de radio y televisión, consideramos muy valiosa la experiencia de España que, siguiendo el artículo 64 del Ley Orgánica del Régimen Electoral General²⁰, concede a los partidos espacios gratuitos en los medios públicos en proporción del número de los votos obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados (tabla 1).

10 minutos	Para los partidos que no hubieran concurrido o no hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones
15 minutos	Para los partidos que no hubieran alcanzado el 5% del total de votos
30 minutos	Para los partidos que hubieran alcanzado entre el 5% y el 20% del total de votos
45 minutos	Para los partidos que hubieran alcanzado, al menos, un 20% del total de votos

Fuente: J. J. Gálvezóscar López-Fonseca. Spain: 4,772 political parties and counting [*online*]. Madrid: El País, Aug. 15, 2017 [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <http://elpais.com/elpais/2017/08/15/inenglish/1502785263_174098.html>

20 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. «BOE» núm. 147, de 20/06/1985 [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-11672-consolidado.pdf>>

El sistema que se utiliza en España para conceder espacios gratuitos en la televisión, por una parte, refleja el nivel de apoyo electoral, por otra, ofrece una posibilidad a los partidos recién creados de salir al escenario político y desarrollar su actividad.

Consideramos que no menos importante es proporcionar locales y equipo de comunicaciones a los partidos. La legislación de la Federación de Rusia prevé el suministro gratuito de locales públicos para los partidos en condiciones similares ofrecidas a las entidades públicas y municipales. Los órganos de administración estatal o/y municipal no pueden negarse a proporcionar el local, la sala o el edificio en caso de que sean necesarios para que los partidos lleven a cabo sus actividades²¹. La tarea de establecer las condiciones equitativas para acceder al suministro de locales y equipo de comunicaciones de propiedad pública estatal o/y municipal “incumbe principalmente a los organismos del poder estatal de las entidades constitutivas de la Federación de Rusia y a las administraciones locales”²². La legislación de España prevé medidas similares de apoyo estatal.

Una de las formas de financiación estatal indirecta de los partidos se considera la concesión de facilidades fiscales. En particular, las legislaciones española y rusa estipula que las organizaciones partidistas están exentas del impuesto sobre Sociedades por las rentas obtenidas para la financiación de fines específicos. Según la regla común para los dos estados, los subsidios públicos, las donaciones y las cuotas y aportaciones de los afiliados no son imponibles. En el caso de que el donante no haya indicado en el texto del acuerdo o no haya expresado de otra forma explícita la finalidad de la contribución, se supone predeterminadamente que se destinará para gastos de funcionamiento y/o para que el partido ponga en práctica sus objetivos estatutarios. Es interesante observar que el empleo del mecanismo de facilidades fiscales contribuye a la afluencia de aportaciones financieras de particulares a presupuestos de partidos. En el caso, por ejemplo, de que la legislación prevea determinadas deducciones fiscales para donantes de partidos en los cálculos del impuesto de sociedades o del impuesto sobre la renta de personas físicas, es posible incluir al mayor número de personas en el proceso de financiación política. Medidas semejantes existen en Canadá y Alemania.

Durante la campaña electoral los partidos políticos de España gozan de importantes descuentos para el correo postal y tienen el derecho de colocar de manera gratuita carteles de propaganda electoral en los espacios autorizados. La legislación de Rusia, en cambio, no prevé la aplicación de tales medidas.

21 Avakian, S. A. *Estatuto constitucional y jurídico de los partidos políticos en Rusia*. Moscú: Norma, 2011. ISBN 978-5-91768-207-5

22 Mitin, G. N. *Financiación de los partidos políticos: teoría y recomendaciones prácticas*. Moscú: LENAND, 2015. ISBN 978-5-9710-1583-3.

Hablando de otras formas de financiación estatal indirecta, atrae la atención el hecho de que los partidos políticos con representación parlamentaria, como también los candidatos que representan tales partidos, están exentos de la recogida de firmas de los votantes para poder participar en posteriores elecciones a la Cámara de Representantes. Al obtener, además, el apoyo financiero público, este beneficio les proporciona una ventaja significativa frente a los partidos recién creados, lo cual puede constituir un impedimento para el desempeño de la actividad de los últimos en el escenario político²³.

Sin embargo, en las condiciones actuales no parece posible poner fin a la práctica de subvenciones públicas a los partidos políticos porque, entre otras cosas, en la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia dominan grupos parlamentarios partidistas integrados por diputados, los cuales, en definitiva, toman decisiones. Con todo, la supresión del financiamiento estatal de partidos se nos presenta apropiado²⁴. Renunciar a la financiación pública sería conveniente porque permitiría ahorrar presupuestos y garantizaría de manera más plena la igualdad electoral de candidatos. Asimismo, cabe señalar que hay lagunas en la normativa rusa electoral porque no regula la condición jurídica de las asociaciones electorales: no estipula la condición de igualdad común para todas las asociaciones.

Para los partidos recién creados sería apropiado introducir determinadas facilidades siguiendo el ejemplo de la práctica eficaz aplicada a las nuevas organizaciones comerciales. En este caso, a fin de realizar el principio de igualdad, los partidos recién creados podrían obtener, por ejemplo, el derecho de “exención” por un año de la recogida de firmas de votantes en apoyo de que esos partidos presenten sus candidaturas (listas de candidatos) para las elecciones en los gobiernos de los sujetos de la Federación Rusa y los gobiernos locales. Una medida de esta índole, a su vez, estimularía el desarrollo del sistema de partidos y aumentaría la confianza del público en el sistema electoral, tendría, por lo tanto, un impacto positivo en el nivel de actividad política de los ciudadanos que se traduce en un aumento en el número de votantes. Estamos convencidos de que, aunque la legislación rusa no establece el nivel mínimo, el umbral de la concurrencia a la votación para considerar válidos los resultados de las elecciones, este indicador es de suma importancia para legitimar el proceso electoral en nuestro país.

Se nos presenta oportuno, asimismo, señalar que los informes públicos de partidos políticos no reflejan otras medidas de apoyo estatal que las medidas que garanticen la igualdad de acceso de los partidos con representación

23 Dolgih, F. I. Regulación legal de la financiación de las actividades actuales de los partidos políticos de Rusia. Moscú: Urist, 2017. ISBN 978-5-91835-338-7.

24 Kakitelashvili, M. M. *Problemas constitucionales y jurídicos de financiación de partidos políticos y campañas electorales en la Federación de Rusia*. Moscú: Gallereya Print, 2017. ISBN 978-5-9908951-3-3.

parlamentaria a la cobertura de sus actividades por medios de comunicación estatales y municipales. La falta de tales referencias limita la igualdad de organizaciones partidistas a la hora de acceder al apoyo público estatal (municipal).

Consideramos que en Rusia no se presta atención debida al desarrollo de la financiación indirecta de partidos, centrándose en las subvenciones directas del Estado. Entre tanto, en las condiciones económicas actuales no parece conveniente destinar tantos recursos financieros al apoyo del sistema partidista. Una de las propuestas que contribuya al desarrollo de la financiación indirecta de partidos políticos por parte del Estado sería crear un espacio gratuito en internet –una plataforma virtual– destinado para publicar programas electorales y resoluciones de los órganos decisorios de organizaciones partidistas. Según la legislación rusa, los partidos están obligados a publicar el estatuto, el programa político, así como el programa electoral, y otros documentos e informes para darlos a conocer a la ciudadanía, lo cual lleva a gastos adicionales considerables: las organizaciones partidistas tienen que crear y mantener recursos especiales en internet o publicarlos en papel. Además, tal situación dificulta el acceso de los ciudadanos a la información y obstaculiza el desarrollo de la sociedad civil. Creemos que tales medidas impulsarían la actividad política de la ciudadanía y promovería la transparencia del sistema de partidos.

Si hablamos del desarrollo del sistema de partidos, así como de la reglamentación jurídica en este ámbito, sobre la base de principios de transparencia e igualdad de derechos de todos los participantes en este proceso, hay que señalar un aspecto más. Hoy en día los países europeos prestan considerable atención a la protección de los derechos de mujeres. Rusia también avanza por este camino emprendiendo esfuerzos en el ámbito de igualdad de géneros. Con todo eso, tanto en Rusia como en España no están previstas garantías adicionales o cualquier forma de apoyo público para las organizaciones especializados en representar los intereses de las mujeres. Sin embargo, no consideramos que la falta de apoyo estatal a tales organizaciones sea una práctica discriminatoria por motivos de sexo. Al mismo tiempo, la ayuda del Estado destinada a los organismos políticos especializados en materia de protección de maternidad y de familia incentivaría la participación de mujeres en la vida política. Las medidas de apoyo podrían ser de carácter no financiero, por ejemplo, el derecho de participar en las elecciones en los órganos legislativos (representativos) sin necesidad de la recogida de firmas de votantes si la lista de candidatos que presentan estas organizaciones partidistas la integran al menos 50% de mujeres.

Parece oportuna la introducción de la ayuda pública para las organizaciones orientadas a la protección de derechos de mujeres a nivel local, especialmente municipal, donde se solucionan numerosos problemas y preocupaciones de la población. Sin duda, tal medida respondería a las exigencias determinadas

por el artículo 3,7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), p. 54 de la Recomendación general 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, pp. 32-34, 41, 45 de la Recomendación general 23 (1997) Vida política y pública, que se refiere a la participación de la mujer en la vida política y social²⁵ y a las disposiciones de otros instrumentos internacionales.

Además, nos parece oportuno reformar las condiciones y el procedimiento para modificar las normas legislativas referentes al aumento de la financiación pública directa. En este sentido, es útil el ejemplo de Alemania donde existe una normativa en virtud de la cual tales modificaciones pueden ser introducidas al menos seis meses antes de que finalice la legislatura del órgano legislativo y se refieren solamente a los partidos políticos que obtienen derecho a subvenciones públicas después de celebrarse nuevas elecciones. A pesar de todo lo dicho, estamos convencidos de que las propuestas que se hacen hoy en día, por el Partido Vox en particular, de acabar con la financiación estatal directa son prematuras. En el caso de que se corte esta fuente de recursos, los partidos no tendrán otro remedio que recurrir a las fuentes privadas, y existe un alto riesgo de que esto lleve a una injerencia excesiva del capital privado en las decisiones políticas. Sin embargo, a la hora de definir la cuantía de las subvenciones destinadas a los partidos, los estados tienen que partir de los principios de razonabilidad y conveniencia económica, facilitando al mismo tiempo el desarrollo de la financiación pública indirecta que favorece la competencia política y crea las condiciones efectivas para su ejercicio.

CONCLUSIÓN

En España y en Rusia se han configurado modelos similares de financiación pública de partidos, y los problemas que enfrentan los dos países son parecidos. Estamos convencidos de que las propuestas hechas en el presente trabajo referentes a las modificaciones del sistema de financiación de partidos políticos y al desarrollo de diferentes formas de financiación estatal indirectas, contribuiría a la promoción de la competencia política, al fomento del sistema de partidos y, por consiguiente, al fomento estatal en general.

1. El apoyo estatal de partidos debe realizarse sobre las bases de los principios de legalidad, transparencia, razonabilidad y el principio de distribución de la financiación pública en proporción al apoyo electoral. Sin embargo, estos principios no están reflejadas en las leyes de los dos países, es decir, quedan fuera del marco legislativo y se consideran como meras recomendaciones.

25 United Nations Human Rights. Treaty Bodies UN Treaty Body Database [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf>

- Cabe destacar, no obstante, que solo la aplicación de estos principios en su totalidad permite convertir el sistema de financiación estatal en un instrumento encaminado a desarrollar el sistema de partidos y la competencia política.
2. Para acceder a los subsidios estatales y para realizar el principio de distribución de la financiación pública en proporción al apoyo electoral, es indispensable establecer determinados criterios que, sin embargo, no deben ser discriminatorios. Por ejemplo, para el acceso a la financiación el partido tiene que superar el umbral del 1 % de los votos en las elecciones legislativas del Parlamento del Estado²⁶ (lo cual equivale a un millón de personas en Rusia y aproximadamente a 340 mil en España).
 3. Sería conveniente determinar el volumen de subsidios públicos en función del total del presupuesto de Estado, lo cual permitiría no solo repartir de manera más equitativa los recursos financieros estatales²⁷, sino elevaría la responsabilidad de los partidos en la adopción de sus decisiones.
 4. Como las modificaciones de los arreglos de financiación de partidos se adoptan en forma de disposiciones legislativas por los mismos partidos, parece acertado adoptar una norma que prevea que las leyes referentes a las modificaciones de la cuantía de subvenciones públicas entren en vigor solo en la nueva legislatura de los órganos legislativos del Estado.
 5. Asimismo, es muy importante desarrollar la financiación estatal indirecta de partidos políticos mediante el suministro gratuito de locales y edificios, exenciones fiscales, descuentos para el correo, espacios gratuitos en la televisión y otros beneficios. Tales medidas requieren menos recursos del Estado, al mismo tiempo, incentivan el desarrollo de los partidos minoritarios y recién creados.

REFERENCIAS

- Avakian, S. A. Estatuto constitucional y jurídico de los partidos políticos en Rusia. Moscú: Norma, 2011. ISBN 978-5-91768-207-5
- Europapress/nacional. Cómo se financian los partidos políticos y otras respuestas sobre sus cuentas [online]. Madrid: Europress [viewed date: 25 December 2021]. Available from: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-financian-partidos-politicos-otras-respuestas-cuentas-20190206162340.html>
- Díaz López, F. M.. Una visión crítica del sistema político democrático español: implicaciones educativas. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2016. ISBN/13: 9788416799848
- Ilin, A. V. *Toma de decisiones sobre la asignación presupuestaria*. Moscú.: Statut, 2015. ISBN 978-5-8354-1102-3

²⁶ Es decir, las relaciones de la Duma Estatal de Rusia y las Cortes Generales en España.

²⁷ Platonova, N. I. Financiación de las actividades actuales de los partidos políticos de Rusia y los países extranjeros: análisis jurídico comparativo. Moscú: «MGIMO – Universidad», 2017. ISBN 978-5-9228-1610-6.

- Dolgh, F. I. Regulación legal de la financiación de las actividades actuales de los partidos políticos de Rusia. Moscú: Urist, 2017. ISBN 978-5-91835-338-7
- El Gobierno eleva a 459 millones el dinero para partidos y procesos electorales en 2023 [online]. Madrid: Europa Press Nacional [viewed date: 6 June 2031]. Available from: <<https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-eleva-459-millones-dinero-partidos-procesos-electorales-2023-20221009113252.html>>
- Gálvezóscar López-Fonseca, J. J.. *Spain: 4,772 political parties and counting* [online]. Madrid: El País, Aug. 15, 2017 [viewed date: 5 May 2023]. Available from: <http://elpais.com/elpais/2017/08/15/inenglish/1502785263_174098.html>
- Kakitelashvili, M. M. *Problemas constitucionales y jurídicos de financiación de partidos políticos y campañas electorales en la Federación de Rusia*. Moscú: Gallereya Print, 2017. ISBN 978-5-9908951-3-3
- López Pérez, A. M. La financiación de las Comunidades Autónomas y la crisis del estado autonómico: escenarios de reforma. Documentos - Instituto de Estudios Fiscales [online]. 2016. n.º. 14, págs. 49-58. ISSN 1578-0244 [viewed date: 05 de mayo 2023]. Available from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5651740>
- Pajares Montolío, E. J. Transparencia y financiación de partidos políticos. / Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez, 2019, 67-91. ISBN 978-84-9177-880-6
- Pérez, M. Más de 55 millones de euros: la cantidad en subvenciones que recibieron en 2022 los partidos políticos con representación en el Congreso [online]. Madrid [viewed date: 6 June 2023]. Available from: <<https://www.businessinsider.es/cantidad-subvenciones-partidos-politicos-2022-1187718>>
- Mitin, G. N. *Financiación de los partidos políticos: teoría y recomendaciones prácticas*. Moscú: LENAND, 2015. ISBN 978-5-9710-1583-3.
- Platonova, N. I. Financiacion de las actividades actuales de los partidos politicos de Rusia y las paises extranjeros: análisis jurídico comparativo. Moscú: «MGIMO – Universidad», 2017. ISBN 978-5-9228-1610-6.
- Third Evaluation Round. Second compliance Report on Spain. Transparency of Party Funding. Adopted by Greco at its 60th Plenary Meeting. Strasbourg. 17-21 June 2013. Available from: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/04/greco_2015.pdf
- Volkova, G. I.; Dementieva, A. V. *La historia política de España*. Moscú: Escuela superior, 2005. ISBN 5-06-005375-x.
- Zorkin, V. D. Fundamentos jurídicos del sistema multipartidista ruso. En: Partidos políticos en una sociedad democrática: marco jurídico para la organización y las actividades: actas de una conferencia internacional, 2013: Norma. San Petersburg, p. 42.