

INFORME**LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. ENTRE UN BALANCE DECEPCIONANTE Y UN FUTURO SOMBRÍO**por **Joan Ridao Martín**

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política

Universidad de Barcelona

jridao@ub.edu

RESUMEN

Por financiación de los partidos políticos se entiende el conjunto de métodos que estos utilizan para recaudar fondos que les permitan afrontar sus gastos como organizaciones y, singularmente, las campañas electorales. En esencia, estos fondos se proveen a través de la recaudación de las cuotas de afiliación, de los aportes voluntarios de individuos o empresarios en forma de donaciones corporativas, y por medio de subvenciones públicas. Pese a todas estas opciones, la financiación de los partidos a través de prácticas espurias y la corrupción política están muy presentes en la realidad, como demuestra el estallido de distintos episodios judicializados y algunas encuestas de percepción subjetiva. Ello ha llevado a impulsar diferentes planes y reformas legislativas en pro de la regularidad, la transparencia y el buen gobierno de estas organizaciones. Lo relevante sin embargo es que esta problemática empieza a ser vista como un indicador clave para la ciudadanía informada que ha pasado a elegir su opción política junto a los programas y los candidatos, especialmente en el actual contexto de crisis económica e institucional. Además, distintas voces abogan porque dichas reformas supongan no sólo un endurecimiento del control de la financiación sino también un recorte sustancial de las ayudas del Estado.

ABSTRACT

On the financing of political parties the set of methods that they use to raise funds to enable them meet their expenses as organizations and election campaigns singularly understood. In essence, these funds are provided through the collection of membership fees, voluntary contributions from individuals or employers in the form of corporate donations, and through public subsidies. Despite all these, the financing parties through political influence and corruption is present, as evidenced by objective data burst pairings of different cases of irregular funding and various surveys of Subjective perception. This has led to various legislative reforms promote not only the funding of political parties but also for transparency and good governance of public authorities. However, this issue is beginning to be seen as a key indicator ahead of an informed citizenry that chooses its policy choice with political agendas and candidates, especially in the current economic crisis. In addition, different voices advocate that the reforms involve not only a tightening of control of funding but also by a substantial cut in state aid.

I. INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de prevenir el problema de la corrupción en la financiación de los partidos políticos –que como es obvio no es un fenómeno privativo de España y afecta a países de nuestro entorno como Italia, Francia o Alemania–, el Consejo de Europa creó el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), al que encomendó la monitorización

de las medidas adoptadas por los Estados firmantes, en cumplimiento de sus distintas Recomendaciones en la materia¹. En este marco, el 8 de abril de 2003 este organismo regional adoptó una Recomendación, suscrita entre otros estados por España, relativa a las medidas que deberían adoptar los Estados en sus respectivas legislaciones nacionales para combatir la lacra de la corrupción política². Esta Recomendación no sólo fue firmada por los países miembros del Consejo de Europa, sino también por terceros países como Estados Unidos (EEUU). En enero de 2007, GRECO lanzó una ronda de evaluación específica sobre la transparencia en la financiación de partidos políticos y, desde entonces, ha publicado tres informes (en mayo de 2009, abril de 2011 y el último en julio de 2013) sobre la situación en España. Las conclusiones a que ha llegado no pueden ser más decepcionantes: España apenas ha mostrado interés por establecer un sistema de financiación de los partidos políticos –y de su control– que cumpla razonablemente con los estándares contenidos en la Recomendación suscrita en 2003.

En efecto, pese a que ya desde el año 2001 se venía apuntando a la financiación de los partidos políticos como la principal causa de corrupción política en España, hubo que esperar hasta 2007 para que se aprobara la Ley Orgánica 4/2007, de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP), que sustituyó la anterior de 1987, y que vino a dar aparente cumplimiento, ni que fuera con cuatro años de retraso, a la Recomendación de 2003. Cinco años más tarde (en octubre de 2012), dicha Ley orgánica fue modificada, en este caso para ajustar la financiación de los partidos al contexto de crisis económica, operando una drástica reducción del importe de las subvenciones percibidas por los partidos y estableciendo una serie de medidas para ajustarse nuevamente a la ya citada Recomendación de 2003, y a las conclusiones obrantes en los informes de 2009 y 2011.

Por otra parte, la edición de 2013 del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)³ elaborado por «Transparencia Internacional» (TI)⁴ indica que España ha cedido hasta seis puntos con respecto a la pasada edición, de los 65 (sobre un máximo de 100) a los 59, para descender de la posición trigésima hasta la cuadragésima, lo que la sitúa por detrás de Brunei y Polonia, y justo delante de Cabo Verde. Según esta ONG, Italia y Grecia han creado en el último año leyes y sistemas anticorrupción fuertes y modernos y eso ha mandado un mensaje positivo. En cambio, constata, en España se han sucedido distintos casos «escandalosos». A nivel europeo, además, España queda relegada a la mitad inferior del ranking, por debajo de Chipre y Portugal y sobre Lituania y Eslovenia, y cada vez más lejos de los países del norte y centro del continente que abren la clasificación.

1. Fue creado en 1998 como Acuerdo Parcial y Ampliado del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), encargado de supervisar el cumplimiento de los 20 Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y de los tratados internacionales adoptados como consecuencia del Plan de Acción. Pueden formar parte del mismo Estados miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que han participado en su creación y todo Estado no miembro que sea invitado a adherirse por el Comité de Ministros (en composición restringida a los Estados miembros) previa consulta a los Estados no miembros que participen en él. Los Estados Parte en los tratados internacionales del Consejo de Europa contra la corrupción pasan *ipso facto* a formar parte del GRECO (art. 4 del Estatuto). También forman parte, aunque sin derecho a voto, dos representantes designados por el Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica y el Comité Europeo sobre Problemas Penales, respectivamente (art. 6 del Estatuto del).

2. En dicha Recomendación sobresalen las medidas para dotar de transparencia a las cuentas de los partidos políticos, concebidas como «cuentas de la democracia». Así, junto a reglas básicas (como la establecer la posibilidad de que la financiación sea pública o privada o considerar como donación cualquier ventaja, sea o no económica, que se concede a los partidos políticos) se establecen una serie de recomendaciones. En su preámbulo se asevera que «la corrupción representa una seria amenaza para el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos, la equidad y la justicia social, que impide el desarrollo económico, pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y socava los fundamentos morales de la sociedad». [Recomendación Rec (2003) del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales].

3. El CPI se elabora cada año desde 1995 a partir de diferentes estudios y encuestas sobre los niveles percibidos de corrupción en el sector público de distintos países.

4. Vid. <http://www.transparencia.org.es/>

Un reciente estudio de la Comisión Europea (CE), liderado por la comisaria de Interior, Cecilia Malmström, sitúa a España en la cabecera de los países europeos donde se producen más casos de corrupción y, más concretamente, donde los ciudadanos tienen una percepción más elevada de estar rodeados de prácticas corruptas⁵. La investigación revela que el 95% de los españoles cree que la corrupción se halla generalizada en todo el país⁶. Precisamente, los ámbitos en los que con mayor frecuencia se han dado este tipo de casos según la CE son el urbanístico, la financiación de los partidos y la contratación pública. Solo Grecia, con un 99% de respuestas positivas, e Italia, con el 97%, superan los guarismos españoles, que se sitúan al mismo nivel que los de Lituania y la República Checa. En su informe, la CE insiste en la necesidad de «[P]roseguir las reformas en curso y garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas sobre la financiación de los partidos políticos».

Finalmente, cabe destacar que, según datos de la Fiscalía, en 2012 había en España cerca de 800 políticos imputados por delitos relacionados con el ejercicio de su cargo⁷. De estos, según una serie estadística histórica, estimamos que sólo terminarán acusados algo más del 50 o 60 por ciento, esto es, unos 500. Si se toma el número total de políticos electos y altos cargos (unos 70.000), y se dividen estos 500 acusados por el mismo, la ratio de criminalidad se eleva al 0,7 por ciento. De ahí que, los datos objetivos nos indican que la corrupción pública es mayoritariamente política, donde la financiación de los partidos políticos juega un rol decisivo, pues los ratios de criminalidad, si bien aproximados, indican una correlación de casi 100 a 1 entre políticos y empleados públicos. Además, la corrupción no afecta únicamente o de manera preponderante al Estado, entendido como la Administración General del Estado, sino que también es subestatal, y dentro de esta categoría territorial, sobre todo local. En los últimos 6 años ha habido más 200 casos de corrupción significativa en el nivel local.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

1. Una sumaria revisión de los precedentes legislativos

La primera referencia que tenemos de la financiación de los partidos políticos en España se halla en el artículo 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre⁸, donde se establecía que en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se consignaría anualmente la cantidad destinada a los mismos.

Tras diversas regulaciones menores, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP) posibilitó la financiación privada con algunas

5. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo contra la corrupción. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [en línea]. Consultado el 06 de marzo de 2014.

6. El trabajo de campo del sondeo se realizó entre febrero y marzo de 2013, en plena eclosión de los más importantes casos de corrupción que afectan a las principales instituciones del Estado español.

7. Memoria de la Fiscalía General del Estado 2012 (2013). Disponible en: <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf> [en línea]. Consultado el 06 de marzo de 2014.

8. BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978, págs. 27781 a 27782. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-29843> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

limitaciones⁹. Posteriormente, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio¹⁰, consagró un sistema mixto que buscaba conciliar las aportaciones de la ciudadanía y 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 suficiencia. Estas aportaciones privadas podían proceder tanto de personas físicas como jurídicas, pero con limitaciones: que no contrataran con las administraciones públicas, fueran públicas y no excedieran de algunos límites razonables y realistas. Por lo demás, la ley no permitía aportaciones anónimas que superasen el 5% de la cantidad asignada en los PGE del respectivo ejercicio. Tampoco las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica que superasen los 10.000.000 de pesetas anuales (60.001 euros), ni las aportaciones de empresas públicas o de empresas que prestasen servicios o realizasen obras o suministros para alguna Administración Pública. Los importes debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese fin. El incumplimiento de dichas prohibiciones podía ser sancionado con multas equivalentes al doble de la aportación ilegalmente aceptada. Se previó, además, que en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, los partidos tuviesen que presentar una contabilidad detallada y documentada con sus ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas, que en 8 meses debía pronunciarse sobre su regularidad, y en su caso, exigir las responsabilidades deducibles de su incumplimiento.

Posteriormente, con la reforma de la Ley de 1987, operada mediante la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, se convino que los partidos podrían recibir donaciones no finalistas, es decir, no destinadas a un proyecto en concreto, por parte de personas físicas o jurídicas. Se prohibieron, además, las donaciones de empresas públicas y de las de empresas privadas que prestasen servicios o realizasen obras para las administraciones públicas o de capital mayoritariamente público. Las donaciones debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese propósito. Se vedaron las donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica que superasen los 100.000 euros anuales y las cuentas debían ser remitidas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente. Éste habría de emitir un informe en el plazo de seis meses, haciendo constar las infracciones, si las hubiere. En todo caso, las infracciones prescribían en el plazo de cuatro años.

2. La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre

La reforma de la LOFPP de 2007, mediante la vigente Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre¹¹, se propuso, ante todo, reforzar los mecanismos de fiscalización del Tribunal de Cuentas, tal y como señala la exposición de motivos de la misma («el mejor antídoto contra la financiación irregular es el refuerzo de los mecanismos de control y la potestad sancionadora del supremo órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tienen a su cargo el manejo de caudales públicos»). En concreto, se estableció que el Tribunal de Cuentas pasase a realizar los informes de fiscalización de la actividad ordinaria de los partidos políticos con una periodicidad anual, así como los informes de todos los procesos electorales celebrados, ya sean elecciones generales, autonómicas, locales o europeas.

9. BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987.

<http://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20169-20170.pdf> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

10. BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007.

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

11. 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. BOE núm. 255, de 23 de octubre de 2012, págs. 74785 a 74793.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13123 [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

La reforma, además, llevó aparejada la adopción de un conjunto de medidas de robustecimiento de la transparencia, con el propósito de mejorar el control de la adecuación de los ingresos y gastos de los partidos políticos al ordenamiento jurídico. En concreto, la ley vigente incluye la obligación 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. Además, las entidades de crédito no pueden condonar más de 100.000 euros al año de la deuda contraída por un partido político, incluyendo tanto el principal como los intereses. Los partidos deben dar cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España de los acuerdos respecto de las condiciones de la deuda mantenidas con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico; así como notificar las donaciones superiores a 50.000 euros y la de bienes inmuebles en el plazo de tres meses. En el caso de aceptar donaciones que contravengan estos límites, el Tribunal puede sancionar con una cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida.

Con la LOFPP de 2012 se propuso, pues, ampliar el ámbito subjetivo de la prohibición de financiar partidos a las fundaciones y asociaciones vinculadas a éstos. En apariencia, los partidos políticos ya no pueden aceptar donaciones procedentes de fundaciones privadas, asociaciones y entidades que reciben subvenciones de las Administraciones públicas o cuyo presupuesto contenga aportaciones públicas, muchas de ellas vinculadas a los propios partidos. Además, de que se mantiene que estos puedan aceptar donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, pero extendiendo esta prohibición a empresas pertenecientes al mismo grupo y a empresas participadas mayoritariamente por aquellas y a sus fundaciones.

La Ley refuerza el Tribunal de Cuentas como el órgano responsable de la imposición de sanciones por infracciones muy graves derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en lo que respecta a los gastos electorales, estableciéndose el plazo de 4 años para la prescripción de las mismas. Pero, además, las aportaciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos han pasado a estar sometidas a los mismos mecanismos de fiscalización y control y a idéntico régimen sancionador que los partidos políticos.

III. BALANCE DE LA NORMATIVA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La modificación en 2003 de la Ley Orgánica 3/1987 puede decirse que fue un paso no sólo modesto sino claramente insuficiente a la hora de modernizar el antiguo régimen de oscurantismo financiador. Más adelante, la reforma de 2007, destinada, en esencia, a fijar un umbral máximo (100.000 euros al año) y a dar publicidad a los donativos privados supuso un sustancial avance. Se empezó así a poner fin a un marco normativo vigente desde los inicios de la democracia que no sólo no ponía ningún tipo de límite a los donativos sino que permitía eliminar cualquier vestigio de la identidad de los donantes.

Sin embargo, esta reforma dejó al descubierto muchas zonas opacas. De entrada, como todas las reformas de la financiación política en la España democrática, la nueva ley concedió a los partidos más dinero de los contribuyentes, a cambio de extremar un poco más las medidas de control y transparencia. Este binomio se justificó durante el debate legislativo con el pretexto de que los partidos no dependieran de los grupos de presión, que lógicamente buscan ventajas de la Administración, argumento idéntico al que figura en los antecedentes de la tramitación de la Ley originaria en 1987.

Pero lo relevante es que no ha servido para eliminar la capacidad de influencia del mundo económico sobre el sector público. En efecto, no se permitía que las donaciones (y condonaciones de deudas financieras) superaran los 100.000 euros al año (a precios de 2007, claro está). Y se obligaba, igualmente, a los donantes a identificarse, prohibiéndose las donaciones de empresas que contrataban con el sector público. Pero, lo que no se ha dicho tanto es que, por presión de los grandes partidos, la ley contenía finalmente una panoplia clamorosa de excepciones a las citadas reglas generales: el techo de 100.000 euros no se aplicaba a las donaciones de inmuebles, a la cesión de activos a precios inferiores a los de mercado, a los créditos en términos ventajosos o a la prestación de servicios profesionales. Además, la interdicción para las empresas que contrataban con el sector público no afectaba a las donaciones anteriores a la firma de un contrato, o una vez que éste ya había finalizado.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere al procedimiento de rendición de cuentas, es lo cierto que el marco legal vigente antes de la reforma de 2012 no obligaba a los partidos a integrar en sus cuentas la actividad de sus sedes locales, un contexto en el que, vinculado a la política municipal y sobre todo al urbanismo, se pueden producir y, de hecho se producen, circunstancias irregulares mediante la concesión de licencias o la adjudicación de contratos.¹² Además, tampoco existía la obligación legal de presentar las cuentas de los grupos municipales o de los grupos presentes en las cámaras parlamentarias, ni de integrar en la contabilidad general de los partidos la de las fundaciones vinculadas. Y eso que cuando se hizo la reforma ya existían varias recomendaciones en ese sentido por parte del Tribunal de Cuentas y del GRECO¹³.

Cuando en 2010, el grupo parlamentario de ERC-IU-ICV en el Congreso de los Diputados propuso mediante una Proposición de ley orgánica una nueva reforma¹⁴, en la línea de hacer extensivas las obligaciones de los partidos a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos, la referida Proposición fue tomada en consideración, en pleno calor sociológico por el denominado caso «Palau»¹⁵, si bien posteriormente los grupos políticos mayoritarios en la Cámara Baja dejaron languidecer su tramitación legislativa, a medida que se apagaban progresivamente los focos mediáticos del caso.

En concreto, aquella iniciativa trataba de impedir que las fundaciones u otros tipos de entidades similares pudieran suscribir convenios de colaboración con empresas, en caso de que el objeto social de las mismas no fuera coincidente. No en vano, la propuesta surgía de la experiencia de los años anteriores: lo que no gira por las cuentas corrientes de los partidos circula por un universo repleto de entidades y fundaciones de carácter instrumental. Se trataba de impedir que las donaciones

12. Vid. Informe de la Fiscalía General del Estado de 2012. Disponible en: <http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachement%3B+filename%3DMEMFIS12.PDF&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969494982&sbinary=true> [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.

13. Vid. Informe GRECO sobre la transparencia de los partidos españoles. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf) [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.

14. Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

15. El «caso Palau», o «Millet», es un caso de corrupción protagonizado por Fèlix Millet presidente del patronato de la Fundació Orfeó Català-Palau de la Música, desde donde desviaba dinero para fines privados. El escándalo implicó a presuntamente a Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), presuntamente financiados por Millet. Vid. «El juez concluye que CDC recibió 5,1 millones en comisiones de Ferrovial», *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/16/catalunya/1373968197_956833.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

a las fundaciones u otros entes instrumentales sirvieran como instrumentos de financiación irregular de los partidos.

Volviendo a la modificación de la LOFPP de 2012, cabe consignar que ésta consistió básicamente en un intento de adecuar las subvenciones que reciben los partidos (art. 3 de la Ley de 2007), al contexto de crisis económica. Pese al carácter coyuntural de la norma, se introdujeron algunas medidas para diferenciar los mecanismos de financiación de los partidos, las fundaciones y las asociaciones vinculadas a estos, ampliando los sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos por el hecho de recibir aportaciones de las administraciones públicas, en la línea de lo que se había planteado sin éxito en 2010. En el mismo sentido, se normó el hecho de que ninguna entidad de crédito pudiera dar o condonar a un partido político más de 100.000 euros o la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas por importe superior a 50.000 euros, incluidos los bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que llegaran con cualquier entidad de crédito en relación a su deuda.

No obstante lo dicho, persisten aún en la ley algunas omisiones y defectos técnicos, que proyectan una alargada y poderosa sombra de sospecha sobre algunos partidos, que desean deliberadamente mantener algunas zonas todavía opacas, que sólo transcienden cuando hay una investigación judicial o mediática en marcha:

a) Por lo que se refiere al control de la financiación de las fundaciones vinculadas a partidos (introducido en 2007)¹⁶, si el apartado *b* de la disposición adicional (DA) séptima de la LOFPP de 2007¹⁷ ya supuso una excepción al régimen general de prohibiciones de los partidos, la reforma de la LOFPP de 2012 no sólo mantuvo la excepción mencionada sino que se añadió otra¹⁸. En efecto, si se examinan con detalle los apartados 4.2 *c*¹⁹ y 5.1 *b*²⁰, puede apreciarse cómo, por una parte, se introducen algunas medidas de control de escasa importancia; y, por otra, se mantiene la capacidad de las fundaciones de recibir fondos de empresas que contratan con la Administración, además de eliminar el límite máximo de 150.000 euros a las donaciones privadas a fundaciones de los partidos políticos.

En román paladino: desde la entrada en vigor de la reforma de 2012 es posible donar dinero sin límite alguno a las fundaciones de los partidos políticos, y por ende, indirectamente, a los partidos. Y ello hay que subrayarlo porque, como ha puesto de

16. La DA 7ª LFPP de 2007 fijó un límite a la cuantía máxima que podía donarse a una fundación política (150.000 euros, mientras que el límite para los partidos era de 100.000€). El límite máximo por donación a los partidos ya se incrementó en 2007, desde los 60.000 euros que recogía la ley de 1987, para «compensar» la pérdida de ingresos que supuso la prohibición de las donaciones privadas anónimas.

17. «Las donaciones efectuadas por personas jurídicas deberán ser aprobadas por el órgano o representante competente en cada caso y cuando sean de carácter monetario y tengan un importe superior a 120.000 euros tendrán que formalizarse en documento público».

18. El Proyecto comenzó su tramitación como una simple propuesta para reducir la asignación presupuestaria a los partidos. Algunos grupos parlamentarios (Mixto-Amaiur/ERC, y UPyD) aprovecharon el trámite de enmiendas (que se prolongó durante meses) para solicitar la eliminación de esta excepción en materia de fundaciones. El Grupo del Partido Popular, por su parte, presentó su propia enmienda, que fue la que, con algunas modificaciones, prosperó.

19. «Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco podrán aceptar o recibir donaciones de empresas pertenecientes al mismo grupo que aquellas, de empresas participadas mayoritariamente por aquellas ni de sus fundaciones».

20. «Las donaciones procedentes de personas jurídicas requerirán siempre acuerdo adoptado en debida forma por el órgano o representante competente al efecto, haciendo constar de forma expresa el cumplimiento de las previsiones de la presente Ley».

manifiesto el propio Tribunal de Cuentas, son patentes las relaciones instrumentales que la mayoría de los partidos políticos mantienen todavía hoy con diversas fundaciones, relativas a «la concesión de préstamos o subvenciones de funcionamiento, a la adquisición de inmuebles y la posterior cesión de uso al partido, al ingreso en la fundación de las aportaciones realizadas por los cargos públicos y a la prestación de aval por parte del partido en operaciones de deuda suscritas por la fundación»²¹.

Hay que tener presente, además, que el artículo 4.3 LOFPP prohíbe lo que denomina «operaciones asimiladas» (asimiladas a donaciones): que los partidos permitan que «directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad». Sin embargo, algo así parece que se busca paradójicamente con el fortalecimiento de los ingresos de las fundaciones, con el objeto, sin duda, de externalizar los gastos y las actividades de los partidos hacia esas organizaciones, exentas de límites en su capacidad de recaudar donaciones. Es más, según el apartado 4 de la DA 7ª, las «entregas monetarias o patrimoniales» destinadas a financiar actividades «de interés común» de las fundaciones no son consideradas donaciones, y, por tanto, quedan al margen de la regulación y limitaciones que la LOFPP establece para ellas. Se abre así la puerta a conceptos como las llamadas «entregas monetarias» (aparentemente no donaciones) anónimas a las fundaciones.

En este contexto no debe olvidarse que el artículo 5 de la Recomendación GRECO de 2003 recomendó a los Estados no sólo tomar medidas destinadas a limitar, prohibir o de otra manera estrictamente regular las donaciones de personas jurídicas que suministran bienes o servicios de cualquier Administración pública, sino también dirigidas a prohibir expresamente las donaciones por parte de todas las entidades relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político o que de cualquier forma están bajo su control. Léase, las fundaciones. Así, entre las advertencias de GRECO en su evaluación de 2009 ya advirtió lo siguiente:

«[L]a prohibición general sobre donaciones procedentes de empresas que hayan firmado contratos con las autoridades públicas no es aplicable en lo que respecta a donaciones realizadas a entidades que están estrechamente relacionadas o están bajo la influencia de los partidos políticos (p.ej. las fundaciones políticas). Por lo tanto, las aportaciones de contratistas a los partidos políticos pueden canalizarse más bien a través de asociaciones o fundaciones políticas que están exentas de las restricciones al “pay-to-play” (dinero a cambio de favores). Además, la prohibición de recibir donaciones de empresas que han firmado contratos con las autoridades públicas se aplica solo a los contratos en curso; sin embargo, la ley no estipula nada en lo relativo a “periodos de protección/negociación” una vez la entidad privada ha concluido el contrato público mediante el cual el riesgo de canalizar el dinero interesado hacia un determinado partido político es también alto (en especial, el que decidió el procedimiento de compra que concedió el contrato a esa empresa en particular). Asuntos similares adquieren relevancia en relación a las posibles empresas que pujan en contratos públicos».

b) Por lo que se refiere a las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, hay que hacer constar que queda una asignatura pendiente: la agilización de ese mismo control. No deja de causar perplejidad que la Ley de 2012 haya instaurado un plazo de

prescripción de las infracciones de 4 años, mientras que los informes del Tribunal de Cuentas se venían publicando con un retraso de 5 años. El retraso en la fiscalización de las formaciones políticas por parte del Tribunal de Cuentas ha generado numerosas críticas de la opinión pública y de los medios de comunicación. Ejemplo de ello es la aprobación en la sesión del 29 de marzo de 2012, del Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente correspondientes al ejercicio de 2007. Este retraso fue reconocido públicamente por el propio Presidente del Tribunal de Cuentas en comparecencia parlamentaria²². No en vano, en su reciente informe, la CE sugiere que se mejoren no sólo los controles financieros internos, sino también los del Tribunal de Cuentas y que se aplique un régimen de sanciones reforzado²³.

c) Por lo que se refiere a la rendición de cuentas, no puede decirse que se produjeran sustanciales avances. Los partidos políticos deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. Además, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las CCAA. Este control se extiende a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen. En este punto, el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación, emitirá un informe sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, que, en su caso, hará constar expresamente cuantas infracciones o prácticas irregulares hayan observado. Dicho informe se elevará para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales y se publicará en el BOE.

Ya en 2009 el tantas veces citado informe GRECO señaló que «en España, el público en general y los medios de comunicación solo tienen acceso a información global (que no es fácilmente comprensible) y que aparece demasiado tarde en el proceso; por este motivo, es dudoso que la información publicada por el Tribunal de Cuentas sea suficientemente significativa para ayudar a identificar vínculos económicos cuestionables y la posible corrupción en el sistema de financiación de partidos»²⁴. De hecho, tanto la Recomendación de 2003, como la normativa de diversos países de nuestro entorno, prevén que se haga pública la lista de donantes de los partidos, pues la presentación y declaración de información es el elemento principal para garantizar la transparencia de los fondos políticos, que es un valor en sí mismo. Por el contrario, no parece razonable en la actualidad que el fenómeno del terrorismo y la eventual intimidación de los donantes constituya un pretexto para levantar el velo de la identidad de los donantes.

22. Vid. «El Tribunal de Cuentas alerta de que le falta personal para fiscalizar a los partidos». *El País*. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388164234_930555.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

23. En concreto, insta a España a prestar mayor atención a la supervisión de los préstamos, así como a la consolidación de las cuentas de los partidos, incluidas las ramas regionales y locales y otras entidades vinculadas a las formaciones políticas. Efe (2014) «España, entre los tres países con una mayor percepción de corrupción en la UE».

Publicado por 20 Minutos. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2047963/0/espana/percepcion/corrupcion/#xtor=AD-15&xts=467263> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

24. El Informe de Evaluación de GRECO sigue diciendo: «las autoridades españolas estuvieron especialmente atentas a los posibles efectos adversos si se implanta[ba] en España un sistema de publicación íntegra de los donantes». El evaluador es consciente de que el derecho del donante a la privacidad adquiere una importancia especial en ciertos territorios de España, donde este derecho a la privacidad está también ligado a problemas de seguridad (terrorismo). Pero, dicho lo cual, sigue señalando el Informe, «se tiene que encontrar un equilibrio entre el interés legítimo del electorado a disponer de suficiente información sobre posibles intereses económicos de sus representantes políticos y el derecho del donante a mantener su privacidad».

IV. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014 aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos²⁵, comprometido durante el Debate sobre el Estado de la Nación de 2013²⁶. Dicho Proyecto de ley se enmarca en la senda de una serie de leyes que, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, buscan garantizar, en opinión del Gobierno, la actividad inspectora del Estado en las actividades de los partidos políticos y responsables de las Administraciones. El texto propone modificar tanto la vigente LOFPP, como la Ley Orgánica de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas²⁷.

Alguna de las novedades que incorpora este Proyecto de Ley van inevitablemente unidas a la actualidad como, por ejemplo, la regulación de la figura del Responsable de la gestión económica-financiera del partido (o tesorero), que deberá rendir cuentas ante el Parlamento (art. 14.6). Pero, en esencia, el Proyecto lo que establece son nuevas obligaciones en la gestión de recursos de los partidos y un régimen más estricto de rendición de cuentas, ya sea a través del aumento del control y fiscalización que sobre ellos ejerce el Tribunal de Cuentas, o mediante la introducción de obligaciones económicas que suponen una fiscalización continua del flujo económico que manejan (art. 11).

En concreto, las principales medidas que contiene son: la prohibición de las donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas (art.1); la prohibición de las condonaciones de deuda a los partidos políticos por entidades de crédito (art.4); la exigencia de que todos los partidos presenten sus cuentas anuales al Tribunal de Cuentas (art. 14.3) y la publicación en sus páginas web de la cuenta de resultados, de los créditos pendientes de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones de importe superior a cincuenta mil euros (art. 14.8). Además, se establece que el citado Responsable de la gestión económica-financiera de cada partido comparezca ante el Parlamento anualmente (art.14.6). Además, se propone que las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos tengan que inscribirse en el Registro de Partidos y que los partidos políticos sigan un procedimiento normalizado de contratación (DA 4^a). Así mismo, se prevé la devolución de las donaciones indebidas (art. 4.2.) y la retención de las subvenciones a los partidos políticos que no hayan presentado sus cuentas y distintas obligaciones tasadas en la contabilidad de los partidos (art. 1.8). Finalmente, el proyecto contempla nuevas infracciones y sanciones (art. 17), y la previsión de cobro de las mismas en período

25. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, 28 de febrero de 2014, núm. 82-1.

26. El Tribunal Supremo citó a declarar, el 17 de julio de 2009, al entonces tesorero del Partido Popular (PP), Luis Bárcenas, como imputado por presuntos delitos de cohecho y contra la Hacienda Pública. Días después, el 28 de julio, Bárcenas dimitió provisionalmente como tesorero del PP, dimisión que hizo definitiva el 8 de abril de 2010. Casi tres años más tarde, el 18 de enero de 2013, *El Mundo* publicó que **Bárcenas** había pagado, supuestamente, sobresueldos en dinero negro por importes que irían de los 5000 a los 15.000 euros mensuales a altos cargos de su partido y, poco después, *El País* sacó a la luz la supuesta contabilidad en B del Partido Popular. Ese mismo mes, Mariano Rajoy anunció, bajo la presión de la oposición y la opinión pública, un pacto anticorrupción en el Debate sobre el estado de la nación. Vid. «Rajoy ofrece un pacto anticorrupción en un debate sometido al 'caso Bárcenas'», *El País*. http://politica.elpais.com/politica/2013/02/19/actualidad/1361290320_016333.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

27. Dichas modificaciones forman parte del llamado «Plan de Regeneración Democrática» propuesto por el Gobierno del PP a raíz del estallido del «caso Bárcenas», y contienen un amplio catálogo de medidas destinadas a luchar contra la corrupción en la vida pública, tanto preventivas como de control y detección. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

ejecutivo por la Agencia Tributaria, la colaboración de las entidades de crédito y las integrantes del sector público con el Tribunal de Cuentas (art. 7.1).

Dejando de lado que el Proyecto se haya presentado un año más tarde de lo anunciado, no dejan de ser destacables y dignas de encomio algunas de las medidas incluidas: la prohibición de las donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica, así como la prohibición de condonaciones de deuda por las entidades de crédito, entendiéndose por tales la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos, o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

Sin embargo, no hay duda que podía haberse ido más allá: sigue sin prohibirse que las fundaciones o asociaciones vinculadas a los partidos acepten o reciban, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco se aplica a esas mismas fundaciones y asociaciones la prohibición de recibir donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales como a los partidos.

En este sentido, no se aumenta el plazo de prescripción de las infracciones a la Ley de financiación –de 4 años actualmente– teniendo en cuenta, como se ha dicho, el retraso con que el Tribunal ha venido aprobando sus informes. Además de que no se reforma estructuralmente esta institución, que presenta evidentes signos de falta de legitimidad. Por ejemplo, estableciendo causas de inelegibilidad o de incompatibilidad más rígidas para evitar que esa puerta giratoria tan bien engrasada que es el Tribunal de Cuentas siga permitido el nombramiento como consejeros de antiguos ministros o de exparlamentarios.

NOTA BIBLIOGRÁFICA. DOCUMENTOS Y WEBGRAFÍA

- Informe del Plan de Regeneración Democrática» Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20169-20170.pdf> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978, págs. 27781 a 27782. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-29843> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- *Efe* (2014) «España, entre los tres países con una mayor percepción de corrupción en la UE». Publicado por 20 Minutos. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2047963/0/espana/percepcion/corrupcion/#xtor=AD-15&xts=467263> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- *El País* (2013), «El Tribunal de Cuentas alerta de que le falta personal para fiscalizar a los partidos». Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388164234_930555.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

- *El País* (2013), «Rajoy ofrece un pacto anticorrupción en un debate sometido al ‘caso Bárcenas’». Disponible en : http://politica.elpais.com/politica/2013/02/19/actualidad/1361290320_016333.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- *El País* (2013) «El juez concluye que CDC recibió 5,1 millones en comisiones de Ferrovial». Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/16/catalunya/1373968197_956833.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)²⁸ elaborado por «Transparencia Internacional», <http://www.transparencia.org.es/>
- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo contra la corrupción. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- Informe de la Fiscalía General del Estado de 2012. Disponible en: <http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D MEMFIS12.PDF&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969494982&ssbinary=true> [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.
- Informe GRECO sobre la transparencia de los partidos españoles. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf) [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.
- 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. BOE núm. 255, de 23 de octubre de 2012, págs. 74785 a 74793. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13123 [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Memoria de los estados contables del ejercicio 2006 de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las asambleas legislativas de las comunidades Informe de fiscalización de los Estados contables de fiscalización de los estados autónomas núm. 856. <http://www.tcu.es/uploads/i856.pdf>
- Memoria de la Fiscalía General del Estado 2012 (2013). Disponible en: <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>. [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014. ■