

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 61

OTROS TEXTOS

COMISIONES, SUBCOMISIONES Y PONENCIAS

154/000008

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, del Informe aprobado por la Subcomisión relativa al régimen y la financiación de los partidos políticos, constituida en el seno de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales, así como de los votos particulares presentados al mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de marzo de 2018.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

INFORME DE LA SUBCOMISIÓN RELATIVA AL RÉGIMEN Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La reforma del régimen y de la financiación de los partidos políticos

ÍNDICE

	Página
I. Antecedentes	61
II. Régimen jurídico general	88
III. Reformas en el régimen de los partidos políticos	89
IV. Fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos.....	91
V. Fuentes de financiación de las formaciones políticas	92
VI. Mecanismos internos de control de las formaciones políticas	95
VII. Transparencia de las formaciones políticas	97
VIII. Reformas de naturaleza penal y sanciones administrativas	99
IX. Tribunal de Cuentas	100

I. ANTECEDENTES

A) Creación de la Subcomisión relativa al régimen y la financiación de los partidos políticos.

1. Solicitud de creación de la Subcomisión por la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales.

La Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales, en su sesión del día 21 de diciembre de 2016, debatió conjuntamente las solicitudes de creación de una Subcomisión para la evaluación del régimen jurídico y de funcionamiento de los partidos políticos y propuestas para su reforma, así como de la procedencia de crear un órgano específico de lucha contra la corrupción y para el estudio de los mecanismos para la protección de los denunciantes de los casos de corrupción, del Grupo Parlamentario Ciudadanos (núm. expte. 158/000029) y de una Subcomisión relativa al análisis sobre las medidas dirigidas a reforzar la imparcialidad e independencia de órganos constitucionales y organismos reguladores, a la evaluación de la procedencia de crear un órgano específico de lucha contra la corrupción y al estudio de los mecanismos para la protección de los denunciantes de los casos de corrupción, del Grupo Parlamentario Socialista (núm. expte. 158/000030). En el curso del debate, se presentó una enmienda transaccional por los representantes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el Grupo Parlamentario Ciudadanos, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y el Grupo Parlamentario Mixto, que afectaba a las dos iniciativas que se debatían y que resultó aprobada por unanimidad.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 62

En estos términos, la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales acordó, de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, someter a la aprobación del Pleno la propuesta de creación de una Subcomisión relativa al régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción. La Subcomisión reuniría las siguientes características:

a) Objeto de la Subcomisión.

- 1.º Régimen y financiación de los partidos políticos.
- 2.º Análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación económica.
- 3.º Estudio sobre la regulación y otros posibles mecanismos que puedan utilizarse para proteger a la figura del denunciante de los casos de corrupción.

b) Composición.

Cada grupo parlamentario que cuente con más de 100 Diputados podrá designar a tres representantes. Cada grupo parlamentario que tenga entre 10 y 100 Diputados podrá designar a dos representantes. Cada grupo parlamentario integrado por menos de 10 Diputados podrá designar a un representante. Todos los parlamentarios designados deberán ser miembros de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales.

Los grupos podrán designar a un suplente por cada uno de sus representantes. Los suplentes deberán ser miembros o estar adscritos a la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales.

c) Adopción de acuerdos.

En los acuerdos que adopte la Subcomisión se aplicará el criterio del voto ponderado.

A los efectos de la ponderación del voto, cuando dos o más integrantes de un mismo grupo parlamentario votaran en sentido discordante, únicamente se tendrá en cuenta el criterio expresado por el portavoz del citado grupo en la Comisión. En ausencia del portavoz, se tendrá en cuenta el criterio expresado por el portavoz adjunto. En todo caso, se reflejará en el acta de la sesión el sentido del voto indicado por cada Diputado.

d) Funcionamiento.

Los Grupos Parlamentarios podrán solicitar la documentación necesaria para la realización de los trabajos de la Subcomisión desde el momento de su constitución, así como las comparecencias que se consideren oportunas.

e) Plazo para la realización de los trabajos de la Subcomisión.

La Subcomisión deberá realizar el estudio correspondiente y presentar sus conclusiones en un plazo máximo de seis meses desde su constitución. El Informe será sometido para su aprobación por la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales junto con las conclusiones finales de los trabajos de la Subcomisión.

El plazo para la realización de los trabajos podrá prorrogarse conforme a lo dispuesto en el punto tercero de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996.

f) Del inicio de los trabajos de la Subcomisión.

Con el ánimo de no dilatar más el inicio de los trabajos de esta Comisión y conforme al calendario de funcionamiento que se adopte por la Mesa y los Portavoces de la Comisión, se procederá a iniciar públicamente las comparecencias de expertos en el seno de la Comisión siguiendo el orden de prelación de los temas propuestos como objeto de la Subcomisión.

En el supuesto de que la creación de la Subcomisión se pospusiera para el siguiente período de sesiones, la Comisión iniciará, en todo caso, las comparecencias públicas de expertos en el seno de la Comisión siguiendo el orden de prelación de los temas propuestos como objeto de la Subcomisión.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 63

2. Creación por el Pleno.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 2 de febrero de 2017, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el Punto Segundo.1 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, la creación, en el seno de la Comisión de para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales, de una Subcomisión relativa al régimen y la financiación de los partidos políticos, la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y la protección de los denunciantes de los casos de corrupción (núm. expte. 154/000008), en los términos de la calificación de la Mesa de la Cámara, publicada en el BOCG Congreso de los Diputados, serie D, núm. 81, de 5 de enero de 2017.

B) Composición de la Subcomisión.

Vocales:

BALLESTER MUÑOZ, Ángela (GCUP-EC-EM) (Baja el 30-11-2017)
CÁMARA VILLAR, Gregorio (GS)
CANTÓ GARCÍA DEL MORAL, Antonio (GCs)
CARREÑO VALERO, Sara (GCUP-EC-EM) (Alta el 30-11-2017)
CIURÓ I BULDÓ, Lourdes (GMx)
ERITJA CIURÓ, Francesc Xavier (GER)
ESCUDERO BERZAL, Beatriz Marta (GP)
LEGARDA URIARTE, Mikel (GV-EAJ-PNV)
MATUTE GARCÍA DE JALÓN, Oskar (GMx)
OLANO VELA, Jaime Eduardo de (GP)
PRENDES PRENDES, José Ignacio (GCs)
RALLO LOMBARTE, Artemi (GS)
ROJAS GARCÍA, Carlos (GP)
YLLANES SUÁREZ, Juan Pedro (GCUP-EC-EM)

Suplentes:

BATET LAMAÑA, Meritxell (GS)
CAMPO MORENO, Juan Carlos (GS)
GÓMEZ-REINO VARELA, Antonio (GCUP-EC-EM)
MENA ARCA, Joan (GCUP-EC-EM) (Baja el 12-2-2018)
MOLINERO HOYOS, Francisco (GP)
MORO ALMARAZ, María Jesús (GP)
RAMOS JORDÁN, Alicia (GCUP-EC-EM) (Alta 1-03-2018)
SUÁREZ LAMATA, Eloy (GP)

C) Sesiones celebradas

1. Comparecencias celebradas en Comisión.

De manera previa a la constitución de la Subcomisión, la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales celebró 10 sesiones en las que se celebraron 27 comparecencias relativas al régimen y financiación de los partidos políticos.

— Sesión del día 15 de febrero de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. Benigno Pendás García, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De D.ª Inés Olaizola Nogales, Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Pública de Navarra.
- De D. Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
- De D. Jesús Lizcano Álvarez, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Autónoma de Madrid.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 64

— Sesión del día 27 de febrero de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. Óscar Sánchez Muñoz, Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.
- De D. Manuel Maroto Calatayud, Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Castilla-La Mancha.

— Sesión del día 8 de marzo de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D.^a Gloria Martínez Cousinou, Profesora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola de Andalucía.
- De D.^a Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado, Abogada del Estado, miembro de la Fundación «Hay Derecho».
- De D. José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

— Sesión del día 22 de marzo de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D.^a María del Carmen Navarro Fernández-Rodríguez, Tesorera-Gerente del Partido Popular.
- De D. Gregorio Martínez Garrido, Director Gerente del Partido Socialista Obrero Español.
- De D. Daniel de Frutos Ramírez, Responsable Económico Financiero de PODEMOS.
- De D. Carlos Cuadrado Arroyo, Secretario de Finanzas de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.

— Sesión del día 29 de marzo de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. Jordi Roig Puñet, Secretario Nacional de Finanzas y Administración de Esquerra Republicana de Catalunya.
- De D.^a Rakel Barañano Gurtubai, Directora Económico Financiera de Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco.
- De D. Jordi Oliveras Casals, Responsable de Finanzas del Partit Demòcrata Europeu Català.

— Sesión del día 4 de abril de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D.^a Bárbara Jouan, experta jurista senior de la Comisión Nacional Francesa sobre cuentas de Campaña y Financiación de Partidos Políticos (CNCCFP).
- De D. Marcin Walecki, Jefe del Departamento de Democratización en la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE y D. Jacopo Leone, responsable de la Oficina para la Gobernanza Democrática y la Igualdad de Género de la OSCE.

A raíz de esta última comparecencia, la Mesa y Portavoces de la Comisión acordó requerir a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE un informe sobre las siguientes materias:

- Evaluación de la financiación de los partidos políticos españoles.
- Informe sobre el coste que supone financiar partidos políticos en regímenes democráticos.
- Resumen de buenas prácticas para mejorar el funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La documentación recibida se adjunta como Anexo al presente informe. La Comisión agradece el trabajo realizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE en esta materia así como su compromiso con la mejora de la calidad de la Democracia en todo el mundo.

— Sesión del día 4 de mayo de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. José M.^a Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 65

- De D. Fernando Jiménez Sánchez, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia.

— Sesión del día 17 de abril de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D.^a Elena García Guitián, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid, para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos.

- De D. Felipe Gómez-Pallete Rivas, Presidente de la Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas, para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos.

— Sesión del día 24 de mayo de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. Miguel Ángel Gimeno Jubero, Director de la Oficina Antifraude de Cataluña.
- De D. Jaume Amat Reyero, Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

— Sesión del día 7 de junio de 2017. Celebración de las siguientes comparecencias para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos:

- De D. Ramón María Álvarez de Miranda García, Presidente del Tribunal de Cuentas.
- De D. Carlos Granados Pérez, Presidente de la Junta Electoral Central.
- De D.^a Esther Arizmendi Gutiérrez, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Sesiones de la Subcomisión.

La Subcomisión ha celebrado un total de once sesiones.

Sesión del 14 de junio de 2017.

Después de darse por constituida, la Subcomisión acordó incorporar las comparecencias celebradas en relación con el régimen y la financiación de los partidos políticos por la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales. Asimismo, se acordó que los servicios de la Cámara elaboraran un documento sobre las propuestas elaboradas por los comparecientes que sirviera de base a las deliberaciones del informe.

Sesión del 12 de septiembre de 2017.

Se adoptaron los siguientes acuerdos:

— De las tres materias que constituyen el objeto de la Subcomisión, no se entrará a tratar la relativa a la protección de la figura del denunciante de los casos de corrupción, ya que esta cuestión ya está siendo tratada por la Comisión Constitucional en el contexto de la tramitación de la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (núm. expte. 122/000022).

— Se dieron por concluidas las comparecencias relativas al régimen y financiación de los partidos políticos. Las próximas comparecencias a celebrar versarían en torno al análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación económica.

— Celebrar reunión de la Mesa y Portavoces de la Comisión el día 26 de septiembre para dilucidar qué órganos y autoridades deben considerarse comprendidos dentro del objeto de estudio de la Subcomisión.

En esta sesión se distribuyó el documento elaborado por los servicios de la Cámara con las propuestas de los comparecientes. En relación con este texto se acordó abrir un plazo para que los grupos puedan presentar sus enmiendas y propuestas y reunir de nuevo a la Subcomisión a mediados de octubre para avanzar en la redacción del informe.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 66

Sesión del 18 de octubre de 2017.

En la sesión se adoptaron los siguientes acuerdos:

— El día 15 de noviembre, miércoles, al finalizar la sesión plenaria, se reunirá de nuevo la Subcomisión para analizar los documentos presentados por los grupos y avanzar en la redacción de las conclusiones relativas al régimen y la financiación de los partidos políticos.

— La Subcomisión trabajará, asimismo, sobre el refuerzo de la imparcialidad de autoridades independientes y organismos de regulación económica. Se acuerda que las instituciones que podrán verse afectadas por los trabajos de la Subcomisión son las siguientes:

- Banco de España.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Agencia de Protección de Datos.
- Consejo de la Transparencia.
- Órganos anticorrupción.
- Autoridades audiovisuales (RTVE, etc.).

Asimismo, se acordó que en las próximas semanas se podrán proponer nuevas instituciones que analizar en los trabajos de la Subcomisión, para que ésta pueda delimitar el ámbito de sus trabajos en su próxima sesión. Asimismo, en la sesión del día 15 se concretaría el listado de personas llamadas a comparecer en relación con esta cuestión.

Sesión del 15 de noviembre de 2017.

En la sesión se comenzó a trabajar en la redacción del documento de conclusiones relativas al régimen y financiación de los partidos políticos. Específicamente, se adoptaron acuerdos en relación con el régimen jurídico general de las formaciones políticas y con las reformas en el régimen de los partidos.

Asimismo, se acordó por unanimidad que en la próxima reunión se fijará la celebración de nuevas rondas de comparecencias relacionadas con las autoridades independientes. Los grupos parlamentarios deberán haber remitido para entonces sus propuestas de comparecientes.

Sesión del 22 de noviembre de 2017.

En la sesión se continuó con la deliberación del informe de la Subcomisión. Se alcanzaron acuerdos en relación con las reformas en el régimen de los partidos políticos y con las fuentes de financiación de las formaciones políticas.

Asimismo, se adoptó el acuerdo de reunir la Subcomisión el miércoles 29 de noviembre al finalizar la sesión plenaria para continuar con la deliberación del informe de la Subcomisión.

Sesión del 29 de noviembre de 2017.

En la sesión se continuó con la deliberación del informe de la Subcomisión. Se alcanzaron acuerdos en relación con las reformas en el régimen de los partidos políticos y con las fuentes de financiación de las formaciones políticas. Se acordó dejar pendiente la redacción de las conclusiones relativas a las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos.

Asimismo, se adoptó el acuerdo de reunir la Subcomisión el miércoles 13 de diciembre, al finalizar la sesión plenaria, para continuar con la deliberación del informe de la Subcomisión.

Sesión del 13 de diciembre de 2017.

En la sesión se continuó con la deliberación del informe de la Subcomisión. Se alcanzaron acuerdos en relación con las fuentes de financiación de las formaciones políticas.

Asimismo, se acordó convocar reunión de la Subcomisión el miércoles 7 de febrero, si bien ésta podrá verse alterada en función de las reuniones programadas, para continuar con la deliberación del informe de la Subcomisión.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 67

Sesión del 7 de febrero de 2018.

En la sesión se acordó intentar concluir el informe en relación con el régimen y financiación de los partidos políticos antes de que concluya el plazo de seis meses establecido para terminar los trabajos de la Subcomisión. El resto de las cuestiones se plantearán en futuras Subcomisiones que se constituyan en el seno de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales.

Se acordó asimismo que se convocará reunión de la Subcomisión los próximos días 14 y 21 de febrero al finalizar el Pleno. Si fuera necesario, se celebrarán nuevas reuniones los días 28 de febrero y 7 de marzo.

Sesión del 14 de febrero de 2018.

Se continuó con la deliberación del informe de la Subcomisión. Se alcanzaron acuerdos en relación con las fuentes de financiación de las formaciones políticas.

Sesión del 21 de febrero de 2018.

Se continuó con la deliberación del informe de la Subcomisión. Se alcanzaron acuerdos en relación con los mecanismos internos de control de las formaciones políticas.

Sesión del 7 de marzo de 2018

La Subcomisión aprobó por mayoría el informe sobre el régimen y la financiación de los partidos políticos sobre una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Votaron a favor los representantes del Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Se abstuvieron los representantes del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Mixto. No votaron los representantes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

D. Resumen de las comparecencias

1. Benigno Pendás García, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

El Sr. Pendás comenzó su intervención con una defensa del pluralismo político como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y de la figura de los partidos políticos como elementos canalizadores de la participación política. Aunque reconoció que existen elementos mejorables de su regulación, hizo hincapié en que los partidos son elementos indispensables en cualquier régimen verdaderamente democrático.

El Sr. Pendás se refirió a la necesidad de acabar con la dispersión que existe en relación con la regulación de los partidos políticos. Citó, entre las normas que resultan de aplicación, la Constitución, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Reglamentos de las Cámaras y la abundante regulación autonómica que afecta a la materia. Recomendó que se emprendiera un trabajo de unificación y armonización legislativa que fuera respetuosa con las normas de la técnica normativa porque las inevitables lagunas que pueden surgir en este campo tan heterogéneo pueden ser empleadas para eludir el cumplimiento de los objetivos fijados por el legislador.

El Sr. Pendás aludió también a la dicotomía entre financiación pública y privada. Tras repasar los distintos modelos existentes en derecho comparado, señaló que la opción ya consolidada en el caso español es la del predominio de la financiación pública, si bien consideró conveniente que se crearan las condiciones para que ganara peso la financiación privada como forma de fomentar la participación de la ciudadanía en las formaciones políticas.

El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales señaló que la clave del modelo debe ser en todo caso la transparencia en la financiación, ya que es el mejor mecanismo para evitar conductas poco éticas en la financiación de los partidos. Aludió en este sentido al concepto de trazabilidad como instrumento para que los ciudadanos conozcan el origen exacto de la financiación de los partidos. En relación con la transparencia, el Sr. Pendás defendió la calidad técnica de los trabajos del Tribunal de Cuentas, si bien reconociendo que se hace necesario que éste sea más ágil en su labor de fiscalización

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 68

de la contabilidad de los partidos. Consideró también necesario mejorar la sistemática de los informes de control interno así como valorar la posibilidad de imponer legislativamente la realización de auditorías externas sobre la contabilidad de las formaciones.

A preguntas de los intervinientes, el Sr. Pendás se mostró favorable a que se reforme el Código Penal para garantizar el adecuado cumplimiento de la legislación siempre con el debido respeto a los principios constitucionales en materia penal. Se manifestó también a favor de una regulación más ambiciosa de la relación entre los denominados *lobbies* y los partidos políticos y de prohibir las condonaciones de deuda por los bancos a las formaciones políticas. Finalmente, en relación con el conocido como *crowdfunding*, consideró que podía tener un efecto positivo en la medida en que se realizase garantizando siempre la transparencia de las donaciones.

2. Inés Olaizola Nogales, Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Pública de Navarra.

La Sra. Olaizola se adhirió a la necesidad de unificar y armonizar la legislación que afecta a los partidos políticos. Señaló que la Ley 3/2015 supuso un avance respecto a la normativa antes vigente en esta materia, si bien subrayó que siguen existiendo importantes lagunas. Destacó el caso de las fundaciones vinculadas a partidos políticos como gran laguna de nuestra legislación. Criticó la inexistencia de límites a las donaciones privadas que pueden recibir así como el laxo régimen de publicidad y control de su financiación.

La Catedrática de Derecho Penal cuestionó el funcionamiento del Tribunal de Cuentas en relación con los partidos políticos. El procedimiento de designación de sus miembros da lugar a que sea un órgano condicionado por los intereses de los partidos, lo que dificulta la imparcialidad de sus trabajos.

La Sra. Olaizola se mostró en desacuerdo con la prohibición de las donaciones de las personas jurídicas a los partidos políticos ya que a su juicio este tipo de medidas sólo consiguen el ocultamiento de las donaciones y no su erradicación. Consideró que la herramienta clave es la transparencia, ya que a su juicio es el mejor instrumento para garantizar conductas éticas.

En relación con la regulación penal, la Sra. Olaizola realizó una defensa del principio de intervención mínima en materia penal que, a su juicio, no siempre se respeta en la legislación vigente en materia de financiación de partidos. Por un lado, afirmó que es necesario diferenciar de manera nítida entre financiación irregular (éticamente contestable, pero no ilegal), ilegal (contraria a la legislación vigente, pero no penalmente punible) y corrupta. Criticó, por lo tanto, que de acuerdo con el artículo 304 bis del Código Penal, cualquier infracción del artículo 5.1 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos tenga la condición de delito. Esta remisión es imprecisa, deja fuera algunas conductas que deberían ser punibles en vía criminal (como algunas condonaciones de deuda) y podría incluso ser contraria al principio de taxatividad en materia penal.

La Sra. Olaizola realizó también una crítica a la redacción y sistematicidad de la regulación del delito de financiación electoral. Cuestionó, en primer lugar, su ubicación en el Código Penal, ya que debería considerarse dentro del ámbito de los delitos contra los derechos constitucionales y no estar clasificado dentro de los delitos contra el patrimonio. Criticó la falta de precisión del artículo 304 ter, ya que la «participación en estructuras que tengan como finalidad la financiación ilegal de partidos» es una definición con numerosos conceptos jurídicos indeterminados. Afirmó asimismo que no se justifica que el umbral delictivo para la recepción de donaciones de personas extranjeras —100 000 euros— sea diferente del umbral de 500 000 euros para otros tipos de donaciones ilegales.

La Sra. Olaizola recomendó la división de la legislación penal en este campo en dos partes: por un lado, dentro de los delitos contra la Administración pública, ampliaría el delito de cohecho a las personas que participaran en las actuaciones conducentes a la financiación ilegal de los partidos políticos. Por otra parte, trataría de manera independiente las donaciones ilegales cuando no existe relación con la Administración pública, pero en las que existe el riesgo de que el donante se vea potencialmente beneficiado de conductas de los poderes públicos en reciprocidad por sus donaciones.

3. Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

El Sr. Villoria realizó un análisis acerca del régimen de los partidos políticos, que a su juicio se encuentra en la raíz de muchos de los problemas con los que se encuentra la democracia española. Considera imprescindible que se garantice la existencia de un sistema interno de pesos y contrapesos que eviten que

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 69

una élite del partido domine todo el proceso de toma de decisiones. Así, afirmó que todo partido político, para poder ser considerado plenamente democrático, ha de contar con tres poderes claramente diferenciados: un poder legislativo, que tendría forma de asamblea; un poder ejecutivo, formado por su cúpula dirigente y un poder judicial, integrada por los miembros de la comisión de ética o la comisión de garantías, que siempre ha de gozar de plena independencia.

En relación con el funcionamiento interno de los partidos, el Sr. Villoria valoró positivamente el instrumento de las elecciones primarias como método de elección de los candidatos. Señaló que estas primarias deberían gozar de una regulación en la propia Ley de Partidos que garantizase que son procesos limpios y transparentes. Aunque no cree que se pueda exigir a ningún partido que emplee este sistema de elección, consideró que la tendencia natural será la de su generalización, hecho que también se ha venido observando en otras democracias de nuestro entorno.

El Sr. Villoria expuso los caracteres más importantes de la financiación de los partidos políticos en España. Aunque en estos momentos la legislación hace una apuesta decidida por el predominio de las fuentes públicas de financiación, el catedrático recomendó que se realicen esfuerzos para lograr un mayor peso de las aportaciones privadas. Uno de los instrumentos que se pueden emplear es el de incrementar las subvenciones que reciben los partidos políticos en función de las donaciones privadas que reciban (por ejemplo, incrementando en un euro la subvención por cada euro recibido de particulares). De esta forma los partidos tendrán incentivos a revelar todas sus fuentes de ingresos y se promueve un mayor de implicación ciudadana en el funcionamiento de las formaciones políticas.

Siguiendo con la financiación, el Sr. Villoria estimó necesario que la legislación incremente el control de los gastos en que pueden incurrir los partidos políticos, en especial durante el período electoral, puesto que la experiencia comparada demuestra que es el mejor sistema para garantizar que todas las formaciones cuenten con idénticas oportunidades electorales.

El Sr. Villoria se mostró crítico con el funcionamiento del Tribunal de Cuentas a lo largo de los últimos años, en particular en lo referente a su lentitud y a que hasta el momento no haya nunca impuesto una sanción por incumplir los límites de gastos electorales. Recomendó la elección de personas independientes como Consejeros de Cuentas y que existan los instrumentos que garanticen que su comportamiento es verdaderamente independiente. Señaló que es también preciso renovar la estructura administrativa del órgano. Además, indicó, con carácter general, que es preciso dar aplicación a los sistemas de sanciones que existen en la legislación en materia de partidos. Aunque existen algunas lagunas normativas al respecto (en particular, en lo referente a la falta de transparencia o al funcionamiento de las fundaciones), disponemos de mecanismos suficientes para castigar por vía administrativa muchas de las infracciones que llevan a cabo las formaciones políticas.

4. Jesús Lizcano Álvarez, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Autónoma de Madrid.

El Sr. Lizcano expuso el trabajo realizado por la organización Transparencia Internacional, de la que es presidente. Expuso su iniciativa de crear un índice de percepción de la corrupción, que ha tenido mucha repercusión mediática y que, a su juicio, ha servido para la ciudadanía pueda ver con perspectiva la calidad de las instituciones de cada país. Recordó que, en la última edición del barómetro, España se encontraba en el puesto 41 de los 176 países analizados con una puntuación de 58. Dentro de la Unión Europea, España ocupa la posición 17 de los 28 Estados miembros. El Sr. Lizcano señaló que, de acuerdo con los datos que manejaban, la naturaleza de la corrupción ha sufrido un profundo cambio en nuestro país. En la actualidad la mayor fuente de irregularidades se encuentra en la contratación pública, que ha desplazado a las operaciones urbanísticas como principal motivo de preocupación.

Por otra parte, el Sr. Lizcano expuso el funcionamiento de los índices de transparencia, en los que también ha trabajado su organización. Anunció que en los próximos días presentarán la segunda edición de esta herramienta, que evalúa a los mayores organismos públicos españoles en función de diversas variables. Indicó que Transparencia Internacional ha elaborado convenios de transparencia con distintas instituciones en virtud de los cuales se presta una labor de asesoría a figuras como la del Consejo General del Poder Judicial, el Consejo General de la Abogacía o la Conferencia Episcopal. Ello ha permitido que algunos ámbitos del sector público y privado se adecuen a las exigencias de Transparencia Internacional en lo relativo a la forma de publicitar sus actuaciones.

En relación con los partidos políticos, el Sr. Lizcano comenzó señalando que, en el barómetro global de la corrupción, que es un análisis cualitativo y que elabora una evaluación de doce grandes sectores,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 70

las formaciones políticas son las instituciones peor valoradas. Señaló que en Transparencia Internacional han realizado una evaluación progresiva del nivel de transparencia con el que operan los partidos políticos. Mientras que en el año 2014 prácticamente todas las formaciones suspendieron, en los últimos meses se aprecia ya una mejora notable, que muestra una mayor conciencia en la lucha contra la opacidad.

El Sr. Lizcano hizo hincapié en su análisis sobre la transparencia en la contabilidad y financiación de los partidos políticos, cuestión que Transparencia Internacional va a estudiar con detenimiento a lo largo del año 2017. Existen once indicadores económico-financieros, entre los que mencionó la información detallada y requisitos de nombramiento de las personas responsables de la gestión económico-financiera; las cuentas anuales completas y consolidadas; el inventario anual completo de bienes; la información económica de contratos y convenios; la información detallada de las subvenciones públicas y donaciones privadas; los últimos dos informes de fiscalización y la descripción del sistema de control de auditoría interno.

5. Óscar Sánchez Muñoz, Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.

El Sr. Sánchez indicó que cualquier reflexión sobre el régimen y la financiación de los partidos políticos debe partir del análisis de qué papel se desea que desempeñen los partidos en la sociedad. A su juicio, los partidos han de ser los instrumentos fundamentales para canalizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, y de ahí que deban contar con los medios suficientes para cumplir esa función.

La regulación de los partidos debe cumplir, a juicio del Sr. Sánchez, con cuatro grandes objetivos. El primero es el de la suficiencia y la estabilidad de las fuentes de financiación. Cuestionó la tendencia reciente, que se observa en numerosos países, de reducir o incluso suprimir la financiación pública, pues a su entender se corre el riesgo de hacer a los partidos dependientes de intereses económicos que no persiguen la protección del interés general. Indicó, además, que en el caso español la financiación pública es un imperativo dado por el artículo 9.2 de la Constitución. El compareciente consideró acertada la prohibición de que las personas jurídicas puedan realizar donaciones a las formaciones políticas.

El segundo objetivo que ha de perseguirse es el de la igualdad de oportunidades entre los partidos. Destacó como instrumentos la limitación de la cuantía máxima que un particular puede aportar anualmente y la limitación de los gastos electorales, que es a su juicio el mecanismo más efectivo. Aunque los partidos políticos españoles son muy austeros en comparación con los de otros países, se hace necesario un mayor control para evitar el incumplimiento de la normativa electoral. En relación con la igualdad entre partidos, consideró necesario que los debates televisados durante la campaña respeten el equilibrio real entre las formaciones políticas, particularmente en los medios públicos de comunicación.

El Sr. Sánchez señaló que el sistema de financiación debe buscar reforzar la conexión entre los partidos y la ciudadanía. Un instrumento que consideró muy positivo es el de las microdonaciones, que involucra a un elevado número de electores sin que ninguno pueda comprometer la posición del partido. Consideró interesante la experiencia de la ciudad de Nueva York, que fija una subvención a los candidatos en función de las donaciones recibidas. Cada donación inferior a 175 dólares es replicada con fondos públicos.

El cuarto de los objetivos a perseguir es el de la transparencia, que a juicio del Sr. Sánchez implica disponer de una información completa, de fácil acceso, comprensible y en tiempo útil.

En relación con el régimen interno de los partidos políticos, el Sr. Sánchez se mostró de acuerdo con el refuerzo de su democracia interna, que a su juicio se podría realizar a través de la propia Ley de Partidos con una regulación de las garantías que tienen que tener los procesos internos. Defendió además una financiación pública de las primarias internas como método para evitar que las candidaturas se hagan dependientes de algunos grupos de interés.

El Sr. Sánchez consideró que, a pesar del buen hacer de las personas que desempeñan sus funciones en el Tribunal de Cuentas, el control ejercido hasta el momento sobre la financiación y los gastos de los partidos políticos es insuficiente. Por este motivo, sugirió que se dote a este órgano de una capacidad real de investigación sobre el terreno, tal y como ocurre en países como Canadá.

6. Manuel Maroto Calatayud, Profesor de Derecho Penal en la Universidad de Castilla-La Mancha.

El Sr. Maroto indicó que una de los problemas que han de superarse en relación con esta materia es la inexistencia que hasta ahora ha habido en España de un debate real sobre el modelo de partidos políticos, y de financiación de los mismos, que se desea establecer. Es preciso iniciar un diálogo profundo con la sociedad civil acerca del rol que deben desempeñar los partidos políticos y, a juicio del Sr. Maroto, ese debate debería incluir la cuestión de la posible constitucionalización de la financiación pública de las formaciones políticas, medida que defendió en su intervención.

El Sr. Sánchez criticó las pautas que han seguido las reformas de la legislación sobre partidos. A su juicio, la actualización de este sector del ordenamiento, y en particular en lo relativo a la financiación, se ha caracterizado por una gran lentitud. Consideró necesario superar la tensión entre suficiencia de los recursos y transparencia y control en su uso. Debe además racionalizarse el procedimiento legislativo en esta materia, superando las reformas iniciadas al hilo de circunstancias coyunturales y dando al legislador tiempo para reflexionar de una manera independiente sobre cómo mejorar esta legislación.

El Sr. Maroto consideró que una de las herramientas más importantes para superar muchos de los problemas que afrontan los partidos políticos es el del cambio en la cultura política de los mismos. Es preciso acabar con la confusión entre las formas de exigencia de responsabilidad política y de responsabilidad penal. Esto puede conseguirse a través de un reforzamiento de la democracia interna, reforzando los pesos y contrapesos y, en particular, garantizando la independencia de los organismos de ética o de garantías para que éstos puedan imponer de manera objetiva las sanciones que resulten oportunas con arreglo a criterios de oportunidad.

El Sr. Maroto criticó que hasta el momento la legislación penal se haya empleado como una muleta de la legislación administrativa en relación con los delitos de financiación de los partidos políticos. Valoró negativamente diversos aspectos técnicos de la legislación penal vigente, como el elevado umbral monetario incluido en el artículo 304 bis o que algunas conductas se encuentren injustificadamente no penadas (condonación de deudas, irregularidades en la financiación pública, etc.).

En relación con las reformas legislativas recientes, el Sr. Maroto indicó que, si bien son un paso en la buena dirección, cuentan con algunos defectos que a su juicio deben ser corregidos. Puso el énfasis en la regulación de las donaciones a las fundaciones a los partidos, que quedaron exentas de las restricciones impuestas en la legislación del año 2012. Criticó que, en la actualidad, la realización de acciones conducentes a la financiación irregular de estos organismos sigue estando exenta de pena en el Código Penal.

En relación con las donaciones de las empresas a los partidos políticos, consideró que lo verdaderamente importante, más allá de la prohibición, es la de implantar los mecanismos que garanticen la transparencia para evitar que las personas jurídicas canalicen estas aportaciones a través de personas interpuestas.

7. Gloria Martínez Cousinou, Profesora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía.

La Sra. Martínez señaló, con carácter general, que aunque las sucesivas reformas en el régimen de la financiación electoral han corregido algunas insuficiencias, el sistema sigue teniendo importantes lagunas entre las que destacó la falta de transparencia y de control en cuanto al destino de la financiación.

En cuanto a la disyuntiva entre financiación pública y privada, la compareciente subrayó que a priori ninguna es preferible a la otra. Lo importante, a su entender, es que la financiación de las formaciones políticas sea transparente para la ciudadanía, pues éste es el mejor mecanismo para prevenir episodios de corrupción. Se mostró de acuerdo en la tendencia de los últimos años de promover un mayor peso de las donaciones privadas como medio para aumentar la base social de los partidos y acercar así la opinión pública al proceso político. Se mostró de acuerdo con que las personas jurídicas puedan realizar donaciones a los partidos siempre que éstas puedan ser conocidas por todos. No sólo debe publicitarse su cuantía sino también el momento exacto en el que se han producido, ya que es la forma de saber si la aportación económica ha condicionado de alguna forma la actuación de los miembros de esa formación.

En relación con la financiación pública, la Sra. Martínez se mostró crítica con muchas lagunas del sistema, en particular a lo relativo al control y transparencia de las aportaciones. Hizo especial hincapié en las donaciones que realizan las entidades locales, ya que a su juicio éstas no siempre se rigen por un régimen homogéneo y coherente. Por un lado, consideró cuestionable que las sucesivas leyes de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 72

presupuestos no hayan establecido un límite a las asignaciones económicas que las corporaciones locales pueden otorgar a las formaciones políticas, un hecho que ha sido también resaltado por el Tribunal de Cuentas. Por otra parte, la Sra. Martínez criticó la enorme heterogeneidad que existe entre las entidades locales a la hora de determinar qué cuantía se entrega a los grupos políticos. La compareciente aportó un documento que se adjunta en el que se detallan los datos que muestran esta heterogeneidad.

Además, la Sra. Martínez destacó que, en plena crisis económica, muchas corporaciones incrementaron sus aportaciones a los partidos políticos, un hecho que a su juicio sólo se explica por la falta de transparencia con la que se producen estas ayudas. Esta falta de transparencia se pone de manifiesto en que no es posible obtener, a través de la página web del Tribunal de Cuentas, los datos relativos al origen de la financiación pública que reciben los partidos políticos. La compareciente consideró injustificada esta opacidad si se compara con el nivel de publicidad existente en países como Gran Bretaña.

La Sra. Martínez consideró necesario incrementar los medios de que dispone el Tribunal de Cuentas para cumplir con sus obligaciones, pues a su juicio resulta imposible que en las actuales condiciones este órgano pueda fiscalizar la actividad económica de todas las formaciones en un plazo razonable. Por último, la compareciente solicitó que se revisara el plazo de prescripción de las infracciones en relación con la financiación de los partidos políticos, pues es frecuente que la labor de fiscalización concluya meses o incluso años después de que las infracciones cometidas en este campo hayan prescrito.

8. Elisa de la Nuez Sánchez-Casado, Abogada del Estado y miembro de la fundación «Hay Derecho».

La Sra. De la Nuez realizó una defensa del papel que los partidos políticos deben desempeñar en una democracia representativa. No obstante, subrayó que una política de regeneración en España debe partir de una modificación del régimen de los partidos políticos para garantizar que éstos funcionan bien y de manera competitiva. Aunque su actual regulación tiene una lógica explicación histórica, la de crear formaciones fuertes en el breve período de tiempo que duró la Transición, en la actualidad se observa que muchos de los problemas políticos que han aparecido se encuentran vinculados a la existencia de una regulación que deja a la autonomía de los partidos demasiado campo de acción.

A juicio de la Sra. De la Nuez, es preciso cambiar de un cambio de paradigma en la regulación de los partidos políticos. Ya no está justificado que se permita que cada formación regule los aspectos básicos de su funcionamiento interno, sino que está justificado que la legislación imponga límites que deban ser cumplidos. La plena autonomía ha permitido una excesiva concentración del poder en las cúpulas de las organizaciones, y se ha demostrado que ni los ciudadanos ni los militantes son capaces siempre de detectar todos los problemas que existen en el propio partido.

La compareciente enumeró varias patologías que a su juicio se observan en el funcionamiento interno de los partidos políticos y que podrían ser evitadas con una legislación más ambiciosa. Citó la prolongación de mandatos burocráticos en el seno de la organización durante décadas; la irregularidad en las fechas de celebración de los congresos; la no reunión de órganos internos establecidos estatutariamente; la excesiva concentración de poder en un número reducido de dirigentes; la sustitución de congresos por convenciones o conferencias sin poder decisorio; el traslado del debate ideológico a formaciones ajenas al partido como las fundaciones; la neutralización de las asambleas u órganos de carácter representativo o la política de personal que ha facilitado la aparición de casos de clientelismo.

La Sra. De la Nuez defendió que es preciso que la legislación profundice en los procedimientos democráticos en el seno de las formaciones políticas, y en particular de los pesos y contrapesos entre los órganos internos. Asimismo, insistió en que sería sumamente positivo que se fomentara la competencia interna en el seno de las organizaciones, en particular en lo referente a la elección de los candidatos para los comicios. Puso como ejemplo el modelo alemán, cuya legislación concibe los procesos de elección de los candidatos como una parte del procedimiento electoral, lo que refuerza las garantías que rigen para el mismo. En relación con la celebración de consultas internas, la compareciente indicó que a su juicio éstas pueden ser un complemento muy útil a los sistemas de democracia representativa que deben existir en las organizaciones.

En relación con la financiación, la Sra. De la Nuez se mostró partidaria de modelos mixtos, público-privados, que sean transparentes y perfectamente controlables. Es positivo, a su juicio, que se fomente una mayor cultura de donaciones privadas porque ello puede facilitar un mayor acercamiento de la ciudadanía a las organizaciones políticas. Se mostró sin embargo escéptica en cuanto a permitir las donaciones de las personas jurídicas. La compareciente criticó que la legislación sobre financiación haya

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 73

permitido que subsista la laguna de las fundaciones y las donaciones, que son entidades de las que se puede abusar para canalizar donaciones que no puede recibir el correspondiente partido.

La Sra. De la Nuez se mostró crítica con el funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Consideró acertado que se incrementen sus competencias y sus capacidades de fiscalización, pero consideró necesario que se acometa la reforma del procedimiento de elección de los Consejeros de Cuentas, ya que el procedimiento de designación otorga un peso excesivo a los partidos políticos que deben ser controlados. La lentitud en la aprobación de sus informes y la existencia de numerosísimas infracciones que no han recibido sanción por su parte son, a juicio de la compareciente, prueba de la necesidad de emprender una reforma en profundidad de este órgano.

9. José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

El Sr. Montilla indicó que es necesaria una reflexión acerca del **modelo de financiación** de los partidos políticos en España. Ésta es mayoritariamente pública en parte por las circunstancias existentes en el momento de implantación del sistema de partidos, que hizo necesario el establecimiento del régimen de subvenciones actualmente existente. Pero se mostró favorable a incrementar el peso de las aportaciones privadas con el fin de facilitar una mayor participación ciudadana en las formaciones políticas, en particular a través de la ampliación de la base de pequeños donantes. A su juicio, este objetivo se podría conseguir a través de la ampliación del tope que se puede deducir de la base imponible del I.R.P.F. de los donantes.

El Sr. Montilla indicó que el elemento nodal de la financiación de los partidos políticos debe ser la transparencia. Defendió que en la página web de cada formación tengan que aparecer todos los donantes con las cantidades que han aportado. El compareciente señaló que las reformas de los años 2012 y 2015 han sido en términos generales positivas, aunque han traído consigo algunos retrocesos tales como la regulación de las donaciones a las fundaciones o que la no presentación de las cuentas por los partidos tenga aparejada una infracción inferior a la existente con anterioridad. El compareciente apostó por igualar el régimen aplicable a las donaciones a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos con el aplicable a las donaciones que reciben los mismos partidos.

En relación con los préstamos bancarios, el compareciente señaló que se debe partir de que los partidos políticos, al igual que otras organizaciones, requieren de financiación para mantener su funcionamiento ordinario. Lo fundamental es que estos préstamos se produzcan en condiciones de mercado y que sean transparentes, de modo que en la página web de la formación se especifiquen las características de cada crédito. Defendió asimismo que el porcentaje de adelanto de los gastos electorales se eleve al 50% de la subvención final como forma de minorar la dependencia financiera de las candidaturas.

El Sr. Montilla, en lo referente al control interno de las finanzas, afirmó que sería conveniente que el responsable de la financiación del partido asumiera la responsabilidad por el funcionamiento de toda la estructura de la organización. A su juicio, es importante que esa responsabilidad se extienda al ámbito local y a las organizaciones sectoriales, campos que en ocasiones funcionan de manera diferenciada dentro de los partidos.

El compareciente propuso, como medio para reforzar la legitimidad de las actuaciones del Tribunal de Cuentas, que se traslade a este órgano el mecanismo de designación de los miembros de las juntas electorales. Esta composición mixta podría enriquecer el contenido de sus trabajos y garantizaría la imparcialidad de sus decisiones en la medida en que la mayoría de sus miembros habrían sido elegidos por insaculación entre los integrantes de la carrera judicial.

Por último, el Sr. Montilla argumentó que es necesario acometer una reforma de la Ley de Partidos Políticos que adecue a los mismos a las nuevas exigencias de la ciudadanía. La regulación actual es muy detallista en lo relativo al procedimiento de disolución pero contiene planteamientos muy genéricos o directamente omite la regulación en relación con cuestiones tales como la obligación de celebrar congresos, el procedimiento de designación de los candidatos y los dirigentes del partido, los derechos y deberes de los militantes... Existe, a su juicio, la necesidad de desarrollar esta legislación para adecuarla al modelo de partidos políticos que se demanda en la actualidad.

10. Carmen Navarro Fernández-Rodríguez, Tesorera-Gerente del Partido Popular.

La Sra. Navarro comenzó su intervención señalando que los importantes cambios legislativos que han tenido lugar en la regulación de los partidos políticos en el último lustro han provocado que las formaciones hayan tenido que adaptar su funcionamiento en todos los ámbitos de actividad. Ello, unido a las reducciones en las subvenciones públicas que ha tenido lugar, ha dado lugar a un marco más austero, exigente y transparente que ha supuesto un gran desafío para todas las formaciones.

La Sra. Navarro analizó el peso que las distintas fuentes de ingresos tienen en la contabilidad de los partidos políticos. Indicó que en el Partido Popular el 90 % de la financiación proviene de fuentes públicas y el 10 % de fuentes privadas. Los ingresos de origen privado provienen fundamentalmente de las cuotas de los afiliados, y sólo el 1-2 % de los ingresos provienen de donaciones. En este sentido, la Sra. Navarro defendió que la proliferación de cuentas bancarias exigida por la legislación vigente como forma de controlar el origen de los ingresos es una medida completamente innecesaria que complica fútilmente el funcionamiento de los partidos políticos. Existen herramientas contables que permiten fiscalizar la regularidad de estas aportaciones sin recurrir a la multiplicación de cuentas bancarias.

La Sra. Navarro se refirió asimismo a las aportaciones de los grupos institucionales. Existe, en la actualidad, una gran dispersión normativa en este terreno, pues en función del ámbito en el que opera cada grupo institucional (Cortes Generales, Parlamentos autonómicos o grupos de Corporaciones locales) se aplica un régimen diferente que no siempre resulta coherente. Existen disparidades no sólo en las cuantías que reciben los grupos (particularmente en los Ayuntamientos) sino también en los requisitos contables que se les imponen o en las restricciones aplicables para hacer uso de los fondos que perciben. Recomendó, pues, que se estableciera una norma clara y homogénea que regulara las aportaciones de estos grupos institucionales a los partidos políticos.

A continuación, la compareciente expuso los avances que el Partido Popular ha llevado a cabo en materia de transparencia en los últimos años. Se ha implantado la contabilidad en línea, con la exigencia de que cada asiento contable esté respaldado por la contabilidad escaneada que facilite la auditoría interna; se han establecido procedimientos para la operativa y desarrollo de la gestión económico-financiera del partido; se ha implantado un plan de auditorías internas y se han incorporado todas las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

En relación con las fundaciones, la Sra. Navarro defendió que no se les debe aplicar el mismo régimen jurídico que a los partidos políticos porque son entidades con fines diferentes. Las fundaciones ya están fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas más allá de lo que se fiscaliza a las fundaciones no vinculadas a partidos políticos.

En relación con las aportaciones privadas, la compareciente consideró que el sistema de las microdonaciones es muy difícil de controlar, pues los requisitos exigidos por la legislación difícilmente pueden darse. Los límites no sólo son cuantitativos, sino que debe exigirse asimismo el carácter nominativo o que los fondos no procedan de personas que vinculadas con contratos en el sector público. Estos requisitos, señaló, son difícilmente exigibles en las microdonaciones. Por otra parte, la Sra. Navarro puso en cuestión la exigencia de dar publicidad a las personas que han realizado aportaciones a los partidos políticos, pues muchas personas pueden preferir que no se sepa que han realizado donaciones a una formación política.

La Sra. Navarro explicó que la labor de modernización en terrenos como la transparencia o los procedimientos internos unida a un esfuerzo para funcionar con mayor austeridad ha posibilitado que el Partido Popular sea una formación saneada y transparente. La compareciente añadió, por otra parte, que el buen funcionamiento de nuestra democracia de partidos requiere de unas formaciones sólidas y fiables, lo que a su vez requiere que la financiación sea no sólo austera y transparente, sino también suficiente.

11. Gregorio Martínez Garrido, Director Gerente del Partido Socialista Obrero Español.

El Sr. Martínez inició su intervención exponiendo distintas medidas que desde el Partido Socialista Obrero Español se han adoptado para aumentar la transparencia y reforzar la austeridad. Tras repasar los cambios normativos producidos en los últimos años y los sucesivos recortes en las subvenciones públicas, defendió que las formaciones políticas dispongan de recursos suficientes para llevar a cabo sus atribuciones constitucionales.

El compareciente indicó que el 72,5 % de los ingresos del Partido Socialista Obrero Español proceden de fuentes públicas y el 27,5 % de fuentes privadas. En esta última categoría, señaló, predominan las

cuotas de los militantes y las aportaciones de los cargos públicos. El Sr. Martínez defendió buscar fórmulas que incrementen las aportaciones de origen privado y fomenten así la participación de los ciudadanos en la actividad de los partidos como incrementar los estímulos fiscales u homogeneizar las categorías de ingresos de origen privado, de modo que todas se rigiesen por la misma normativa.

El Sr. Martínez propuso que la financiación estatal quede vinculada no sólo a los resultados electorales de cada formación sino también a la consecución de otros objetivos en campos como la democracia interna o la transparencia. El Sr. Martínez explicó que el establecimiento de procedimientos participativos en la toma de decisiones o la creación de nuevas herramientas que incrementan la transparencia son acciones que benefician a toda la sociedad pero implican costes para las formaciones políticas, de modo que sería razonable establecer mecanismos para que los poderes públicos incrementaran el respaldo económico a las formaciones que las llevaran a cabo.

En relación la transparencia del sistema de financiación, el Sr. Martínez señaló que es preciso reforzar la legitimidad de nuestro sistema representativo impulsando la igualdad de oportunidades entre formaciones políticas y la legítima concurrencia electoral. En el Partido Socialista, el compareciente explicó que se ha aprobado un reglamento de control y gestión que establece las competencias y nivel de autorización de gasto y exige que el gerente tenga que aprobar las contrataciones de personal y la asunción de deudas. Se ha creado un sistema de auditoría interna y de control presupuestario y se han fijado los niveles de responsabilidad frente a impagos. Actualmente se publican los documentos que reflejan la situación financiera y patrimonial de la organización así como las declaraciones de bienes, renta e intereses de los integrantes de la dirección, del Grupo Parlamentario y del propio gerente. Se ha implementado un nuevo sistema de contratación de bienes y servicios basado en la publicidad, la concurrencia, la transparencia y la igualdad. Asimismo, la web de la organización publica los informes del conjunto de viajes que realizan los Diputados y Senadores y el Partido Socialista, señaló el Sr. Martínez, fue el primer partido en suscribir un convenio con Transparencia Internacional que recogía distintos compromisos.

El Sr. Martínez indicó que se ha aprobado un código ético de obligado cumplimiento para todos sus cargos públicos, que además deberán presentar anualmente los certificados de IRPF y patrimonio y contribuir a las finanzas del partido. Asimismo, el Partido Socialista ha elaborado un manual de prevención de conductas delictivas como mecanismo de promoción de la limpieza y la calidad democrática de su acción política.

El Sr. Martínez recomendó llevar a cabo una armonización normativa en relación con la financiación de los partidos políticos, ya que en este momento existe una legislación que calificó de inconexa y que, a su juicio, puede dar lugar a múltiples y en ocasiones divergentes interpretaciones de los operadores jurídicos. El compareciente solicitó que se ampliaran las competencias del Tribunal de Cuentas para que este órgano pudiera resolver dudas planteadas por los partidos políticos en relación con su actividad financiera de manera vinculante. Por último, recomendó que se recupere el límite de donaciones de las personas jurídicas a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos.

12. Daniel de Frutos Ramírez, Responsable Económico Financiero de Podemos.

El Sr. de Frutos comenzó refiriéndose al régimen de financiación de los partidos políticos, y criticó que las sucesivas reformas legislativas no se hayan producido de manera acompasada con los cambios en la sociedad española sino que se han dado como respuesta a casos de corrupción. Reclamó más transparencia en cuestiones relacionadas con la financiación de los partidos políticos, en particular en relación con las operaciones de financiación, las condonaciones de deuda y las garantías reales que vinculan a bienes que forman parte del patrimonio de los partidos políticos. Solicitó asimismo un control más eficiente de las fundaciones y entidades vinculadas.

El compareciente recomendó que se rebajara el límite máximo a las donaciones privadas que pueden aceptar los partidos políticos. Indicó que el tope de 50.000 euros sigue siendo muy alto, y explicó que en Podemos se ha rebajado el umbral a 10.000 euros, con obligación de publicar todas las donaciones que excedan los 5.000 euros. El Sr. de Frutos consideró deseable que se promuevan las microdonaciones como instrumento para reforzar la participación ciudadana en las formaciones políticas. Indicó que en estos momentos los mecanismos electrónicos de pago para formalizar estas operaciones son plenamente seguros y permiten conocer perfectamente el origen de cada donación. El compareciente recomendó que, como mecanismos para fomentar esta figura, se estableciera un incentivo fiscal reforzado para las donaciones de menor cuantía que pudiera estar condicionado por los niveles de renta. También propuso estudiar el establecimiento de un sistema de complementos públicos a las donaciones privadas.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 76

El Sr. de Frutos señaló que el sistema público de financiación tal y como está actualmente establecido permite que los partidos políticos dispongan de medios suficientes para llevar a cabo su actividad. Recomendó que las formaciones políticas recurran a productos financieros distintos de los préstamos, tales como las líneas de crédito, para hacer frente a las necesidades temporales de tesorería. El compareciente indicó que sería procedente que se debatiera sobre la idoneidad de rebajar las subvenciones electorales a los partidos políticos, medida que podría venir acompañada por un único envío postal de propaganda por parte de la Administración electoral.

El Sr. de Frutos puso en valor la figura de los microcréditos como instrumento para reforzar la independencia y la viabilidad de las formaciones políticas. Señaló que entre marzo de 2015 y junio de 2016 su partido ha recaudado por esta vía más de 6 millones de euros procedentes de más de 25.000 personas, que han sido devueltos en su totalidad.

El Sr. de Frutos pidió que la Ley de Financiación aportara más luz sobre las aportaciones que los grupos institucionales realizan a los partidos políticos. Las diferentes Cámaras legislativas y Corporaciones locales encuentran enormes dificultades, en su opinión, para interpretar la actual redacción normativa, lo cual ha dado lugar a incongruencias que dificultan la gestión contable de los partidos políticos.

En relación con el Tribunal de Cuentas, el compareciente recomendó cambiar en profundidad el sistema de elección de sus integrantes para despolitizarlo y reforzar su independencia. Recomendó asimismo actualizar sus procesos de selección del personal y reforzar sus recursos humanos y técnicos. El Sr. de Frutos afirmó que el Tribunal de Cuentas debería adoptar medidas como limitar el endeudamiento permitido a los partidos políticos, regular los procedimientos de suspensión de pagos y liquidación de las formaciones políticas o concretar las actividades mercantiles que pueden llevar a cabo.

El Sr. de Frutos se refirió finalmente a las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos y recomendó que sus ingresos deberían estar controlados. Las donaciones deberían estar identificadas con toda la información del donante y deberían imponerse los mismos requisitos que se exigen a las donaciones que reciben las formaciones políticas.

13. Carlos Cuadrado Arroyo, Secretario de Finanzas de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.

El Sr. Cuadrado abogó por un sistema de financiación mixto, con una combinación de ingresos públicos y privados, accesible y transparente. Expuso diferentes medidas que en su partido se llevan a cabo con este fin, tales como la existencia de instrucciones internas de contratación aplicables a todos los contratos; la vigencia de un protocolo de gastos de los grupos parlamentarios; un protocolo de rendición de cuentas ante las Cámaras; la publicación de las cuentas desde el ejercicio 2009 en su portal de transparencia; el funcionamiento de una comisión interna de transparencia y control económico o la implantación del nuevo plan de contabilidad de los partidos políticos. El Sr. Cuadrado se refirió asimismo a la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, que contiene numerosas medidas orientadas a promover la transparencia y la limpieza del sistema político.

El Sr. Cuadrado explicó que Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía no tiene deudas, lo que les permite funcionar con mayor independencia y viabilidad. Indicó que los únicos créditos que contrae su partido se contratan con motivo de los procesos electorales pero que son devueltos de manera inmediata limitando así el pago de intereses. Señaló que la organización arroja un superávit contable, hecho que les ha permitido buscar únicamente fuentes de financiación en torno a las cuales no existe duda alguna sobre la legalidad.

El Sr. Cuadrado recomendó reformar la legislación sobre financiación para aportar mayor seguridad jurídica a las formaciones políticas. La dispersión normativa ha dado lugar a conflictos particularmente en el ámbito autonómico y local, así como a un régimen de subvenciones poco transparente para la sociedad. El Sr. Cuadrado solicitó asimismo clarificar el régimen de financiación de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos así como de los convenios con entidades públicas y privadas que pueden suscribir estas fundaciones, ya que a su juicio la regulación actual genera incertidumbre. El compareciente explicó que su partido mantiene inactiva la fundación que se ha creado, y ha renunciado con ello a las subvenciones a las que tenía derecho, para evitar incurrir en cualquier irregularidad.

En relación con las microdonaciones, el Sr. Cuadrado indicó que Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía ha renunciado también a este mecanismo debido a que la legislación actual no ofrece ninguna claridad ni seguridad jurídica. Recordó que el Tribunal de Cuentas, en un informe de 2014, recomendó regular este sistema y desde entonces permanece la laguna normativa. Aunque su partido intenta incorporar siempre

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 77

las nuevas tecnologías para mejorar su implantación, consideró que es más prudente esperar a que el ordenamiento jurídico se actualice antes de buscar esta fuente de financiación.

El Sr. Cuadrado consideró que el Tribunal de Cuentas debería trabajar para ofrecer mayor seguridad jurídica a los partidos y así facilitar su labor. Por un lado, recomendó que se asignase a este órgano mayor volumen de medios para actuar más rápidamente y dotar de mayor eficacia a su labor de fiscalización. Indicó que sería positivo que el Tribunal de Cuentas debería contar con una plantilla de asesores a los que poder plantear cuestiones de manera presencial, más allá de las puntuales consultas telefónicas, e incluso se debería crear un canal que permitiese resolver las cuestiones de manera vinculante. Asimismo, el Sr. Cuadrado planteó la necesidad de sistematizar los informes de control interno o aprobar modelos de auditorías externas que dotaran de homogeneidad a la información que se exige a las formaciones políticas. Finalmente, se solicitó la creación de un comisionado del Tribunal de Cuentas que publique la acumulación de cuentas de todos los partidos y sus fundaciones, desglosando con todo detalle las donaciones recibidas.

14. Jordi Roig Puñet, Secretario Nacional de Finanzas y Administración de Esquerra Republicana de Catalunya.

El Sr. Roig indicó que la financiación de los partidos políticos debe cumplir cuatro objetivos: ser suficiente, no provocar desigualdades, permitir la participación de los ciudadanos y ser transparente. En relación con la suficiencia, recomendó que se fije un mínimo de financiación pública que garantice la supervivencia económica de las formaciones. Asimismo, indicó que sería conveniente que se modificara la legislación de modo que se dotara de mayor estabilidad al régimen de subvenciones que reciben los partidos. Éste debería hacerse depender de un indicador adicional vinculado a los resultados en las elecciones municipales, ya que se trata de un parámetro que se mantiene inalterado durante cuatro años y permitiría acceder a la financiación pública a formaciones que no llegan a obtener representación parlamentaria. A los efectos de reducir los costes en que incurren los partidos, el compareciente recomendó establecer un único envío de propaganda electoral, que reduciría sensiblemente los presupuestos para hacer frente a campañas electorales.

El Sr. Roig defendió también la adopción de medidas para regular la financiación privada. Explicó que los ingresos de Esquerra Republicana de Catalunya dependen en un 75% de financiación pública y en un 25% de aportaciones privadas, de las que el 1% corresponde a donaciones. Señaló que considera excesivo el límite de 50.000 euros para las donaciones privadas, y que en estos momentos su partido ha renunciado a recurrir de manera masiva al mecanismo de las microdonaciones porque considera que la legislación no aporta suficiente seguridad jurídica en esta materia.

El Sr. Roig hizo hincapié en la necesidad de limitar el margen de endeudamiento en que pueden incurrir las formaciones políticas y recomendó que se excluyese a los partidos con patrimonio neto negativo de obtener financiación externa, medida que a su juicio habría impedido la desaparición de algunas formaciones políticas. El Sr. Roig consideró que los partidos políticos no deberían endeudarse para hacer frente a gastos ordinarios, si bien es razonable que puedan contraerse líneas de crédito con motivo de los procesos electorales.

Para fomentar la participación ciudadana en los partidos políticos, el compareciente recomendó mejorar el tratamiento fiscal de las cuotas y aportaciones de los afiliados, incrementando la base de la deducción incluso equiparando los beneficios fiscales de las cuotas y aportaciones a los de los donativos.

En materia de transparencia, el compareciente propuso que se impusiera que toda la información facilitada por las formaciones políticas tuviera la misma estructura para permitirse así la comparación de la información. Consideró, en ese sentido, que la aprobación del nuevo plan general de contabilidad ha sido un paso en la buena dirección. En relación con la contratación, el Sr. Roig indicó que Esquerra Republicana de Catalunya.

El compareciente afirmó que sería necesario que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local regulará de manera más amplia las aportaciones que los grupos institucionales constituidos en el seno de las corporaciones locales realizan a los partidos políticos.

En relación con el Tribunal de Cuentas, el Sr. Roig consideró importante garantizar su independencia y dotarlo de más recursos tanto humanos como tecnológicos. Puso en valor la profesionalidad de los funcionarios que prestan sus servicios en el Tribunal de Cuentas y recomendó que se pudieran formular consultas a este órgano cuyas contestaciones fueran vinculantes y pudieran consultarse en una base de datos de acceso público.

El Sr. Roig recomendó prohibir las donaciones a las fundaciones vinculadas a las formaciones políticas. Señaló que a su juicio no es necesario equiparar los límites de las donaciones que reciben con el existente para los partidos políticos, ya que las fundaciones reciben menos financiación pública. Consideró que no hay inconveniente en que estas fundaciones suscriban convenios de colaboración con entidades públicas o privadas siempre y cuando exista una regulación legal clara y una verificación por el Tribunal de Cuentas.

15. Rakel Barañano Gurtubai, Directora Económico Financiera de Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco.

La Sra. Barañano recordó que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental de participación. Abogó, en ese sentido, por un sistema mixto de financiación público-privada que garantice la estabilidad e independencia de las formaciones políticas. Cuestionó la contraposición que en ocasiones se establece entre recursos públicos y participación ciudadana, pues las subvenciones que reciben los partidos políticos dependen directamente de los resultados electorales.

La Sra. Barañano indicó que la financiación privada debe complementar la pública de manera significativa, ya sea en forma de cuotas de afiliados, aportaciones, donaciones o incluso actividades propias de los partidos en su organización interna. La compareciente cuestionó la tendencia a imponer criterios cada vez más restrictivos a las donaciones privadas, que a su juicio van en contra a intentar reducir la dependencia que los partidos tienen de las subvenciones públicas. Indicó que en vez de establecerse prohibiciones, como ha ocurrido con la eliminación de las aportaciones de las personas jurídicas o la reducción del umbral permitido a las aportaciones de las personas físicas, habría sido preferible mejorar los controles y la transparencia. En relación con las microdonaciones, la compareciente explicó que en su partido no se ha recurrido a esta figura pues existen importantes lagunas normativas que deben ser previamente resueltas.

En relación con la financiación pública, la compareciente se mostró desfavorable al establecimiento de un sistema de complementos públicos a las donaciones privadas, ya que señaló que no se trata de un sistema especialmente justo y equitativo. Se mostró partidaria de que se empleara como parámetro la representación obtenida. La compareciente estuvo de acuerdo con la utilización de incentivos fiscales como mecanismo para fomentar las donaciones privadas pero advirtió que, a su juicio, no va a tener un efecto muy sustancial en el nivel final de las aportaciones.

En relación con la actividad electoral de los partidos políticos, la Sra. Barañano dijo que es preciso que la legislación electoral garantice la existencia de igualdad de condiciones entre las formaciones electorales de cara a los comicios. Se refirió, en este sentido, a la distorsión que produce el hecho de que algunos partidos obtengan una donación en especie al disponer de mayor presencia en los medios de comunicación de amplia difusión, particularmente la televisión.

La compareciente se refirió a las medidas que el Partido Nacionalista Vasco ha llevado a la práctica para reforzar su transparencia y mejorar su funcionamiento interno. Señaló que la exigencia de llevar a cabo una consolidación contable de toda la organización ha supuesto un gran desafío ya que el partido reconoce una gran autonomía de gestión interna a sus distintos niveles territoriales. Se ha elaborado un programa específico de gestión a partir del plan general de contabilidad de los partidos políticos y se ha implantado un sistema informático específico de contabilidad y gestión con una única base de datos. La Sra. Barañano señaló asimismo que la estructura del partido está estabilizada en parámetros sostenibles desde el punto de vista financiero.

La compareciente indicó que el Tribunal de Cuentas debería contar con los medios suficientes para realizar su función de fiscalización y que sus informes sean emitidos en los plazos legalmente establecidos. Recomendó que se ampliaran sus competencias al área consultiva para que pudiera emitir informes vinculantes sobre consultas que se le trasladaran cuando existan dudas derivadas de la interpretación de la normativa vigente. Indicó que la función sancionadora no puede ser la que prevalezca sobre el resto de las funciones que este órgano tiene atribuidas y añadió que la independencia del Tribunal de Cuentas debería garantizarse o bien evitando injerencias de los partidos que van a ser fiscalizados o bien asegurando que todos los partidos al menos estuvieran representados en su pleno.

La Sra. Barañano sostuvo que las fundaciones vinculadas a los partidos políticos tienen un objeto propio y distinto del objeto del partido político, por lo que deben tener un régimen de gobierno económico y de fiscalización distinto.

16. Jordi Oliveras Casals, Responsable de Finanzas del Partit Demòcrata Europeu Català.

El Sr. Oliveras comenzó su intervención refiriéndose a las reformas que, a lo largo de los últimos años, se han producido en el ámbito de la financiación de las formaciones políticas. Valoró positivamente las ganancias que se han producido en términos de transparencia, publicidad y control. Se mostró asimismo favorable a otras medidas adoptadas, tales como la de no admitir las donaciones procedentes de empresas o la de reforzar de mayor transparencia a los instrumentos de financiación privada.

El compareciente, sin embargo, consideró demasiado drástica la reducción en las subvenciones que reciben los partidos políticos. El Sr. Oliveras se mostró partidario de un sistema mixto de financiación de partidos, que garantice que éstos disponen de recursos suficientes para cumplir con sus cometidos. Por ese motivo, solicitó que, en la medida en que las circunstancias económicas lo permitan, se incrementen los niveles de financiación en los próximos ejercicios. Por otra parte, el compareciente cuestionó que parte de las subvenciones puedan quedar condicionadas lo que calificó como subjetividad política, citando el ejemplo de la constitución o no de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

El Sr. Oliveras sostuvo que la consolidación contable exigida por la legislación supone un gran desafío para formaciones políticas que tienen una implantación intensa en localidades de menor tamaño. Indicó que es extremadamente difícil la fiscalización de la actividad participativa de base. No obstante, el compareciente explicó que el Partit Demòcrata Europeu Català, al ser una formación de reciente creación, ha implantado desde el primer momento una caja única que facilita notablemente el control de toda la actividad económica de la organización. Además, el compareciente indicó que su partido ha creado una Comisión por la calidad democrática, la transparencia, el cumplimiento ético y de garantías, que es un órgano encargado de velar por la transparencia en estas cuestiones. Cuenta asimismo con una comisión económica que realiza un seguimiento presupuestario y contable.

El compareciente señaló que el Tribunal de Cuentas es un órgano que debe ser potenciado. Aunque su partido no ha sido objeto todavía de un informe de fiscalización completo, debido a su reciente creación, mostró su parecer favorable con las reformas introducidas en su legislación en los últimos años en la medida en que ha supuesto una mejora en términos de transparencia.

El Sr. Oliveras expuso que en estos momentos el Partit Demòcrata Europeu Català carece de una fundación vinculada. Existe en estos momentos un proceso de reflexión abierto acerca de la conveniencia o no de emplear este instrumento, entendiéndose que la fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre estas figuras debe ser tan intensa como la que se desarrolla sobre los partidos políticos.

El Sr. Oliveras se mostró favorable a seguir incorporando las microdonaciones como herramienta para fomentar una menor dependencia respecto de la financiación pública de los partidos políticos. Consideró que sería positivo el establecimiento de estímulos fiscales específicos para promover las microdonaciones, si bien manteniendo inalterada la exigencia de la transparencia en el uso de esta herramienta.

17. Barbara Jouan, Experta jurista sénior de la Comisión Nacional Francesa sobre Cuentas de Campaña y Financiación de Partidos Políticos.

La Sra. Jouan comenzó su intervención recordando que la regulación de la financiación de los partidos políticos es relativamente reciente en el tiempo. Aunque cada país debe desarrollar su modelo en función de sus circunstancias, es preciso contar con un marco sólido porque se ha comprobado que la financiación es un terreno en el que es frecuente que surjan casos de corrupción.

La compareciente glosó los principios básicos de la financiación. La igualdad, entendida como un plano equilibrado de competición electoral, es el primero de ellos. La transparencia (aplicada tanto a las fuentes de financiación como a la forma de supervisión) y la asunción de responsabilidades (control de los actores implicados en la financiación son los dos restantes.

En relación con las fuentes de financiación, la Sra. Jouan indicó que España destaca por la elevada proporción de financiación pública respecto a la privada. Advirtió que incrementar los incentivos fiscales para las donaciones de los particulares a los partidos no reducirá la dependencia que las formaciones políticas tienen de los fondos públicos. Ello se debe a que las donaciones que dan lugar a deducciones tributarias no son sino una forma de reducir la recaudación fiscal y dedicar esos fondos a sufragar a los partidos. La compareciente se mostró partidaria del sistema de *matching funds*, de manera similar a lo que ocurre en Alemania o en la ciudad de Nueva York. Es un mecanismo que puede conciliar la transparencia con la promoción de las donaciones privadas.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 80

La Sra. Jouan se refirió especialmente al denominado *crowdfunding*, afirmando que a su juicio se trata de un buen mecanismo de financiación. Indicó que este sistema ha encontrado dos barreras en Francia. El primero es el principio de unicidad de cuentas bancarias dedicadas a financiar costes electorales, que impide que se cree una cuenta dedicada a recibir este tipo de donaciones. El segundo es la prohibición de uso de intermediarios para canalizar estas donaciones, que excluye que se empleen plataformas como *Paypal* para recaudar donaciones a través de Internet. Por el contrario, en Estados Unidos el *crowdfunding* ha tenido una gran aceptación, y ha servido para que los candidatos impliquen a un elevado número de personas en sus campañas.

La Sra. Jouan hizo hincapié en mantener el mayor nivel de transparencia posible en la financiación de partidos políticos. Consideró necesario publicitar los registros de todas las transacciones financieras de las formaciones. En relación con los sujetos titulares del deber de publicar la información relativa a su financiación, la compareciente se mostró partidaria de incluir a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos entre los obligados por la norma. Puso el ejemplo del Reino Unido, donde las personas u organizaciones que hacen campaña a favor de alguna de las candidaturas se consideran como parte de las mismas a los efectos del deber de transparencia.

La Sra. Jouan valoró también la posibilidad de que los sistemas de financiación sirvan para sufragar los procedimientos de democracia interna de los partidos. En países como Francia o Estados Unidos se han articulado mecanismos para que las formaciones que realicen comicios internos puedan recibir subvenciones públicas para costearlos, a lo que se une la posibilidad, en el caso francés, de que se exija a los electores una pequeña aportación para la formación política correspondiente.

En relación con la supervisión del cumplimiento de la norma, la Sra. Jouan consideró que un elemento fundamental es que el órgano encargado de la misma sea independiente respecto de las formaciones políticas. En este sentido, se mostró crítica con el procedimiento de designación de los integrantes del Tribunal de Cuentas, que puede dar lugar a una composición politizada. La Sra. Jouan se mostró partidaria, además, de la existencia de un órgano específico que supervise la financiación de los partidos. Expuso las características de la Comisión Nacional Francesa sobre Cuentas de Campaña y Financiación de Partidos Políticos, que a su juicio se caracteriza por la independencia de sus miembros, que carece de funciones investigadoras ni de facultades en relación con las encuestas, las declaraciones de intereses o la publicidad.

18. Marcin Walecki, Jefe del Departamento de Democratización en la Oficina para las Instituciones Democráticas de Derechos Humanos de la OSCE, y Jacopo Leone, Responsable de la Oficina para la Gobernanza Democrática y la Igualdad de Género de la OSCE.

Los comparecientes valoraron positivamente las últimas reformas que se han producido en relación con la financiación de los partidos políticos. Consideraron imperativo seguir avanzando ante los niveles de desconfianza existentes frente a las formaciones.

Los comparecientes recomendaron profundizar en la transparencia del sistema, en particular en lo relativo a las fundaciones ligadas a los partidos. Citaron los ejemplos del Reino Unido, Irlanda, Canadá o la República Eslovaca como casos en los que las fundaciones reciben un trato similar que el que reciben las formaciones a las que están vinculadas. Consideraron imperativo también mejorar en la consolidación de la contabilidad de los partidos en todos los ámbitos, incluyendo el local. Es, a su juicio, una de las deficiencias que más opacidad generan en el sistema. Se mostraron también partidarios de que futuras reformas legislativas aborden cuestiones como los conflictos de intereses y los grupos de presión, que son elementos que se encuentran estrechamente relacionados entre sí.

En este sentido, los comparecientes recomendaron que se refuercen las medidas de control interno en los partidos políticos como mecanismo de primera línea para evitar irregularidades. Es preciso, en este sentido, que todas las personas vinculadas a la financiación de las organizaciones políticas cuenten con el respaldo necesario dada la complejidad de la legislación para evitar errores fruto del desconocimiento. Este respaldo debe ser jurídico y técnico.

En relación con las fuentes de financiación, se mostraron de acuerdo con que sería conveniente incrementar las donaciones privadas a los partidos. Consideraron que la implantación del llamado *crowdfunding* debe darse en la medida en que se garantice la plena transparencia de los procedimientos de recaudación, lo que requiere de una tecnología suficiente y de una legislación clara y de buena calidad técnica. Estuvieron de acuerdo en que el análisis de los modelos de financiación requiere un previo

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 81

conocimiento del coste de la democracia en cada país, y resaltaron en todo caso que nuestro sistema político es menos costoso que el de muchos países de circunstancias similares a las españolas.

Los comparecientes señalaron que el modelo de financiación debe promover mayores niveles de participación política. Pusieron como ejemplo el caso de países como Francia o Finlandia, donde se vincula el nivel de financiación pública al grado de equilibrio de género en cada partido. Este mecanismo ha demostrado ser un incentivo útil para reforzar la igualdad en las organizaciones.

En lo relativo a la supervisión, los comparecientes señalaron que el órgano encargado de la misma debe reunir cuatro requisitos: plena independencia financiera y operativa, plena independencia en términos de designación, plena independencia en sus procedimientos y un liderazgo respetado por todos los actores políticos. Además, calificaron como fundamental que el Tribunal de Cuentas disponga de los recursos necesarios para cumplir con su labor. Las sanciones que se puedan imponer por estos órganos deben ser ante todo proporcionales y efectivas. Afirmaron que las sanciones administrativas han demostrado ser un instrumento más útil que las penales, y mejor adaptado a la realidad de las formaciones políticas.

19. José María Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

El Sr. Gimeno indicó que es preciso reconocer que existe en España un problema con la corrupción, aunque a su juicio no se puede afirmar que existe una corrupción sistémica en la medida en que tenemos un sistema administrativo y judicial independiente con los mecanismos para evitarla. Consideró que el mejor instrumento para combatir la corrupción es el de la prevención, que requiere de un buen diagnóstico y unos expertos con la capacidad técnica suficiente como para proponer medidas. Señaló además que es necesario un esfuerzo didáctico entre todos los ciudadanos, pudiendo tomarse como referencia el caso de Suecia.

En relación con los partidos políticos, defendió que debemos partir de reconocer a los mismos una naturaleza jurídica próxima a las entidades públicas, lo que serviría de base para modificar algunos aspectos de su regulación. Defendió, en este sentido, que se aplique de manera estricta el deber de las formaciones políticas de la normativa en materia de contratación pública en los términos exigidos por la Directiva 2014/24. Recomendó, así, que los partidos tengan que publicar sus contratos en la Plataforma de Contratos del Sector Público.

Siguiendo con los partidos, el Sr. Gimeno indicó que es necesario implantar un modelo de financiación de corte nórdico, y basado por tanto en el principio de transparencia. Siguiendo con esa idea, afirmó que la legislación debe abordar la relación de los partidos con los grupos de interés, mostrándose partidario de que el ordenamiento jurídico regule la figura de los *lobbies* y su interacción con los partidos políticos y los poderes públicos. Por último, recomendó que los partidos tengan que contar con un sistema de *compliance* que prevenga la aparición de irregularidades y que tenga, además, un efecto didáctico frente a la ciudadanía al poner de manifiesto la voluntad firme de atenerse a la legislación.

El Sr. Gimeno señaló que la reforma de la contratación pública está en la raíz de muchas de las soluciones a los casos de corrupción, para lo cual enumeró una serie de propuestas. Recomendó que se afronte la profesionalización de la Administración pública de manera que las decisiones en materia de contratación recaigan en profesionales de la materia expertos en la gestión pública y no en políticos.

El Sr. Gimeno recomendó unificar procedimientos de contratación. Indicó que en España existen más de diez mil instrucciones internas que generan un caos regulatorio y perjudican la seguridad jurídica. Recomendó acabar con numerosos entes instrumentales no necesarios que no aplican la legislación de contratos y que se persiga, con carácter general, una unificación de las reglas de contratación pública. Por otra parte, consideró necesario acabar con los procedimientos sin publicidad y poner coto a la utilización excesiva del contrato menor. Por otra parte, afirmó que el procedimiento negociado con publicidad es una buena herramienta que concilia agilidad con transparencia.

El compareciente propuso también extender la figura del recurso especial, que ha demostrado ser de gran utilidad, para lo cual podría ser positivo rebajar los umbrales existentes. Y, finalmente, recomendó limitar el uso de los modificados, un objetivo que se podría perseguir aplicando las herramientas previstas en las Directivas, como la publicidad, la posibilidad de recurso (se mostró partidario de ampliar la legitimación para interponer el mismo, y en particular de establecer la acción pública) o el régimen estricto de control.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 82

En relación con el Tribunal de Cuentas, el Sr. Gimeno señaló que la clave radica en quiénes son las personas designadas como vocales de cuentas, no el procedimiento de elección en sí. Recomendó que se le adjudiquen más potestades, como la de recabar información adicional a la remitida por las entidades sujetas a su control. Debería contar, según el compareciente, con la posibilidad de investigar con carácter previo o paralizar actuaciones ilegales, sin perjuicio de que sus decisiones se encuentren fiscalizadas por otros órganos con posterioridad.

20. Fernando Jiménez Sánchez, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia.

El Sr. Jiménez señaló que acabar con la financiación irregular de los partidos es una cuestión clave porque afecta a la igualdad de condiciones en la competición electoral y a la confianza en el propio sistema político. Consideró que es preciso poner el énfasis en que se dan las condiciones que hacen posible el cumplimiento de las normas, y en ese sistema recomendó que los partidos implementen programas de *compliance*. El compareciente recomendó asimismo que se lleve a cabo un esfuerzo de formación continua con los partidos tomando como referente el modelo noruego, lo que facilitaría que las formaciones pudieran cumplir con sus obligaciones en la materia. Este esfuerzo debería centrarse especialmente en el ámbito local.

En relación con las fuentes de la financiación, el Sr. Jiménez recordó que en España existe una enorme dependencia respecto de las subvenciones públicas desde el punto de vista comparado. Se mostró favorable a acercarse a los modelos anglosajones, con mayor peso de las aportaciones privadas y una transparencia muy exigente que permite conocer todas las donaciones. Consideró que fomentar las aportaciones privadas puede mejorar la conexión de los partidos con el resto de la sociedad. Entre las propuestas que podrían valorarse destacó alguna forma de *matching funds* o un mecanismo de incentivos fiscales limitado, que no termine convirtiéndose en una nueva forma de financiación pública.

En relación con la transparencia, el Sr. Jiménez alertó contra el exceso de información que se difunde, que puede dificultar que se conozca una imagen real de la financiación de los partidos. Defendió que las formaciones difundan información de calidad que sea fácilmente contrastable por los ciudadanos desglosada por áreas y por territorios.

Con carácter general, el compareciente señaló que la prevención de la corrupción debe venir, principalmente, por propuestas que no afectan directamente al régimen de los partidos. Hizo referencia a la necesidad de reformar los procedimientos de contratación haciendo que éstos dependan exclusivamente de profesionales de la gestión pública. Apostó, pues, por despolitizar las Administraciones públicas, por acabar con los entes instrumentales que están exentos de las normas de control del Derecho Administrativo y por imponer a los directivos del sector público controles más estrictos que garanticen su adecuación al cargo, incluyendo, en su caso, el examen parlamentario previo. Por otra parte, el compareciente valoró muy positivamente la experiencia de los países nórdicos, que han invertido en políticas de buen gobierno de modo que la percepción ciudadana de la esfera pública es más completa y realista.

En relación con los órganos de control, el compareciente consideró que debe mejorarse la figura del Tribunal de Cuentas. Aunque ha realizado aportaciones útiles, consideró que su labor de fiscalización no ha sido ágil ni efectiva, lo que se pone de manifiesto en los retrasos que acumulan sus informes. Defendió cambiar el órgano supervisor, y consideró un buen referente la Comisión Electoral Británica. Destacó, en ese sentido, la labor que realiza la Junta Electoral Central, que es uno de los órganos mejor valorados de nuestro sistema político. Aunque crear un órgano específico puede resultar a priori un incremento del gasto público, el compareciente señaló que es una inversión que puede redundar en la mejora de las políticas de todo el sector público.

21. Elena García Guitián, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

La compareciente centró su intervención en los desafíos que afrontan nuestros modelos de democracia en el contexto actual. Comenzó refiriéndose a las regulaciones internas de los partidos, que a su juicio son un elemento esencial para que éstos se atengan a la legalidad en sus comportamientos. Es preciso crear organizaciones que hagan efectivos sus propios códigos éticos, ya que es la única forma de que existan responsabilidades colectivas por los comportamientos de sus miembros. La función de seleccionar

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 83

adecuadamente a las personas que concurren a los comicios es de la máxima importancia, y requiere de mecanismos que garanticen que se respetan los valores del partido.

La Sra. García se refirió también a la democracia interna de los partidos políticos. A su juicio, actualmente es necesario que se fomenten mecanismos que faciliten la participación en la toma de decisiones de los partidos para lograr que éstos atraigan a una base más amplia de personas. Aunque estas votaciones internas no son la panacea que vaya a evitar el distanciamiento con la sociedad, estas elecciones pueden posibilitar que aparezcan procesos de discusión pública de problemas, políticas o propuestas que enriquezcan enormemente a las organizaciones. No obstante, añadió, se debe tratar de evitar que estos procesos electivos refuercen candidaturas personalistas en detrimento de proyectos colectivos articulados en torno a propuestas de fondo. Existen, en todo caso, diferentes formas de aplicar el principio democrático igualmente válidas entre las que debe optarse en función de las circunstancias concretas.

La Sra. García hizo hincapié en las formas de fomentar la participación en los asuntos públicos, en particular en el contexto de la actual desafección política. Aludió a la relación de los partidos con la denominada sociedad civil, y en particular con los grupos de interés. A juicio de la oradora, la multiplicación del número de organizaciones que conforman la sociedad civil ha dado lugar a que la implantación social de los partidos políticos sea más compleja pero a la vez mucho más importante que nunca, siendo ésta una de las claves para articular una democracia de calidad. Hizo especial alusión a la participación de las personas jóvenes en el contexto de la transformación generacional vivida en los últimos años. La compareciente señaló que se han producido cambios culturales en todas las organizaciones que deben llegar a los propios partidos políticos.

En relación con la financiación de los partidos políticos, la compareciente apostó por mantener un modelo con predominio de las fuentes públicas. Consideró positivo que se haga un esfuerzo por fomentar las aportaciones privadas, siempre de personas físicas, en cantidades pequeñas. De esta forma se puede lograr involucrar a más personas en el proceso político. Afirmó que la clave del modelo debe ser la transparencia que impida que la financiación altere la actuación de los partidos políticos. Defendió la figura de los microcréditos y consideró que debe hacerse un esfuerzo por emplear al máximo las nuevas tecnologías e intentar equilibrar así las posibilidades de recibir financiación.

La Sra. García hizo una reflexión acerca de los diferentes modelos de democracia entre los que debe optarse. Explicó la tendencia a hablarse de una representación institucional, basada en los procesos electorales, complementada por una representación funcional, propia de sociedades más complejas, en las que las exigencias de los ciudadanos giran en torno a iniciativas más concretas que no siempre pueden ser canalizadas únicamente a través de los partidos políticos. Criticó la dicotomía creada entre democracia representativa y democracia participativa ya que entre la representación y el fomento de distintos modos de participación no ha de existir contradicción, como tampoco existe entre los comicios electorales y los mecanismos orientados a promover los procesos deliberativos en torno a las cuestiones públicas.

22. Felipe Gómez-Pallete Rivas, Presidente de la Asociación por la Calidad y Cultura Democráticas.

El compareciente comenzó su intervención realizando una reflexión acerca del significado del concepto «calidad democrática», que debe entenderse también en términos de cumplimiento de los compromisos adquiridos. Se trata de un ideal que no constituye un fin en sí mismo, sino un medio al servicio de una sociedad más equitativa.

El Sr. Gómez-Pallete analizó asimismo el papel que los partidos políticos, como instituciones, deben desempeñar en la sociedad. Recomendó a los integrantes de estas organizaciones que abandonen el cortoplacismo, el inmovilismo, el pensamiento por cuenta ajena y a interiorizar que todo partido tiene una vertiente política y una vertiente burocrática. Frente a la rígida separación entre la esfera política y la administrativa, el compareciente recomendó asumir y entender esta segunda dimensión de los partidos políticos.

En relación con la corrupción, el Sr. Gómez-Pallete alertó de que es preciso realizar un análisis mucho más completo de este complejo fenómeno. Por un lado, recomendó que su estudio se encuadre no sólo en el eje público-privado sino también en el eje poderosos-débiles. Este hecho pone de manifiesto que sólo en sociedades no inmaculadas, y muy desiguales, pueden aparecer episodios ligados a la corrupción. Además, la corrupción ha de entenderse como un síntoma de problemas más profundos. Ésta genera

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 84

desafección o desapego frente a los políticos, pero es además la consecuencia de fenómenos que se desarrollan en la sociedad que deben ser atajados a través de una estrategia omnicompreensiva. La lucha contra la corrupción requerirá no sólo de medidas correctoras, sino también y especialmente de medidas preventivas como la correcta selección de las personas que acceden a un partido político o a un cargo público (incluyendo, por ejemplo, un análisis psicológico de su reacción frente al enriquecimiento propio), incremento de la transparencia, etc.

En relación con la financiación, el compareciente recomendó a los partidos políticos que se dejen aconsejar y que incorporen a su cultura y organización la creencia de que es preferible mejorar permanentemente la inteligencia de los sistemas del partido que inaugurar permanentemente nuevos sistemas inteligentes. Propuso redefinir la política de financiación de cada partido de modo que ésta se edifique en búsqueda de una determinada tasa de cobertura. De esta forma, los partidos deberán asumir una serie de compromisos relativos a su financiación y deberán rendir cuentas acerca de cómo han dado cumplimiento a los mismos. Propuso asimismo que la financiación sea un proceso participativo, ejecutivo, que emane de la voluntad del propio partido y sometido, de manera pública, al control de la sociedad.

El Sr. Gómez Pallete se refirió, a preguntas de los parlamentarios, a las llamadas «puertas giratorias». Señaló que es preciso reconocer que quienes han ocupado un cargo público deben poder mantener una carrera profesional con posterioridad, pero consideró necesario que este paso a la vida privada se realice con criterio y con transparencia.

Por último, el compareciente recomendó una serie de cambios en la cultura de los partidos políticos. Consideró que se asuma la necesidad de dotar de sostenibilidad a las inversiones públicas, huyendo así del cortoplacismo. Puso como ejemplo la necesidad de dedicar más esfuerzos al mantenimiento de las infraestructuras que el que se dedica en la actualidad. Recomendó asimismo incorporar a la educación, en todos los sectores, el afán por comprender la complejidad, lo que sin duda contribuirá a que se afronten los problemas de manera más profunda y efectiva. Y, por último, sugirió que los partidos políticos trabajen por aprovechar de manera más útil las nuevas tecnologías, que pueden ser una herramienta para acercarse de manera más plena a la ciudadanía.

23. Miguel Ángel Gimeno Jubero, Director de la Oficina Antifraude de Cataluña.

El Sr. Gimeno comenzó su intervención refiriéndose a la percepción que se tiene desde la ciudadanía de la corrupción. En los estudios realizados por su Oficina, el 80 % de los encuestados consideraban que los partidos se financiaban ilegalmente y el 48 % mantenían esa creencia de manera muy clara. A su juicio, la mejor forma de combatir esta situación pasa por la prevención. Es preciso, en primer término, romper la cultura existente en algunas organizaciones edificada sobre las dinámicas clientelares, transformación que requiere una gran voluntad política. Además, el compareciente recomendó profundizar en la transparencia con la que operan los partidos políticos e implantar un modelo más profesionalizado de gestión de los partidos políticos y de sus entidades vinculadas.

El compareciente hizo un análisis de las medidas que podrían adoptarse en relación con las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos políticos. Existe, a su juicio, una falta de fiscalización global de estas entidades. Puso el ejemplo de Cataluña, cuya Sindicatura de Cuentas ostenta la facultad de controlar la rendición de cuentas de las fundaciones y partidos políticos, pero no tiene una fiscalización en sentido estricto. Existe, además, distorsiones a la hora de definir cómo se deben identificar las entidades vinculadas a partidos políticos. Alertó de que los criterios formales (constitución con patrimonio del partido, control del patronato, etc.) no siempre son suficientes, pues es posible crear personas jurídicas políticamente adheridas a un partido sin que por ello exista una conexión estatutaria clara. Sería conveniente, por lo tanto, que la legislación aclarase cómo se debe poner claridad a estas situaciones.

El compareciente recomendó que se busque un mayor nivel de transparencia en relación con las entidades vinculadas a partidos políticos. En estos momentos, indicó, existe una opacidad instrumental, de manera que estas entidades pueden actuar como empresas interpuestas, pudiendo recibir donaciones de empresas privadas contratistas de las Administraciones públicas o de corporaciones del mismo grupo. Se trata de una situación que, a juicio del Sr. Gimeno, debe corregirse.

El compareciente propuso una serie de medidas concretas para mejorar la fiscalización de estas entidades. Es preciso, en primer término, crear un registro público de inscripción obligatoria para estas organizaciones. Este Registro permitiría identificar con facilidad a estas organizaciones a los efectos de delimitar qué organismos deben someterse a la fiscalización específica de su financiación, entre otras cuestiones. Recomendó también que se cree el deber de actuar conforme al principio de publicidad activa

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 85

en lo referente a la financiación de estas entidades, siempre de forma completa y en tiempo real. Hizo especial hincapié en la necesidad de funcionar con transparencia técnica, lo que implica identificar ámbitos o actuaciones de riesgo, designar órganos independientes de control y fiscalización y garantizar a estos órganos de fiscalización el acceso y las posibilidades de tratamiento de la información por ellos mismos.

El Sr. Gimeno destacó la importancia de los alertadores de los casos de corrupción. Se trata de una figura de enorme importancia para identificar la comisión de irregularidades. Indicó que, actualmente, la Oficina Antifraude de Cataluña admite las denuncias anónimas como *notitia criminis*, lo que implica que luego sea necesario realizar un juicio de verosimilitud mucho más intenso. Explicó que todos los organismos que luchan contra el fraude otorgan una gran importancia al papel del denunciante, razón por la que se trata de una figura que debe ser protegida por el ordenamiento.

24. **Jaume Amat Reyero, Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.**

El Sr. Amat comenzó su intervención aludiendo a la necesidad de identificar de manera clara los sujetos cuya financiación se quiere someter a control. Dentro de las distintas formaciones políticas, sería conveniente diferenciar a los partidos de las coaliciones, las federaciones las agrupaciones de electores, los grupos parlamentarios, entidades vinculadas, etc. El nivel de deberes que se puede imponer a cada uno de estos sujetos debe adaptarse a sus realidades, un hecho no siempre recogido en la normativa.

El Sr. Amat explicó el funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas, un organismo similar en su naturaleza a los que existen en otras Comunidades Autónomas con una estructura similar a la del Tribunal de Cuentas. A preguntas de los intervinientes indicó que la politización de estos órganos es muy relativa, pues al tratarse de órganos colegiados funcionan en la mayoría de ocasiones por unanimidad en la toma de decisiones. Además, añadió que las posiciones de los integrantes tienden a estar más condicionadas por el origen profesional de los mismos que por otras consideraciones. El compareciente destacó el esfuerzo que la Sindicatura realiza por mantener la formación permanente de sus trabajadores y por lograr un clima de control adecuado, que se logra estando presente en las instituciones sometidas a fiscalización.

El compareciente cuestionó la dispersión normativa existente en estos momentos en relación con el control de la actividad de los partidos políticos. Esta complejidad provoca que muchas de las irregularidades sean fruto del desconocimiento del ordenamiento, y no de la voluntad de cometer irregularidades, fenómeno que debe corregirse con un mayor esfuerzo en la formación de los gestores y un intento de simplificar el marco normativo. Cuestionó también la existencia de lagunas y contradicciones en este sector del ordenamiento, como el que la Sindicatura de Cuentas no pueda fiscalizar la contabilidad de los partidos pero sí la de las fundaciones vinculadas o que formaciones relevantes como la CUP estén sometidas a un nivel de control menor que la de otras entidades.

El Sr. Amat explicó que, según sus cálculos, todos los partidos políticos españoles ingresaron, según el último informe del Tribunal de Cuentas, 287 millones de euros, una cantidad que vista en perspectiva no ha de considerarse excesiva. Alertó de que un análisis cuantitativo de los ingresos y los pasivos podría dar lugar a reconocer la existencia de un riesgo en la sostenibilidad patrimonial de algunas formaciones. Indicó asimismo que el volumen actual de ingresos ha de tenerse en cuenta de cara a perseguir un modelo en el que se persiga determinado porcentaje de financiación pública o privada de los partidos políticos.

El Sr. Amat realizó una serie de consideraciones en relación con la actividad contable de las formaciones políticas. Con carácter general, advirtió que los preceptos de la LOREG dedicados a la contabilidad de las candidaturas contienen exigencias excesivamente simples orientadas no tanto a controlar el gasto electoral como a justificar el cobro de la subvención. Deberían emplearse herramientas propias de la auditoría moderna para fiscalizar los gastos electorales de las formaciones. Además, consideró imprescindible que los partidos refuercen el control interno de su actividad económica. Desde un punto de vista más concreto, cuestionó la falta de homogeneidad en los documentos contables publicados por los diferentes partidos, que deberían hacer hincapié en la calidad e inteligibilidad de la información y no tanto en la cantidad.

El compareciente se refirió también a los gastos electorales de las formaciones políticas. Cuestionó la incoherencia de que el límite de las aportaciones individuales a las cuentas electorales pueda ser eludido mediante la donación al partido político correspondiente. Calificó de anacrónicos los conceptos en publicidad recogidos en la legislación, que no recogen la difusión mediante medios digitales, y se sumó a las peticiones de que se reforme el sistema del denominado *mailing* electoral. Además, solicitó que se regulen otras figuras de reciente aparición como el *crowdfunding* o los microcréditos, que actualmente se

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 86

encuentran en una situación que definió como de «alegalidad». El Sr. Amat solicitó, finalmente, que la legislación aborde también los gastos que tienen lugar en la llamada «precampaña electoral» y que se obligue a todas las candidaturas a que presenten de manera previa al inicio del proceso electoral un presupuesto de gastos.

En relación con las sanciones que pueden imponer los organismos de fiscalización, el Sr. Amat consideró que, con carácter general, las multas, recurribles siempre por vía contenciosa, con el retraso que ello supone, son en su opinión menos eficaces que la suspensión de las subvenciones a que tienen derecho las formaciones políticas, que tiene un impacto mucho más directo en su situación financiera.

25. Ramón Álvarez de Miranda García, Presidente del Tribunal de Cuentas.

El Sr. Álvarez de Miranda comenzó refiriéndose a los principios generales que inspiran la actuación del Tribunal de Cuentas, entre los cuales destacó los de independencia y profesionalidad tanto del órgano como de sus miembros. Resaltó que su trabajo ha sido revisado por otros órganos como el Tribunal de Cuentas Europeo o el Tribunal de Cuentas portugués sin que se haya detectado ningún quebrantamiento de la independencia de sus trabajos. Afirmó además que por supuesto se podrían adoptar medidas para reforzar esta independencia, tales como ampliar los plazos de ejercicio de los vocales de cuentas o prohibir la reelección para el cargo.

Siguiendo con el funcionamiento del órgano que preside, el Sr. Álvarez de Miranda se refirió a la necesidad de agilizar la tramitación de los informes relativos a la financiación de los partidos políticos. El Presidente expuso que el área de partidos ha sido muy reforzada en los últimos años, con la creación de un departamento específico que ha recibido la adscripción de todos los auditores de nuevo ingreso. Indicó que el Tribunal de Cuentas español dispone de un presupuesto inferior al que se asigna a órganos similares en países de nuestro entorno, y que cuentan con un procedimiento muy garantista y participativo en el que se respeta el derecho de audiencia de todos los interesados. A pesar de eso, herramientas como la plataforma de remisión telemática de las cuentas permiten que la elaboración de informes cada vez más exigentes sobre el creciente número de formaciones políticas sea cada vez más ágil.

El Presidente del Tribunal de Cuentas realizó una serie de recomendaciones relacionadas con la mejora de la legislación relativa a la financiación de los partidos políticos. Recomendó que se lleve a cabo una labor de armonización legislativa entre la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos y la LOREG en cuestiones como el límite máximo de gastos electorales o de subvenciones a recibir. Consideró asimismo que sería conveniente que todas las donaciones privadas realizadas en período electoral se entiendan efectuadas para financiar la campaña. Es preciso, además que se impulse el desarrollo normativo en esta materia para especificar en mayor medida los conceptos, la imputación y la justificación de los gastos electorales. Recomendó adecuar los límites de gastos en publicidad electoral a los nuevos soportes existentes así como evaluar la eficiencia del envío de sobres y papeletas o de propaganda electoral.

En el plano de la contabilidad de las formaciones políticas, el Sr. Álvarez de Miranda abordó la necesidad de reforzar los mecanismos de control interno de las organizaciones. Recomendó que se precisara el alcance y el contenido de la documentación que debe remitirse al Tribunal de Cuentas y que se regularan de manera detallada las nuevas formas de financiación, y en particular las operaciones de endeudamiento a través de los microcréditos. Además, el Presidente recordó que el Tribunal de Cuentas se ha manifestado a favor de la integración de la actividad de los grupos institucionales en la contabilidad de los partidos a los que están vinculados.

El Sr. Álvarez de Miranda afirmó que sería preferible que se aplicara a las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos políticos el mismo régimen jurídico que el existente para los partidos en relación con las donaciones. Sugirió asimismo definir claramente la diferencia entre los conceptos de aportaciones y donaciones, cuya distinción semántica puede dar lugar a diferentes interpretaciones.

El Sr. Álvarez de Miranda aclaró que no se puede considerar que el Tribunal de Cuentas es un órgano anticorrupción. Indicó que el órgano carece de poderes extraordinarios que permitan que goce de tal consideración. Indicó que en muchas ocasiones sólo es posible identificar las irregularidades si se realiza una labor de investigación presencial para la que en estos momentos carecen de medios. Valoró positivamente la reforma legislativa del año 2015 que permite al Tribunal de Cuentas recabar la colaboración de terceras personas en sus trabajos.

En relación con las sanciones a los partidos políticos, el Sr. Álvarez de Miranda precisó que no es cierto que las infracciones que el Tribunal de Cuentas ha detectado hayan prescrito, sino que lo que ha

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

existido es una incongruencia normativa que ha hecho posible que la remisión de la contabilidad al órgano fiscalizador se realice cuando las potenciales infracciones prescribían, sin que fuera posible incoar el expediente sancionador correspondiente. El Presidente solicitó que se otorguen al Tribunal de Cuentas de mayores medios coercitivos para exigir la colaboración para el cumplimiento de sus funciones.

26. Carlos Granados Pérez, Presidente de la Junta Electoral Central.

El Sr. Granados comenzó su intervención aludiendo a la posibilidad, planteada en comparecencias anteriores, de que la Administración electoral amplíe sus funciones en relación con la financiación de las formaciones políticas. Indicó que no es posible trazar un paralelismo entre la Junta Electoral Central y la Comisión Electoral británica pues ésta dispone de un rango de atribuciones muy superior, que en España comparten la Administración Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Ministerio del Interior. A su juicio, las juntas electorales carecen de las condiciones para asumir estas funciones, tanto por el carácter no permanente de la Administración electoral (a excepción de la Junta Electoral Central) como por la dedicación no exclusiva de sus miembros o la escasez de sus recursos económicos y humanos. Hasta el momento han venido realizando un examen formal del cumplimiento de los deberes contables, correspondiendo al Tribunal de Cuentas la verificación en profundidad de la documentación presentada. Por este motivo, el Sr. Granados planteó la posibilidad de atribuir al Tribunal de Cuentas todas las funciones que la legislación electoral confiere a las juntas en relación con la financiación y los gastos electorales, incluyendo la potestad sancionadora ante eventuales incumplimientos.

El Sr. Granados trasladó el especial interés que tiene la Junta Electoral Central en poner coto a la dispersión normativa existente en el ámbito electoral. Recomendó unificar todo el régimen jurídico existente en una única norma, de modo que se ponga fin a las lagunas e incongruencias existentes en la actualidad. Recomendó asimismo que se lleve a cabo un esfuerzo por facilitar el cumplimiento de la normativa. Puso como ejemplo la mejora introducida en relación con la incoación de los expedientes sancionadores, que termina con trámites redundantes exigidos con anterioridad a 2015. Se refirió, en este sentido, al informe elaborado por la Junta en relación con el denominado «voto CERA» y «voto ERTA», que será remitido a la Comisión.

En relación con el régimen jurídico de los partidos políticos, el Presidente expuso la existencia de un problema en relación con las formaciones sometidas a conflictos internos. Con la legislación vigente, es posible que accedan al Registro de partidos inscripciones contradictorias relativas a quién ostenta la representación de determinada organización. En estos casos, el Ministerio del Interior está obligado a aceptar estas inscripciones y a advertir la existencia de una disensión. Únicamente la jurisdicción civil, tras el correspondiente proceso declarativo, puede dilucidar estas situaciones, lo que puede dar lugar a que la formación política en cuestión se vea privada de la posibilidad de concurrir a los comicios. El Sr. Granados recomendó que se atribuyera a la Dirección General de Política Interior la potestad, tras la tramitación de un procedimiento contradictorio con audiencia de las partes implicadas, de resolver estas disputas por vía administrativa. La Junta Electoral Central podría resolver los recursos interpuestos contra estas resoluciones y, finalmente, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo podría ser la última instancia que conociera del asunto.

El Sr. Granados advirtió asimismo que el régimen sancionador existente en la legislación electoral es deficiente porque descansa en una fórmula general que considera infracción administrativa cualquier vulneración de las normas obligatorias de la LOREG no constitutiva de delito, un mecanismo que plantea problemas desde el punto de vista del principio de legalidad. También cuestionó el desequilibrio existente entre las multas que debe imponer la Junta Electoral Central en el caso de incumplimiento de las normas sobre encuestas electorales (con un mínimo de 3.000 euros) y los restantes casos, que tienen un máximo de 3.000 euros. El primer umbral, a su entender, resulta excesivo y el segundo insuficiente.

El Sr. Granados se refirió también al desequilibrio existente en el trato que las diferentes candidaturas reciben por parte de los medios de comunicación durante el período electoral. La fórmula actualmente vigente hace descansar el reparto en función del resultado obtenido en los anteriores comicios equivalentes, un sistema que ha dado lugar a tratamientos injustificados de cara a determinadas formaciones. El Sr. Granados explicó que desde la Junta Electoral Central se ha hecho un importante esfuerzo por evitar tratos injustos en este reparto dentro de lo establecido por la legislación vigente.

27. Esther Arizmendi Gutiérrez, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La Sra. Arizmendi indicó que en España está teniendo lugar un importante cambio cultural en relación con la transparencia que tuvo su punto de inflexión en la Ley 19/2013. El Consejo de Transparencia, en estos años pasados, ha realizado una intensa labor en la promoción de un mayor nivel de publicidad en la gestión pública, un elemento esencial en la generación de confianza entre los ciudadanos. La Sra. Arizmendi reconoció que el cumplimiento de las estipulaciones establecidas en la Ley requiere de un gran esfuerzo para todos los sujetos obligados, si bien es preciso que se generalice la conciencia de que el cumplimiento de estos deberes es ineludible. Asimismo, recomendó seguir avanzando en la «transparencia voluntaria», es decir, la difusión de información no enumerada en la legislación. Puso como ejemplo las agendas de los cargos públicos, los usos de los vehículos, los gastos sin identificar, el patrimonio personal, etc.

En relación con la tensión entre las fuentes de financiación de los partidos, la Sra. Arizmendi subrayó que la clave es la transparencia de los fondos que reciben las formaciones. Debe respetarse el principio de trazabilidad y de rendición de cuentas, e identificarse siempre el sujeto, el objeto y el destino de la aportación. Apostó por un mayor equilibrio entre las fuentes públicas y privadas en línea con lo que ocurre en países como Holanda, donde lo recaudado de aportaciones privadas es el techo que se puede recibir en forma de subvenciones públicas. Consideró la fórmula del *crowdfunding* como positiva siempre que se realice con las debidas condiciones de transparencia.

La compareciente se refirió a la transparencia de los partidos políticos, que se encuentran entre sujetos obligados por la Ley 19/2013. Se refirió a las obligaciones de publicidad activa en sus dos vertientes. En relación con la publicidad institucional, la Presidenta expuso que ésta debe abarcar los estatutos, los códigos éticos, los organigramas, etc. En relación con la publicidad económica, la Presidenta consideró que debería publicarse todo sin excepción: contratos, subvenciones, gastos... La Sra. Arizmendi recomendó además que se potenciara la creación de organismos especializados e independientes dentro de los partidos que realizaran las auditorías de carácter interno. Por otra parte, para prevenir la corrupción en el seno de las organizaciones, recomendó la creación de alertas tempranas impulsadas por una autoridad independiente. Este mecanismo permitiría identificar incrementos irregulares en el patrimonio de los cargos públicos y otros indicios similares de que están llevándose a cabo conductas reprochables. Por último, la Sra. Arizmendi recomendó hacer de los programas electorales compromisos reales cuantificados económicamente, inspirándose pues en el modelo holandés. Este sistema permitiría que un organismo independiente elaborara una memoria sobre las propuestas de cada formación de manera previa a los comicios.

La Presidenta propuso convertir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en resoluciones de obligado cumplimiento, e incrementar los medios de que dispone para que funcione de manera más ágil. Consideró asimismo que sería positivo que realice un control más allá de las finanzas de las formaciones políticas y reforzar su capacidad sancionadora.

En relación con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta expuso la necesidad de contar con más medios para realizar sus funciones dado que en estos momentos carecen de los recursos suficientes. Además, solicitó que se incrementen sus potestades para evitar que algunos organismos puedan seguir ignorando sus requerimientos. La compareciente añadió que el Consejo se ha mostrado dispuesto a ser el órgano encargado de gestionar el registro de «lobbies» en el caso de que éste resulte creado, lo que a su juicio podría contribuir a dar mayor transparencia a su incidencia en la toma de decisiones.

II. RÉGIMEN JURÍDICO EN GENERAL

1. El régimen y la financiación de los partidos políticos se encuentran actualmente regulados en un conjunto normativo muy diverso. Además del artículo 6 de la Constitución, existen numerosas disposiciones que afectan en mayor o menor medida esta materia, y en particular en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Además, aparecen otras normas que inciden en este campo, como los Reglamentos parlamentarios, la normativa autonómica y local, disposiciones de rango reglamentario o diversas resoluciones e Instrucciones del Tribunal de Cuentas y la Junta Electoral Central.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 89

Una especial relevancia ha tenido la reforma operada con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.

2. Esta dispersión normativa complica innecesariamente la labor de los operadores jurídicos y genera inseguridad en un ámbito en el que es preciso contar con la máxima precisión posible. Por ese motivo, sería conveniente acometer una unificación legislativa que debería comenzar con la integración de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, la «LOPP») y de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en lo sucesivo, la «LOFPP»), en una única disposición. Esta fusión terminaría con el juego de remisiones actualmente existente entre las dos leyes y aportaría mayor coherencia a la regulación de las formaciones políticas.

3. Sería conveniente asimismo poner fin a la dualidad normativa entre la financiación de las campañas electorales y la del resto de actividades de las formaciones políticas. Actualmente, el capítulo VII de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, la «LOREG»), contiene la mayor parte de las disposiciones dedicadas a establecer los deberes relacionados con los gastos electorales. Sin embargo, esta normativa se orienta principalmente a que las candidaturas puedan justificar debidamente el cobro de las subvenciones electorales pero no se imponen deberes contables orientados a la consecución de otros objetivos tales como la prevención de irregularidades relacionadas con la financiación.

4. Aunque se tratará con más detenimiento más adelante, puede señalarse que la integración en la Ley de Partidos de las obligaciones en materia de financiación electoral podría ser también positiva porque contribuiría a terminar con la dualidad existente entre el Tribunal de Cuentas y la Administración Electoral en lo referente al control de la financiación electoral, en favor del órgano que proceda con mayor celeridad. La división de competencias entre las dos entidades ha dificultado el control sobre las formaciones políticas en el pasado, en un nuevo ejemplo del efecto nocivo que tiene la dispersión normativa.

5. Por el tiempo transcurrido y las insuficiencias puestas de manifiesto, se procederá a una modificación general de la regulación de los partidos políticos y las formas de financiación.

III. REFORMAS EN EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6. La regulación que el ordenamiento jurídico hace de cómo deben funcionar internamente las formaciones políticas se ha caracterizado por mantener su papel constitucional. En las últimas décadas, la mayor parte de las reformas legislativas en este campo se han centrado en los aspectos relacionados con su financiación y las obligaciones que competen a los partidos en relación con su estructura y funcionamiento interno. Las formaciones políticas han sufrido en este tiempo una profunda modernización en prácticamente todas las facetas de su actividad tanto por las crecientes exigencias ciudadanas como por las actualizaciones del ordenamiento jurídico. No obstante, resulta necesario afrontar una reforma del régimen de los partidos políticos que contribuya a modernizar el funcionamiento de estas entidades y adaptarlas a las exigencias de mayor transparencia, apertura y participación y a las nuevas tecnologías, la innovación y la digitalización.

7. Con carácter general, la regulación vigente en relación con el funcionamiento interno de los partidos políticos se ha caracterizado por su laxitud. Bajo la idea de que es conveniente permitir a las formaciones políticas un amplio margen de autonomía organizativa, en la actualidad las restricciones que afectan a los procedimientos de toma de decisiones internas de los partidos políticos son muy escasas. El mandato contenido en el artículo 6 de la Constitución, que impone que la estructura interna y el funcionamiento deben ser democráticos, apenas ha sido desarrollado por el Capítulo II de la LOPP. Y aunque los órganos jurisdiccionales se han declarado competentes para enjuiciar las actuaciones internas de los partidos políticos, sobre la base de que éstos operan como «asociaciones constitucionalmente cualificadas» (entre otras, STC 226/2016, de 22 de diciembre), no existe en la actualidad un régimen jurídico que imponga de manera suficientemente exigente la obligación de cumplir con ese mandato constitucional.

8. Esta situación legal es el resultado de la necesidad, existente en los inicios de la andadura constitucional, de establecer de manera rápida un sistema sólido de partidos políticos en el que las formaciones tuvieran capacidad de reforzar su función representativa y dotaran de mayor legitimidad al sistema. Sin embargo, han transcurrido casi cuarenta años desde la aprobación de la primera Ley de Partidos Políticos, y parece claro que existen las condiciones para que, a través de nuevas reformas

legislativas, se sigan buscando mayores cotas de transparencia, modernización y apertura a la participación y rendición de cuentas de las formaciones políticas.

9. El actual sistema de partidos es lo suficientemente sólido como para que se establezca una legislación más ambiciosa en lo referente a las formaciones políticas que garantice que todas ellas se adecuen plenamente al mandato democrático contenido en la Constitución y a que sus pautas en la toma de decisiones respondan a las nuevas demandas de la sociedad.

10. Una de las ideas en torno a las cuales debe girar el nuevo régimen de los partidos políticos es la de establecer un sistema de equilibrio interno de poderes entre los diferentes órganos que integran las formaciones políticas. El fin último de esta medida es asegurar que los partidos políticos responden a los ideales para los que surgen, a los intereses de sus miembros y, además, al interés general.

11. Sería posible articular un sistema de pesos y contrapesos que evitara cualquier abuso de poder y forzara que todas las decisiones se adoptaran a través de un procedimiento participativo, transparente y plural. Sería, a tal fin, necesario que la legislación de partidos políticos impusiera la existencia de, al menos, tres clases de órganos que funcionaran de manera plenamente autónoma entre sí y que garanticen la paridad:

a) Un órgano de carácter representativo en cuyo procedimiento de elección se garantice la presencia de minorías que alcancen un determinado umbral de respaldos en los procesos competitivos internos. Este órgano fijará las líneas políticas más importantes y ostentar plena capacidad de decisión fuera de los períodos de tiempo en los que se celebren congresos generales de la organización.

b) Un órgano de carácter ejecutivo que responda ante el anterior y en cuya elección se haya garantizado la posibilidad de participación (activa y pasiva) de todos los miembros de la organización.

c) Un órgano de garantías que pudiera revisar las decisiones adoptadas por el conjunto de entidades dentro de la formación política con base en criterios estatutarios y de legalidad. Este órgano deberá actuar de manera independiente y tendrá entre sus cometidos el de garantizar la correcta aplicación de los estatutos, del código ético y de los reglamentos internos de cada organización. Este órgano no contará entre sus integrantes con ningún miembro de los otros dos órganos citados.

12. Otro de los instrumentos que la legislación de partidos debería incluir como mandato para las formaciones políticas es la fijación de un período máximo de tiempo que deba transcurrir entre congresos. Estos cónclaves deberán permitir la participación, directa o indirecta, de todos los miembros de la formación política en condiciones de igualdad. En ellos se establecerán las líneas políticas maestras de la organización sin perjuicio de su posterior desarrollo y ejecución por los órganos elegidos al efecto. Será igualmente preciso establecer mecanismos internos para convocar dichos congresos en caso de incumplimiento de esta obligación.

13. En los últimos años se ha puesto de manifiesto la tendencia de un gran número de formaciones políticas de celebrar primarias para elegir a sus dirigentes y a sus principales candidatos a los procesos electorales. Se trata de un mecanismo que, si se configura como una obligación legal para los partidos y se aplica con las debidas garantías, puede generar un notable incremento de la participación y de la transparencia en las organizaciones. La legislación de partidos debe incluir disposiciones encaminadas a garantizar que estos procesos de primarias se desarrollen de manera limpia y respetuosa con los derechos de los miembros del partido a participar en la toma de decisiones. Las elecciones primarias deberían realizarse, al menos, para las candidaturas a la presidencia de los gobiernos nacional y autonómicos y a las corporaciones locales con una determinada población.

14. De igual modo, sería conveniente que la ley de partidos impusiera reglas relativas a la gestión del censo electoral que garantizara su disponibilidad por los candidatos sin perjudicar a ninguno de ellos y contemplando normas específicas para la protección de datos personales. Es necesario suprimir barreras de entrada a posibles candidatos derivadas, entre otras causas, de una exigencia excesiva de avalués u otros requisitos que impidan o limiten la participación.

15. A este respecto, la regulación de la financiación de estos procesos de primarias es otra de las cuestiones en las que debería incidir. Es fundamental abordar una regulación que establezca un modelo adecuado para financiar los procesos de primarias de los partidos políticos, con la finalidad de que el sistema ofrezca mayor competitividad. Aunque más adelante se tratará la cuestión de la financiación de las formaciones políticas, se hace preciso indicar, en primer lugar, que la legislación sobre partidos políticos debería especificar que las aportaciones recibidas por los candidatos, una vez proclamados como tales, en los procesos de primarias deben tener el mismo tratamiento en términos de transparencia que las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

donaciones que recibe el propio partido político. Por último, la realización de dichos procesos internos de primarias, además de satisfacer una creciente demanda social de apertura de los partidos políticos en la toma de decisiones esenciales y de dar respuesta a la exigencia constitucional de democracia interna de los partidos, en tanto que supone un significativo coste económico ajeno a la gestión ordinaria del funcionamiento de los partidos, deberá atenderse mediante un procedimiento singularizado de financiación pública.

16. Por supuesto, existen otras medidas que pudieran muy bien contribuir positivamente al objeto de mejorar la democracia interna de los partidos políticos. Debería establecerse un proceso de selección de candidatos, caracterizado fundamentalmente por su carácter abierto y competitivo, así como un sistema unificado de derechos y deberes de los afiliados y de las garantías internas para hacerlos efectivos.

IV. FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

17. En la actualidad, es frecuente que las formaciones políticas hayan constituido fundaciones u otro tipo de entidades, con mayor o menor nivel de vinculación, que tienen como misión complementar el trabajo del partido político correspondiente en diversos campos (organización de estudios, publicaciones, eventos, etc.). Estas organizaciones se rigen, con carácter general, por la normativa que les es de aplicación en función de su naturaleza jurídica (normativa de fundaciones, asociaciones, etc.) y por las disposiciones que, por estar vinculadas a un partido político, les son de aplicación. La disposición adicional cuarta de la LOPP se refiere a estas organizaciones remitiéndose a la LOFPP para su identificación y estipulando la necesidad de que figuren en el Registro de Partidos, con independencia de su inscripción en el registro correspondiente.

18. Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos contiene, en su disposición adicional séptima, un régimen más desarrollado de estas organizaciones. En primer lugar, enumera los criterios que pueden emplearse para identificar tanto a las fundaciones como a las demás entidades como organizaciones vinculadas a un partido político. Asimismo, se establece la necesidad de que estas entidades se sometan a la auditoría del Tribunal de Cuentas, pudiendo asimismo quedar sometidas al régimen de sanciones previsto en el Título VI de la LOFPP.

19. Además, la LOFPP establece algunas condiciones relativas a la financiación de las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos. Con carácter general, se aplican las reglas relativas a los partidos políticos previstas en los títulos V y VI de la LOFPP. No obstante, se suprime para estas entidades el límite a las donaciones privadas establecido en los apartados b) y c) del artículo 5. Uno LOFPP. Por otra parte, se imponen una serie de restricciones a las donaciones procedentes de personas jurídicas y algunas obligaciones relacionadas con la transparencia de su actividad económica, como la fiscalización de su contabilidad por el Tribunal de Cuentas o la necesidad de actuar conforme al principio de publicidad activa en relación con algunos aspectos de su funcionamiento.

20. La consecuencia de este régimen, no obstante, es que existe la posibilidad, amparada por la legislación, de que estas entidades recaben aportaciones económicas que están fuera del control, bien por la cuantía o bien por la procedencia, de las formaciones políticas a las que se encuentran vinculadas. Al mismo tiempo, es posible que estas entidades realicen aportaciones monetarias a los partidos políticos o satisfagan gastos directos de su funcionamiento ordinario, lo que da lugar a la aparición de un corte en la secuencia de control. El Tribunal de Cuentas carece de herramientas para prevenir esta situación, pues su control se limita a fiscalizar la regularidad de las aportaciones que reciben y los gastos financiados con subvenciones públicas, un control muy inferior al que existe para las formaciones políticas. Este sistema genera espacios en los que la transparencia y los deberes de naturaleza financiera son menos exigentes que los habituales de los partidos.

21. Existe en la actualidad un importante consenso acerca de la importancia de modificar sustancialmente el régimen jurídico aplicable a las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos. En primer lugar, se hace necesario delimitar de manera clara en la propia Ley de Partidos los criterios que permitan identificar a las personas jurídicas vinculadas a las formaciones políticas. Estos criterios deberían resultar de aplicación general, con independencia del ámbito territorial al que se circunscriba el partido político o entidad vinculada correspondiente. Sería preciso, además, que la no inscripción en el Registro de entidades vinculadas a los partidos políticos actualmente recogido en la Disposición adicional cuarta de la LOPP tuviera la consideración de falta grave, y por lo tanto sancionable

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 92

por vía administrativa. La inscripción registral debería recoger, además de los datos relativos a la identificación del partido y la entidad vinculada, los siguientes aspectos:

a) Naturaleza de la vinculación, y en particular elementos tales como la existencia de un nexo estatutario entre las organizaciones o la presencia de representantes del partido político en el patronato u órgano de dirección de la entidad vinculada.

b) Las relaciones económicas entre ambas organizaciones que den lugar a su consideración de fundación vinculada, prestando especial atención, a estos efectos, a las aportaciones fundacionales, al patrimonio fundacional y al carácter relevante y permanente de la relación, así como a la existencia o no de un patrimonio compartido o de uso común.

c) Las actividades que van a ser ejercidas por la fundación o entidad vinculada y que guardan relación con la labor política del partido al que se encuentran vinculadas.

22. Desde el punto de vista de las obligaciones contables y de transparencia de su actividad financiera, se considera necesario que las obligaciones de las fundaciones o entidades vinculadas sean idénticas a las vigentes para la correspondiente formación política. En todos los casos, las reglas de publicidad que rijan en relación con las donaciones recibidas por los partidos políticos deberán aplicarse a las recibidas por las fundaciones o entidades vinculadas.

23. A los efectos de incrementar la transparencia de estas entidades, la Ley Orgánica de Partidos Políticos debería considerar imputables a estas organizaciones todas las obligaciones contables y en materia de transparencia que son actualmente aplicables a los partidos políticos. Este deber debe entenderse sin perjuicio de la aplicación a estas entidades de las obligaciones establecidas en la Ley de Fundaciones o cualquier otra disposición que resulte de aplicación. En concreto, los partidos políticos deberán incluir las relaciones económicas con estas entidades vinculadas dentro de su contabilidad consolidada y dar a su actividad con estas el mismo nivel de publicidad —y en los mismos plazos— que rige para su actividad interna. Asimismo, las herramientas internas que haya adoptado el partido político para prevenir la aparición de irregularidades (códigos éticos, órganos internos de fiscalización, etc.) deberán ser aplicables, en lo que no sea contrario a su propia naturaleza, al funcionamiento de estas entidades.

24. Asimismo, las fundaciones y entidades vinculadas remitirán anualmente al Tribunal de Cuentas un informe detallado de toda su actividad tanto vinculada como no vinculada a los partidos políticos en cuestión y, en particular, incluyendo las donaciones recibidas de personas físicas y jurídicas, así como los acuerdos o convenios realizados, y así mismo deberán comunicarse anualmente los flujos monetarios entre el partido político y la entidad vinculada, y si existen vínculos contractuales que impliquen la transferencia de medios financieros a cambio, entre otros, de la realización de ciertos servicios, y qué proyectos, actividades o funciones concretas han sido ejercidas de manera conjunta.

V. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

25. Con carácter general, la financiación de las formaciones políticas debe tener en cuenta la fundamental labor de canalizadoras de la participación política de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Así, es preciso que el sistema de financiación que se establezca tenga en consideración la necesidad de garantizar un nivel de recursos suficiente para que los partidos políticos puedan cumplir plenamente con sus funciones constitucionales. Sería conveniente evaluar la posibilidad de que este principio de suficiencia en la financiación de los partidos políticos se recoja en el propio artículo 6 de la Constitución para garantizar que los partidos dispongan de las condiciones para cumplir con su papel constitucional.

26. La regulación de la financiación de los partidos políticos debe estar inspirada por el principio de transparencia. Siguiendo el modelo de la mayor parte de países de nuestro entorno, es preciso que los partidos incorporen todos los instrumentos disponibles que permitan un mayor conocimiento por la opinión pública de su actividad financiera. Esta información publicada deberá ser actualizada con regularidad. A su vez, la ley debería señalar los indicadores homologados que garanticen la trazabilidad y permitan la comparación y regular de la financiación de las formaciones políticas, en orden a su transparencia y control.

27. El análisis de las fuentes de financiación de los partidos políticos debe partir de una valoración de la relación existente en la actualidad entre fuentes públicas y fuentes privadas de financiación. El

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

sistema español de financiación de partidos se inserta en las pautas habituales en la mayoría de países de nuestro entorno europeo, la financiación pública prevalece sobre la privada. Existe, igualmente, una tendencia hacia el incremento de la financiación privada a la que no deberían ser ajenos los partidos políticos españoles incrementando sus esfuerzos en la captación de recursos privados implicando a la ciudadanía en el mantenimiento económico de su actividad.

28. Entrando en las fuentes específicas de financiación, puede tomarse como punto de partida la clasificación de las fuentes de financiación incluida en el Título II LOFPP. No obstante, aunque la definición de estas fuentes es adecuada desde un punto de vista conceptual, se hace necesaria una regulación más desarrollada que haga referencia a nuevos fenómenos que, en el campo de la financiación de las formaciones políticas, han tenido lugar en los últimos años, como los micropréstamos.

29. Comenzando con los recursos públicos, es preciso indicar que una crítica recurrente es la derivada de la dificultad de conocer con precisión los términos en los que se encuadran las subvenciones que reciben los partidos políticos, particularmente en el ámbito local. En la actualidad los partidos políticos y sus grupos institucionales, con sus distintas naturalezas y denominaciones, reciben subvenciones que se rigen por regulaciones diferentes y no siempre es posible conocer con exactitud su origen, cuantía o si están destinadas a un fin específico. Se propone ampliar en las leyes el apartado de fiscalización y rendición de cuentas de los grupos parlamentarios en todos los niveles territoriales.

30. Esta diversidad se pone de manifiesto al enumerar los diferentes tipos de subvenciones que existen en el ordenamiento jurídico. En todos los ámbitos (europeo, estatal, autonómico o foral y local) existe un sistema de ayudas públicas de carácter generalmente anual y edificado sobre distintos conceptos (gastos de funcionamiento, seguridad, etc.). A este sistema se une el régimen de ayudas por la concurrencia a los comicios regulado en la legislación electoral y las subvenciones que existen en las instituciones representativas (entre ellas las parlamentarias) para los grupos políticos constituidos en los ámbitos anteriormente referidos.

31. Esta heterogeneidad supone que sea más complicado conocer con precisión las cantidades percibidas por cada formación política (incluyendo las recibidas por los grupos institucionales o las entidades vinculadas) y complica considerablemente la gestión contable de los partidos políticos. Por ese motivo, se recomienda abrir una reflexión acerca de cómo ordenar el sistema de ayudas públicas actualmente existente. Además, la nueva legislación sobre partidos políticos debería exigir que todas estas subvenciones se rigieran por unos principios comunes que facilitarían su control. Por ello se recomienda que todos los órganos públicos que otorguen ayudas a las formaciones políticas tengan la obligación de comunicar paralelamente al Tribunal de Cuentas la cuantía de las mismas, el destinatario, el origen, al fin al que están vinculadas (en su caso) y el órgano o persona concreta que las ha recibido. De esta forma, además de incrementarse la transparencia en torno a estas subvenciones se facilitará la consolidación de la contabilidad de las formaciones políticas. Por último, la futura legislación debería unificar la regulación jurídica de estas subvenciones, estableciendo de manera precisa los fines que pueden darse a estas aportaciones y los requisitos para su obtención.

32. La modernización de la normativa que regula las ayudas públicas es especialmente demandada en el ámbito local, donde existen subvenciones directamente a los Partidos Políticos, a las que se aplicaría lo dispuesto en los párrafos anteriores, y las asignaciones a los grupos políticos, previstas en el segundo párrafo del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Respecto de estas asignaciones que reciben los grupos políticos en las corporaciones locales debería llevarse a cabo lo que establece la LBRL sobre que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado «podrán» establecer límites a las dotaciones económicas, pasando a ser algo obligatorio anualmente, acabando así con la disparidad en las ayudas que las Administraciones locales asignan a los grupos políticos. Igualmente, sería deseable una única normativa aplicable, por vía de la LOFPP, que establezca unas reglas de control, justificación y límites únicos respecto de estas asignaciones, dejando claro que las asignaciones a los grupos municipales son asignaciones al Partido, ya que estos carecen de una entidad jurídica distinta, por lo que este responde de estas dentro su contabilidad y ante el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las limitaciones expresas previstas respecto a su uso y contabilidad específica en la Ley de Bases de Régimen Local, (prohibición de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial, obligación de contabilidad específica), garantizando siempre las funciones de fiscalización de la Intervención local y la obligación de rendir cuentas también ante el Pleno de la Corporación local,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

respetando la autonomía local y el papel creciente del municipalismo en el fortalecimiento del sistema democrático español.

33. Un mecanismo que ha sido frecuentemente analizado por la doctrina es el de que el Estado promueva con sus subvenciones la consecución del equilibrio de la financiación de las formaciones políticas entre aportaciones públicas con fondos procedentes de aportaciones privadas, valorándolo para su concesión, como por ejemplo, a través del sistema del *matching funds*, que puede permitir conciliar la transparencia con la promoción de las aportaciones privadas.

34. En la futura reforma de la legislación reguladora de la financiación de los partidos políticos, se debería contemplar, a partir de las experiencias aparecidas en otros países, que el régimen de subvenciones que reciben los partidos pudiera verse incrementado en función del cumplimiento de determinados objetivos tales como el equilibrio de género en las listas electorales u órganos directivos, la limitación de mandatos, la consecución de determinados niveles de transparencia e implantación de sistemas de control interno eficaces dentro de la organización o la implementación de sistemas más participativos, como las primarias, en el procedimiento de toma de decisiones.

35. En relación con las fuentes privadas de financiación, se plantean, entre otras, las siguientes cuestiones:

a) Transparencia total: Debe asegurarse en su regulación un régimen de transparencia total, incluyendo la trazabilidad completa de las aportaciones privadas y de los gastos de los partidos. Debe dotarse de transparencia a todos los ingresos públicos y privados, con desglose de las aportaciones de donantes, afiliados y cargos públicos, y detallarse los gastos, con indicación expresa de los costes de personal y de las retribuciones a responsables internos, gastos externos y de funcionamiento.

b) Financiación de fundaciones vinculadas:

i. Se hace preciso limitar las donaciones de personas físicas máximas por año y persona, así como publicar la identidad de quienes realicen donaciones por encima de un determinado umbral.

ii. Las fundaciones deberán someterse a los controles y obligaciones contables de los partidos, elaborar y publicar informes anuales detallados sobre todas las donaciones recibidas y convenios celebrados (comprobación efectiva de la realización de esas actividades y la reiteración o no de esos convenios con las mismas empresas a lo largo del tiempo).

c) Microdonaciones: El *crowdfunding* es un método que permite la implicación ciudadana y detallar los proyectos para los cuales se necesita la financiación y dejar en manos del donante la elección de qué proyecto financia. Las microdonaciones dirigidas a financiar proyectos o actividades específicas de los partidos, incluidas las realizadas respecto de los distintos candidatos durante los procesos internos de primarias, y acordadas por sus órganos decisorios, no deberían ser consideradas donaciones finalistas prohibidas por la ley, por no pretender beneficio o ventaja. Para asegurar la correcta trazabilidad de las aportaciones privadas, deben también articularse obligaciones para los operadores económicos que lo permitan, especialmente a las entidades bancarias; para que en estas operaciones queden reflejados todos los datos necesarios para ello, ya sea mediante ingresos de cantidades en efectivo o respecto a transferencias a través de pasarelas de pago.

d) Microcréditos: Los microcréditos son préstamos de cuantía no elevada que se otorgan, a menudo sin realizar una evaluación exhaustiva de los riesgos de impago, a una persona o a un grupo de personas con el objeto de que puedan desarrollar un proyecto. En el caso de los partidos políticos, tienen la ventaja adicional de generar una dependencia directa con los electores. Por ese motivo, deberían regularse los sistemas de microcréditos a los efectos de adaptarlos a las reglas generales vigentes para los créditos que reciben los partidos políticos.

e) Gastos en campañas electorales: Es preciso abordar la regulación de un *mailing* electoral que evite los gastos innecesarios y garantice un auténtico pluralismo e igualdad entre los partidos políticos concurrentes a las elecciones. De igual modo, conviene destacar la exigencia de presentación de un presupuesto de gastos electorales y la precisa determinación del tiempo (precampaña y campaña) al que se refieren los gastos electorales. Deberían estudiarse mecanismos de compensación por los retrasos en la entrega de las subvenciones públicas correspondientes por parte de las Administraciones, considerando los mismos como gasto electoral.

f) Mantener la prohibición de donaciones de personas jurídicas.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

g) Otra reforma a llevar a cabo es la de incorporar las donaciones a las fundaciones u otras entidades vinculadas a partidos políticos al régimen sancionador actualmente previsto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

h) Garantizar que la financiación bancaria se adecua a las condiciones generales del mercado, prohibiendo tratos singularizados a partidos políticos.

i) Debería regularse de forma clara aquellas actividades, que no se consideran mercantiles o comerciales prohibidas, por tratarse de actividades de gestión de su patrimonio y recursos propios, de carácter material e inmaterial (derechos de propiedad intelectual, industria, derechos de autor).

VI. MECANISMOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

36. Tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia recientes inciden en la necesidad de reforzar los controles internos para prevenir la aparición de irregularidades o uso incorrecto de recursos en el seno de los partidos políticos. Las formaciones son organizaciones complejas en cuyo seno existen diferentes órganos que pueden ejercer sus atribuciones como primer mecanismo corrector de aquellas conductas que puedan suponer un quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Las personas que desempeñan sus funciones en el seno de las formaciones políticas conocen además con detalle el funcionamiento interno de la organización, lo que les convierte en sujetos idóneos para prevenir actuaciones irregulares.

37. De ahí que las sucesivas reformas legislativas hayan incidido progresivamente en la necesidad de reforzar los controles internos en el seno de las formaciones políticas. El artículo 15 LOFPP, modificado a través de la Ley Orgánica 5/2012 y dedicado al control interno, establece que «los partidos políticos deberán 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. El informe resultante de esta auditoría acompañará a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas». Además, la reforma del Código Penal contenida en la Ley Orgánica 1/2015, refuerza el papel de los mecanismos internos de supervisión, vigilancia y control como determinantes de la posible responsabilidad penal del partido político.

38. Es preciso que se desarrollen los deberes de las formaciones políticas en este campo para fomentar el papel que los controles internos pueden ejercer en la prevención de las irregularidades. El objetivo de estos controles debe ser no sólo el de evitar la comisión de actos concretos que puedan vulnerar el ordenamiento jurídico sino el de promover una verdadera cultura ética en todo el partido político. De ahí que su aplicación deba ser transversal para toda la organización y estar presente en todos los ámbitos de funcionamiento de la formación política.

39. Todas las formaciones políticas deben disponer de unidades que tengan encomendada la atribución de fiscalizar todos los actos llevados a cabo por los órganos del partido de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico. Estas unidades de fiscalización deberán estar dotadas de la máxima independencia y disponer de recursos suficientes para el ejercicio de sus funciones. La ley debería concretar las exigencias mínimas de estas unidades de fiscalización y la naturaleza de las mismas. La unidad de fiscalización deberá disponer de mecanismos de alerta temprana para detectar irregularidades, así como poder advertir de cualquier actuación que se considere contraria a la legalidad o a la integridad económica de la organización, y sus eventuales criterios desfavorables deberán ser difundidos al menos a los miembros del partido político. Todos los órganos de la formación tendrán el deber de colaboración con las unidades de fiscalización.

40. La normativa interna de los partidos políticos deberá regular de manera precisa los protocolos o procedimientos de *compliance*, así como las auditorías internas establecidas, que concreten el proceso de formación de la voluntad del partido político, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos. Tales procedimientos deben garantizar altos estándares éticos, en particular en materias como la elección de proveedores, la contratación del personal o la recepción de las donaciones privadas. Esta normativa será pública a través de Internet y deberá identificar, entre otras cuestiones, qué personas u órganos tienen encomendada la labor de autorizar y llevar a cabo todos los actos con trascendencia económica para la organización.

41. Deberá existir un régimen disciplinario interno que pueda ser empleado para sancionar todas actuaciones de las que se deriven derechos u obligaciones de contenido económico para la formación política que vulneren su normativa interna. La aplicación de este régimen disciplinario interno deberá

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

realizarse por órganos independientes y con el debido respeto a los principios propios del Derecho sancionador.

42. Dentro de las disposiciones internas de funcionamiento, cobra especial relevancia el papel que los códigos éticos pueden desempeñar como instrumento interno de control en la prevención de irregularidades. En la medida en que los partidos políticos encuentran entre sus principales atribuciones la de seleccionar y proponer a las personas que van a desempeñar los principales cargos públicos, es preciso que las formaciones políticas garanticen que disponen de las herramientas para asegurar que las personas propuestas ejercen sus funciones guiándose por los estándares de ética y eficacia exigidos por la sociedad.

43. Los códigos éticos (que podrán denominarse de maneras diversas) deben ser normas que se integren entre las disposiciones de obligado cumplimiento de los partidos políticos. Todos los cargos públicos propuestos por una formación deben conocerlos y someterse a los mismos, y el propio partido debe asimismo garantizar que su código ético es público y fácilmente accesible a toda la ciudadanía. Los códigos éticos deben ser completos, en el sentido de contener principios y reglas que sirvan para orientar toda la acción política de sus miembros y servir como instrumento útil para prevenir irregularidades y conductas no deseables en la vida pública. En particular, los códigos éticos deben contener disposiciones claras en materias como las incompatibilidades y conflictos de intereses, sin perjuicio de las obligaciones legales existentes en el ordenamiento jurídico general. La aplicación de los códigos éticos debe realizarse de manera imparcial y con la firme voluntad de mantener el compromiso del partido político con los principios y valores sobre los que se funda.

44. Las formaciones políticas deberán actualizar de manera frecuente y periódica los sistemas de prevención de irregularidades puestos en marcha, de modo que éstos se adecuen en todo momento a las circunstancias de la organización y sean eficaces para prevenir y reprimir las actuaciones contrarias a la legalidad y a los intereses de la formación política.

45. La promoción de los mecanismos internos de control requiere del refuerzo de las figuras responsables de la gestión económico-financiera. En estos momentos su papel se regula en el artículo 14 bis LOFPP, que establece la necesidad de que exista un único responsable en el ámbito nacional al que se exigen acreditados conocimientos y experiencias profesional en el ámbito económico y que concurra en ellos la condición de honorabilidad. No obstante, existe la posibilidad de dar un mayor peso a este instrumento de control interno. Por un lado, se observa que en la práctica muchas formaciones políticas cuentan con ámbitos sectoriales o territoriales sobre los que el responsable estatal no ejerce funciones reales de supervisión. Además, la legislación contempla la posibilidad de que los estatutos del partido político otorguen el control sobre la ordenación de pagos y la autorización de gastos a personas distintas del responsable de la gestión económico-financiera, lo que da lugar a la paradoja de que se admite que estas funciones, capitales para la protección de la transparencia y la limpieza de la organización, puedan ser ejercidas por personas en las que no concurren los requisitos exigidos para ser responsable de la gestión económico-financiera.

46. La futura legislación sobre partidos políticos deberá reforzar el papel de los responsables de la gestión económica financiera de las formaciones políticas. Por un lado, se hace necesario acabar con la duplicidad existente entre estos responsables y los Administradores electorales a los que se refiere la Sección I del Capítulo VII del Título I de la LOREG. La unificación en una persona de toda la responsabilidad derivada de la gestión económica de la organización, incluyendo las operaciones electorales, evitará la aparición de zonas grises sobre las que no existe una supervisión claramente definida. Por otra parte, el responsable de la gestión económico-financiera debe poseer los medios para fiscalizar todos los espacios territoriales y sectoriales de la organización, no debiendo quedar ningún aspecto de la administración del partido político no sometido a su control. Finalmente, la legislación debe exigir que el responsable o las personas en quien delegue (que deberán reunir los mismos requisitos exigidos al primero) deban autorizar todas las operaciones con trascendencia económica para la formación política, con independencia de la intervención posterior de la unidad de fiscalización.

47. Para mejorar el control interno de las formaciones políticas es preciso realizar un esfuerzo por mejorar la formación de las personas encargadas de la gestión económico-financiera. Dada la complejidad de la legislación en este campo, sería oportuno que las Administraciones públicas (y, en particular, el Tribunal de Cuentas y las instituciones que cuentan con grupos políticos formalmente constituidos y vinculados a partidos políticos, incluyendo las Corporaciones locales) llevaran a cabo un esfuerzo por hacer accesible a los miembros de todas las formaciones instrumentos formativos (cursos, materiales,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 97

mecanismos de consulta, etc.) que facilitaran la comprensión de las numerosas obligaciones impuestas a las formaciones políticas en su actividad económica.

48. En un sentido similar, sería conveniente que se otorgara al Tribunal de Cuentas, siguiendo el modelo existente para la Administración electoral, la potestad de responder de manera vinculante a las cuestiones que se planteen por las formaciones políticas relativas a su gestión y las obligaciones contables que ésta conlleva. Las contestaciones deberían ser accesibles públicamente y recopiladas periódicamente, de forma que se creara un cuerpo doctrinal que facilitara a los responsables de la gestión económico-financiera la interpretación de este complejo campo normativo. Asimismo, el Tribunal de Cuentas debería proporcionar formación al personal de los partidos con responsabilidades financiero-contables para el cumplimiento de la legislación de financiación de partidos.

49. El marco normativo que regula la contabilidad de los partidos políticos se encuentra formado, en primer término, por el artículo 14 de la LOFPP, que a su vez se remite a la regulación general en materia de contabilidad. La disposición de referencia, además, es la Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas. Además, ha de tenerse en cuenta que la contabilidad de las formaciones políticas se encuentra afectada por una multitud de normas específicas, en particular las propias de las instituciones en los que se integran los grupos políticos vinculados a los partidos, que imponen a las formaciones políticas obligaciones de diversa índole y no siempre compatibles entre sí.

50. Es preciso, como en cuestiones anteriores, llevar a cabo una labor de simplificación de la normativa contable que afecta a las formaciones políticas. Esta tarea es especialmente importante en el ámbito local, pues se ha detectado que las Corporaciones locales imponen a los grupos constituidos que perciben asignaciones obligaciones muy diversas que condicionan la obtención de las correspondientes asignaciones, y que dificultan el control de éstas por parte de quien debe rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas sobre las mismas, los partidos políticos. Esta divergencia complica la consolidación contable perseguida por el legislador y dificulta alcanzar los niveles de transparencia en la gestión económica demandados por la sociedad. De ahí que la futura legislación deba establecer que los únicos requisitos contables exigibles a las formaciones políticas y a sus grupos institucionales, en todos los ámbitos, sean los fijados por la normativa estatal y el Tribunal de Cuentas.

51. La labor de simplificación debe extenderse a la contabilidad electoral. La redacción actual del Capítulo VII del Título I de la LOREG se encuentra desfasada y, lo que es probablemente más importante, orienta sus exigencias a la justificación de que se han cumplido las obligaciones que condicionan la recepción de las subvenciones electorales. Sería oportuno que la contabilidad de los procesos electorales dispusiera de un plan contable propio, actualizado a la situación actual y que fuera fácilmente consolidable con la contabilidad general de cada formación política.

52. La simplificación normativa podría eliminar algunas obligaciones presentes en nuestro ordenamiento que hoy resultan innecesarias, tales como la exigencia de que las formaciones operen con diferentes cuentas bancarias en cada ámbito sectorial o territorial o en cada proceso electoral. Los recursos informáticos actuales permiten un control de los movimientos financieros que hace innecesaria esa multiplicación de cuentas bancarias que en la actualidad complica notablemente la gestión.

VII. TRANSPARENCIA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

53. Uno de los mecanismos más efectivos para prevenir la comisión de irregularidades es el de dotar a todos los ámbitos de funcionamiento de las formaciones políticas del máximo nivel de transparencia posible, de manera que toda la ciudadanía esté en condiciones de conocer de manera clara cómo se comportan las organizaciones políticas que tan importante papel juegan en nuestro sistema constitucional. Este mayor nivel de publicidad contribuirá a que los partidos políticos gocen de un mayor nivel de confianza en el conjunto de la sociedad y a reforzar la calidad de nuestras instituciones democráticas.

54. Debe tomarse como punto de partida el reconocimiento de que, a lo largo de los últimos años, todas las formaciones políticas han progresado en los niveles de transparencia. Se observa que los partidos políticos han realizado un esfuerzo en su normativa interna y gestión económico-financiera para dar a conocer a toda la ciudadanía la información relevante. No obstante, la transparencia debe entenderse como un principio sobre el que siempre es posible seguir avanzando y que debe ser transversal a todas las dimensiones de las formaciones políticas. Este esfuerzo por incrementar la garantía del cumplimiento

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 98

de las normas de transparencia y contabilidad debería respaldarse con recursos públicos suficientes al cumplimiento de este fin.

55. En los últimos años se han adoptado disposiciones legales que deben ser tenidas en cuenta. El artículo 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluye a los partidos políticos entre los sujetos vinculados por las obligaciones de publicidad activa establecidas en el Capítulo II del Título I de la Ley.

56. Siguiendo las recomendaciones emitidas por organismos nacionales e internacionales, existen sin embargo algunas cuestiones en las que es posible seguir progresando. En relación con su información institucional, la futura legislación sobre partidos políticos debería exigir expresamente que las formaciones tengan la obligación de dar publicidad activa a sus estatutos, códigos éticos, compromisos electorales, organigramas, trayectoria profesional de las personas con responsabilidades, planes y programas que se están implementando o información actualizada sobre los procesos electivos internos, entre otras materias.

57. Las formaciones electorales deben dotar del máximo nivel de transparencia posible a aquellos elementos que afectan a las personas con responsabilidad y que pueden servir a la ciudadanía para conocer el cumplimiento de los estándares éticos por parte de los cargos de la organización. Así, debe seguir progresándose en la publicación de las agendas de trabajo de los dirigentes, incluyendo los encuentros con organizaciones representativas de intereses e indicándose con posterioridad los compromisos adquiridos. Los partidos políticos deben dar también publicidad a la información patrimonial y profesional de sus dirigentes que pueda ser útil para prevenir la aparición de conflictos de intereses o supuestos de incompatibilidades.

58. Es posible asimismo progresar en la publicidad sobre cuestiones económicas, presupuestarias y administrativas. Las formaciones políticas deberían dar publicidad activa a las operaciones de naturaleza financiera realizadas, incluyendo los datos más significativos de las mismas, de modo que sea posible comprobar que éstas se adecuan efectivamente a las condiciones generales del mercado y no se han producido tratamientos privilegiados. Los partidos deberían informar trimestralmente al Tribunal de Cuentas de todas las aportaciones privadas recibidas, de los créditos contratados y de los acuerdos de renegociación de deudas con las entidades financieras y, de forma paralela, el Tribunal de Cuentas debería publicar con carácter inmediato la información recibida e identificar a los donantes una vez superen una cantidad legislativamente establecida.

59. Asimismo, la legislación sobre partidos políticos debería exigir que las formaciones tengan el deber de dar publicidad a los convenios, contratos y acuerdos en vigor; a las subvenciones públicas y donaciones privadas recibidas; a los créditos; a las campañas de *crowdfunding*; a los últimos dos informes de fiscalización; a la liquidación de gastos e ingresos electorales; y a la descripción del sistema de control de auditoría interno, entre otros. Todo ello se realizaría a través de la página web, de forma fácilmente comprensible y a fin de que la opinión pública tenga la posibilidad de conocer los compromisos adquiridos por la organización.

60. En materia de contratación, el elemento más destacado es la inclusión de los partidos políticos dentro del ámbito de aplicación subjetivo de la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta modificación legislativa deberá servir para que la actividad económica de los partidos políticos se adecue de forma plena a los principios de transparencia y eficiencia en la gestión de recursos, facilitando así la trazabilidad de sus relaciones con proveedores y garantizando así la protección de los intereses patrimoniales de la propia organización. En relación con esto último, se considera necesario establecer y publicar un inventario patrimonial y de garantías inmobiliarias de cada formación política.

61. Por otra parte, sería recomendable que los partidos políticos incrementaran la transparencia relativa a su política de personal. Las formaciones políticas, como instrumentos clave de nuestro sistema político, deben garantizar que las personas que desempeñan sus funciones en su seno son elegidas conforme a los principios de mérito y capacidad y mantienen en todo momento su compromiso con el conjunto de la organización. De ahí que sería conveniente que los partidos dieran publicidad a todos los procesos selectivos que existiesen en su seno, articulando procedimientos de contratación objetivos y competitivos y manteniendo una política de recursos humanos eficaz y enfocada en la formación y perfeccionamiento continuos. En este sentido, conviene establecer obligaciones de transparencia específica en relación con cuestiones como proporcionar información sobre los requisitos para el nombramiento de las personas responsables de la gestión económico-financiera.

VIII. REFORMAS DE NATURALEZA PENAL Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

62. En relación con la regulación penal, es necesario reformar el artículo 304 bis del Código Penal, que actualmente dispone que cualquier infracción del artículo 5.1 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos tiene la condición de delito, pues esta remisión resulta imprecisa y puede dejar fuera algunas conductas que deberían ser punibles en vía criminal. También resulta impreciso el artículo 304 ter, especialmente en lo que a la «participación en estructuras que tengan como finalidad la financiación ilegal de partidos» se refiere.

63. En segundo lugar, debe revisarse el delito de financiación ilegal de partidos políticos para rebajar significativamente la cuantía mínima que da lugar a los supuestos con penas de prisión y tipificar la manipulación de cuentas anuales de los partidos políticos. Los partidos que se hayan financiado ilegalmente a través de actos de corrupción de sus cargos públicos u orgánicos deben hacerse responsables patrimonialmente de dichos actos.

64. Asimismo, deberían equipararse las cantidades fijadas como umbral delictivo de todos los tipos de donaciones ilegales.

65. Por otro lado, respecto del sistema de sanciones administrativas, una de las cuestiones planteadas de manera reiterada es la necesidad de reforzar su aplicación en materia de financiación de los partidos políticos. Un análisis de los últimos años permite afirmar que, hasta el momento, el régimen sancionador vigente no ha sido un elemento suficientemente disuasorio para la comisión de irregularidades en este campo. Los preceptos existentes en cada momento han sido aplicados de manera poco frecuente, y siempre han existido elementos (insuficiente descripción de las conductas que constituyen infracción, lagunas sistemáticas, plazos de prescripción muy breves) que han dificultado que estas disposiciones resulten verdaderamente eficaces. Aunque algunos de estos defectos han sido corregidos en las sucesivas reformas, sigue siendo necesario desarrollar este instrumento de prevención y represión de conductas ilícitas, así como la extensión de los plazos de prescripción de las mismas.

66. Debe partirse del principio general de que, a priori, es preferible emplear la vía administrativa a la vía penal como medio de perseguir las irregularidades en materia de financiación de formaciones políticas. Aunque algunas actuaciones deben ser perseguidas a través del proceso penal, la mayor parte de las vulneraciones del ordenamiento son susceptibles de ser perseguidas a través del ordenamiento jurídico administrativo. Por su rapidez, la naturaleza de las sanciones estipuladas o por su mayor flexibilidad, la legislación debe fomentar la vía de las sanciones administrativas frente a las penales. De ahí que la actual redacción del régimen sancionador prevista en el Título VI LOFPP deba ser ampliado para recoger la complejidad de las conductas susceptibles de vulnerar este sector del ordenamiento jurídico.

67. La futura legislación sobre partidos políticos podría extender la definición de las infracciones a conductas actualmente no reflejadas en el Título VI LOFPP. Actualmente el artículo 17 Dos a) y b) orienta su redacción principalmente hacia incumplimientos cuantitativos de la legislación sobre financiación. Pero no refleja como conductas sancionables algunos incumplimientos de naturaleza cualitativa, tales como la de aceptar donaciones finalistas o revocables o procedentes de personas jurídicas o de personas físicas que sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público. Por último, sería oportuno que se incluyeran como faltas graves las vulneraciones de los deberes formales que permiten identificar la comisión de actos que tienen la consideración de faltas muy graves o incluso de delitos penales. Así, deberían tipificarse infracciones como la incorrecta identificación de los donantes a los partidos políticos, la no justificación de que las cantidades percibidas corresponden a cuotas de los militantes o la no notificación al Tribunal de Cuentas de donaciones de inmuebles o de cuantías superiores a 25 000 euros, el no ingreso en las cuentas correspondientes de las donaciones o aportaciones y los incumplimientos en las justificaciones o anotaciones contables de ingresos o gastos para eludir el cumplimiento de las obligaciones en materia de financiación, siempre que revistan la suficiente gravedad y que puedan imputarse a una actuación negligente o dolosa del partido político.

68. La definición de las infracciones debería ampliarse para recoger también otros incumplimientos de carácter no económico de la normativa que regula el funcionamiento de las formaciones políticas. Actualmente la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no incluye ningún régimen sancionador más allá de las disposiciones destinadas a regular la disolución de formaciones políticas por las causas recogidas en el artículo 10. Pero se trata de un procedimiento judicial que por su naturaleza y efectos no está destinado a sancionar las infracciones más comunes de la legislación en materia de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

partidos políticos. El resultado es que el incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia o contratación por parte de las formaciones políticas no se encuentra castigado por vía administrativa en el ordenamiento jurídico.

69. La futura legislación de partidos políticos debería establecer un catálogo de sanciones para los incumplimientos más graves de las obligaciones relacionadas con la estructura y funcionamiento democráticos de la organización; con el principio de transparencia o con la existencia de procedimientos internos que garanticen el comportamiento ético de sus miembros. El procedimiento a seguir podría ser similar al recogido en la LOFPP.

70. En relación con el procedimiento sancionador, debería valorarse la posibilidad de que la instrucción de los expedientes sancionadores se viera reforzada por una tarea de investigación sobre el terreno por parte de los servicios del Tribunal de Cuentas. Un análisis de la experiencia comparada permite identificar varios países en los que el órgano encargado de fiscalizar la financiación de las formaciones políticas goza de poderes de indagación que van más allá de la mera revisión de los libros contables. Esta herramienta puede permitir descubrir incumplimientos de la legislación que no pueden ser deducidos únicamente mediante la comprobación de la documentación remitida al Tribunal de Cuentas.

71. Este otorgamiento de la función de investigación sobre el terreno requerirá del oportuno reconocimiento en la futura legislación sobre partidos políticos. Las facultades concretas de que deberían disponer los órganos encargados de la investigación de la financiación de las formaciones políticas serán similares a las atribuidas a los órganos de la Administración Tributaria en los procedimientos de comprobación e inspección. El Tribunal de Cuentas deberá ver incrementados sus medios en la medida necesaria para ejercer sus nuevas atribuciones sin perjuicio de la necesaria colaboración, en las labores de investigación, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

IX. TRIBUNAL DE CUENTAS

72. La Constitución Española configura al Tribunal de Cuentas como «el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público». Corresponde a éste la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, razón por la cual debe ser independiente del Poder Ejecutivo y encontrarse vinculado directamente a las Cortes Generales. En definitiva, los miembros del Tribunal de Cuentas deben gozar de la misma independencia e inamovilidad y estar sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

73. Sería deseable abordar, simultáneamente a la de los partidos políticos, la reforma del propio Tribunal de Cuentas con el objeto de posibilitar la asunción por su parte de mayores competencias y asegurar la percepción de su independencia por parte de la ciudadanía. Igualmente, debería reforzarse la función de los técnicos y, en este sentido, garantizarse que los mismos reúnen la capacidad técnica necesaria para el desempeño de sus funciones. A este respecto, debe reforzarse el papel de los técnicos especialmente en lo que a la elaboración de los informes de fiscalización de la Sección de Enjuiciamiento se refiere, en tanto que esta última se encarga, entre otras cosas, de abrir diligencias penales contra los partidos políticos que no hayan cumplido con la ley de partidos.

74. La capacidad de fiscalización de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas también debe ser revisada. Deben reforzarse las funciones control y fiscalización del Tribunal de Cuentas para auditar en el menor tiempo posible y sin demoras injustificadas las cuentas de las organizaciones políticas, y no como sucede ahora, donde el retraso en la emisión de informes dificulta la función de fiscalización real de los partidos. Por esa misma razón, deben incrementarse sus recursos disponibles, a los efectos últimos de agilizar los trabajos del Tribunal de Cuentas.

75. En la medida que el Tribunal de Cuentas fiscaliza a los partidos políticos en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y contables, la reforma de este órgano de control debería abordar un refuerzo de sus medios coercitivos y su capacidad sancionadora, así como facultarle a estos efectos para retener toda subvención pública a los partidos políticos que no le hayan remitido sus cuentas. También debe lograrse una renovación de la estructura administrativa del órgano y la dotación de una capacidad real de investigación sobre el terreno y ampliar sus funciones de control y de fiscalización de las subvenciones que reciben los grupos políticos locales.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

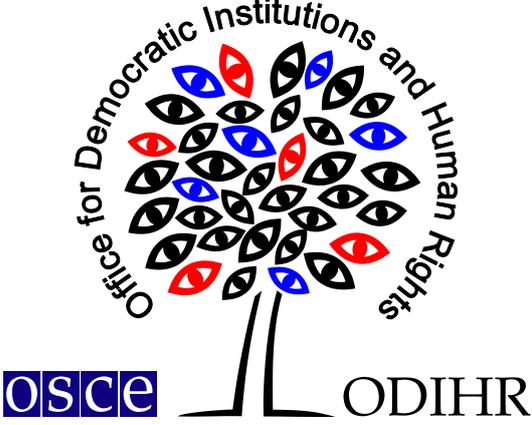
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 101

ANEXO

<p>Varsovia, 30 de octubre de 2017</p> <p>Opinión núm.: POLIT-ESP/310/2017[JGe]</p> <p>www.legislationline.org</p>	
---	--

DICTAMEN SOBRE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

basado en traducciones no oficiales de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la Ley del Régimen Electoral General y la Ley de Partidos Políticos

El presente Dictamen jurídico ha contado con la contribución de

Ingrid van Biezen (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)
Fernando Casal Bértoa (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)
Ömer Faruk Genckaya (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)
Barbara Jouan-Stonestreet (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)
Richard Katz (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)
Lisa Klein (Especialista en Financiación de Campañas)
Alice Thomas (Especialista en Derechos Humanos Internacionales)

Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE
Ulica Miodowa 10. PL-00-251 Varsovia. ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

El presente Dictamen jurídico se emite en base a traducciones no oficiales de las leyes sometidas a examen jurídico, que se adjuntan como anexos al mismo. Estas pueden contener errores derivados de la traducción. Este Dictamen también se encuentra disponible en español. No obstante, la versión original en lengua inglesa será la única versión oficial del documento.

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	102
II. ÁMBITO DEL EXAMEN JURÍDICO.....	102
III. RESUMEN EJECUTIVO	103
IV. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.....	104
1. Compromisos, obligaciones internacionales y normas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos y financiación de partidos políticos	104
2. Observaciones generales	105
3. Financiación pública	106
3.1 Medios de financiación pública	106
3.2 Asignación de fondos	106
3.3 Ayudas públicas para campañas electorales	107

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 102

4. Financiación privada.....	108
4.1 Fuentes de financiación privada y límites.....	108
4.2 Excepciones en determinados tipos de donaciones en especie.....	109
4.3 Regulación de las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos.....	109
4.4 Donaciones extranjeras.....	111
4.5 Otros asuntos relacionados con la financiación privada.....	111
5. Gastos.....	112
6. Contabilidad, notificación y transparencia.....	112
7. Supervisión eficaz.....	114
8. Sanciones.....	115
9. Disolución.....	116
10. Observaciones adicionales.....	117

Anexo:

Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos española ([extractos] modificada por última vez en 2015).

Ley del Régimen Electoral General española ([extractos] modificada por última vez en 2016).

Ley de Partidos Políticos española (modificada por última vez en 2015).

I. INTRODUCCIÓN

1. El 18 de mayo de 2017, la Presidencia de la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales del Congreso de los Diputados español remitió a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (en lo sucesivo, la «OSCE/OIDDH») una solicitud de examen jurídico del marco de financiación de los partidos políticos en España, más concretamente, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos¹, la Ley del Régimen Electoral General (en adelante, la «Ley Electoral»²) y la Ley de Partidos Políticos.³

2. El 6 de junio de 2017, la OSCE/OIDDH respondió a dicha solicitud y confirmó su disposición a elaborar un dictamen sobre la conformidad de dichas leyes con los compromisos y normas internacionales de la OSCE. Este Dictamen se ha elaborado en respuesta a dicha solicitud.

II. ÁMBITO DEL EXAMEN JURÍDICO

3. El ámbito de este Dictamen abarca únicamente el marco jurídico de la financiación de los partidos políticos en España, según se recoge en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos sometidas a examen jurídico. Por tanto, su ámbito es limitado, y el presente Dictamen no constituye un examen jurídico completo y pormenorizado de todo el marco jurídico e institucional por el que se rige el reglamento sobre partidos políticos en España. Dado que la financiación de los partidos políticos también depende de otros factores y de las decisiones tomadas por el legislador al regular la actividad de los partidos políticos, en este Dictamen se mencionan también dichos factores y se formulan recomendaciones sobre cómo adaptarlos a los compromisos, obligaciones internacionales y normas adicionales de la OSCE.

4. En este Dictamen se abordan las cuestiones clave y se apuntan posibles áreas que suscitan dudas. En aras de la brevedad, el Dictamen se centra en aquellas disposiciones que requieren de mejoras, en lugar de en aquellos aspectos positivos de las correspondientes leyes sometidas a examen. Las recomendaciones consiguientes se basan en los compromisos, obligaciones internacionales, normas y prácticas recomendadas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos. Asimismo, en este Dictamen también se trata de subrayar, según proceda, las prácticas recomendadas en este ámbito adoptadas por otros Estados participantes en la OSCE. Además, en virtud del Plan de acción de la

¹ Modificada por última vez en 2015.

² Modificada por última vez en 2016.

³ Modificada por última vez en 2015.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 103

OSCE 2004 para el Fomento de la Igualdad de Género y de sus compromisos de integración de la perspectiva de género en las actividades de la OSCE, en este Dictamen se analizan las repercusiones, potencialmente distintas, de las leyes correspondientes tanto en mujeres como en hombres.⁴

5. El presente Dictamen jurídico se emite en base a traducciones no oficiales de las leyes sometidas a examen jurídico, que se adjuntan como Anexo. Estas pueden contener errores derivados de la traducción.

6. A tenor de lo anterior, la OSCE/OIDDH desea indicar que el presente Dictamen no le impide formular, por escrito o de forma oral, recomendaciones o comentarios adicionales sobre los actos jurídicos correspondientes o las leyes españolas relacionadas que la OSCE/OIDDH considere oportuno en el futuro.

III. RESUMEN EJECUTIVO

7. Desde el principio, se observa que el actual marco jurídico en materia de financiación de los partidos políticos en España, en particular tras la última ronda de reformas legales incluidas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, supone una mejora significativa con respecto a la legislación previa y contiene numerosas novedades positivas. Si se aplican adecuadamente, estas novedades contribuirán a luchar contra la corrupción, aumentar el nivel de transparencia y ofrecer condiciones más equitativas a los distintos partidos políticos.

8. No obstante, existen todavía áreas que suscitan dudas y que requieren de mejora para garantizar que las leyes pertinentes impidan de hecho cualquier vacío legal que pueda aprovecharse con el objetivo de eludir el reglamento sobre la financiación de los partidos políticos. Además, podría revisarse la proporción de financiación pública y privada, y el legislador debe garantizar que el sistema de financiación pública tanto de las actividades estatutarias como de las relacionadas con las campañas no favorezca de forma desproporcionada a los partidos más establecidos y de mayor tamaño en detrimento de los partidos más nuevos o minoritarios. En determinadas áreas, la legislación podría hacerse más accesible y deberían eliminarse las contradicciones y solapamientos derivados de la regulación sobre el mismo tema en distintas leyes.

9. Más en concreto, y además de lo indicado anteriormente, la OSCE/OIDDH formula las siguientes recomendaciones para mejorar las leyes sometidas a examen jurídico:

A) Garantizar que el marco jurídico que rige la financiación de los partidos políticos es claro y coherente, en particular en cuanto respecta a las donaciones privadas, la notificación de los plazos y la supervisión financiera; [apdos. 17, 34, 52 y 59]

B) Considerar una revisión de las leyes pertinentes con la finalidad de mejorar la proporción de financiación pública y privada; [apdos. 18-21]

C) Garantizar que los partidos mayoritarios no se encuentren en situación de ventaja desproporcionada al asignar la financiación pública y otros tipos de ayudas públicas; [apdos. 22-30]

D) Regular de manera más estricta la donación de propiedades inmobiliarias; [apdo. 36]

E) Garantizar que las fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos estén sujetas a la misma normativa reguladora y a los mismos requisitos financieros que deben observar los partidos políticos, según corresponda; [apdo. 37-40]

F) Exigir que se publiquen puntualmente y de manera accesible los informes económicos de las campañas electorales durante un periodo de tiempo prolongado; [apdo. 55]

G) Garantizar que las infracciones se sancionen de forma eficaz dentro de los plazos estipulados y que el Tribunal de Cuentas disponga de recursos humanos y económicos suficientes para realizar las investigaciones e incoar los procedimientos necesarios; [apdo. 61]

H) Modificar la Ley de Partidos Políticos para garantizar que solo permita la disolución de un partido político como último recurso en circunstancias de máxima gravedad, que deben estipularse por ley de forma clara y precisa; [apdo. 68-69] y

I) Considerar mecanismos que permitan vincular los fondos públicos al fomento de la participación política de las mujeres y de las personas con discapacidad [apdo. 70, 71].

Estas y otras Recomendaciones adicionales, resaltadas en negrita, se incluyen también en el texto del dictamen.

⁴ V. apartado 32 del Plan de acción de la OSCE para el Fomento de la Igualdad de Género adoptado en la Decisión núm. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), disponible en <http://www.osce.org/mc/23295?download=true> (en inglés).

IV. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

1. Compromisos, obligaciones internacionales y normas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos y financiación de partidos políticos.

10. En este Dictamen se analiza la compatibilidad de las leyes presentadas a examen jurídico con las normas y las obligaciones internacionales en materia de prevención de la corrupción en la financiación de la política, los partidos políticos y las campañas, así como con los compromisos de la OSCE pertinentes.

11. La regulación de los partidos políticos debe posibilitar y ser conforme a los derechos de libre asociación y de libertad de expresión, así como al derecho a elecciones libres.

En particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ampliado expresamente el derecho de libre asociación a los partidos políticos.⁵ En el Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ (en lo sucesivo, el «PIDCP») y en el Artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el «CEDH») se protege el derecho a asociarse en partidos políticos dentro del marco de la libertad general de reunión y asociación. La libertad de opinión (Artículo 19 del PIDCP y Artículo 10 del CEDH) depende de la libre asociación en aquellos casos en los que las personas desean ejercer su derecho a la libertad de expresión colectiva a través de una asociación. Como tal, la libertad de asociación ayuda en ocasiones a garantizar el ejercicio colectivo de otros derechos, como el derecho a la libertad de expresión; al mismo tiempo, esta última también sustenta otros aspectos de la participación política, como las afirmaciones realizadas por miembros individuales de un partido o por los candidatos durante las campañas electorales.

12. Las normas internacionales correspondientes a la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales se recogen en el Artículo 7, apartado 3, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de aquí en adelante «UN»).⁸ También resulta aquí relevante el derecho a elecciones libres, consagrado en el Artículo 3 del Primer Protocolo del CEDH.⁹

13. Además, este Dictamen se basa también en los compromisos de la OSCE, en particular, la protección de las libertades de asociación (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdo. 9.3), de expresión y opinión (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdo. 9.1) y de celebración de elecciones (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdos. 5, 6, 7 y 8).¹⁰

14. Asimismo, pueden encontrarse estándares en este ámbito en las recomendaciones de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE/OIDDH. A nivel de las Naciones Unidas, estas incluyen la Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho de participación en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho de igualdad de acceso a la función pública.¹¹ En las áreas correspondientes del Consejo de Europa y de la OSCE, la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 2003(4) sobre Reglas Comunes contra la Corrupción en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales,¹² así como los Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión Conjunta de Venecia de la OSCE/OIDDH, establecen las directrices mínimas sobre financiación de los partidos políticos en materia de financiación

⁵ *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía* (133/1996/752/951) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 30 de enero de 1998), disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. España ratificó el Pacto el 27 de abril de 1977.

⁷ El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, firmado el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953 y fue ratificado por España el 13 de febrero de 2008.

⁸ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003, y ratificada por España el 19 de junio de 2006, se encuentra disponible en la siguiente dirección: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

⁹ El Protocolo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado el 20 de marzo de 1952, entró en vigor el 18 de mayo de 1954 y fue ratificado por España el 27 de noviembre de 1990.

¹⁰ El Documento de la Reunión de Copenhague de 1990 de la OSCE (29 de junio de 1990) 29 ILM 1305, se encuentra disponible en <http://www.osce.org/es/odhr/elections/14304?download=true>.

¹¹ Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El derecho de participación en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho de igualdad de acceso a la función pública. Doc. de la ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, disponible en <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html> (en inglés).

¹² Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, disponible en [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (en inglés).

y otros aspectos adicionales.¹³ A lo largo del presente Dictamen, se hace también referencia a los informes de evaluación emitidos por el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO),¹⁴ así como a dictámenes e informes previos emitidos por la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia (tanto de forma individual como conjunta). Además, se menciona especialmente el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH del 20 de diciembre de 2015 sobre las Elecciones a Cortes Generales Españolas.¹⁵

2. Observaciones generales.

15. No debe subestimarse el papel crucial que la financiación política desempeña en cualquier democracia. Los partidos políticos necesitan recursos para el desarrollo de políticas, la interacción con los ciudadanos y las campañas electorales. Si no existe la libre competencia entre entidades políticas, se pone en riesgo el proceso democrático. Por tanto, es importante establecer reglas sobre la financiación de campañas y partidos políticos que sean claras, equitativas y ejecutables. Desarrollar un marco legislativo tan exhaustivo plantea numerosas dificultades, dado que exige equilibrar consideraciones divergentes en un entorno político siempre cambiante. Asimismo, requiere de una cantidad significativa de voluntad política, así como de un amplio consenso público. Si bien en este Dictamen solo se analiza cómo mejorar el marco legislativo, se hace hincapié en que, para que cualquier legislación consiga el objetivo perseguido, esta debe aplicarse de forma eficaz.

16. Desde el principio, debe señalarse que los cambios y enmiendas efectuados en los últimos años en las leyes que rigen la actividad de los partidos políticos y, en particular, la financiación de los partidos políticos, han contribuido de forma notable a que este ámbito de la legislación sea más exhaustivo y accesible. Dichas enmiendas también han ayudado a cubrir determinados vacíos legales en materia de financiación de los partidos políticos que, en el pasado, habían dado lugar a numerosos casos de corrupción política de gran relevancia y, como consecuencia, se habían traducido en un bajo nivel de confianza en los partidos políticos en España.¹⁶ En concreto, en este Dictamen se celebra que el legislador haya adoptado cinco de las seis recomendaciones emitidas por el GRECO en lo relativo al aumento de la transparencia de la financiación de los partidos políticos.¹⁷

17. El actual marco regulatorio de la financiación de los partidos políticos está incluido en las tres leyes que son objeto de examen jurídico. Si bien el método de financiación de los partidos políticos se detalla generalmente en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la financiación de las campañas electorales se regula en la Ley Electoral. En ocasiones, el marco jurídico parece contradictorio y poco claro (v. especialmente los apdos. 34, 52, 59 *infra*). En consonancia con las recomendaciones internacionales, los legisladores deben garantizar que el marco jurídico sea claro y preciso, e indique a los partidos políticos qué actividades están prohibidas y cuáles son legales.¹⁸

¹³ *Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos* (2010) de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, disponible en <http://www.osce.org/odihr/77812> (en inglés).

¹⁴ En particular, se hace referencia a la Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España (Tema II), Greco Eval III Rep (2008) 3E (15 de mayo de 2009), disponible en <https://rm.coe.int/16806c9d70>; Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, Greco RC-III (2014) 7E (10 de octubre de 2014), disponible en <https://rm.coe.int/16806c9db6> (en inglés) y Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, Greco RC-III (2015) 16E (4 de diciembre de 2015), disponible en <https://rm.coe.int/16806cac21> (en inglés).

¹⁵ Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH del 20 de diciembre de 2015 sobre las Elecciones a Cortes Generales Españolas, disponible en <http://www.osce.org/es/odihr/elections/spain/227271?download=true>.

¹⁶ En el «Barómetro de Corrupción Global» de 2013 elaborado por Transparency International, el 83 % de los encuestados españoles consideraba que «los partidos políticos eran corruptos o extremadamente corruptos» <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=spain>.

¹⁷ *Op. cit.* nota 14, apdo 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España [Tema II]) y apdos. 29, 60 y 63 (Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España). La recomendación ii, «tomar medidas destinadas a aumentar la transparencia de los gastos e ingresos de (i) los partidos políticos a nivel regional; (ii) las entidades relacionadas, directa o indirectamente, con los partidos políticos o que puedan estar sometidas a su control en forma alguna» aún no se ha aplicado en su totalidad.

¹⁸ Véase *Op. cit.* nota 13, Principio 3, apdo. 16 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); véase también *Cumhuriyet Halk Partisi contra Turquía* (Solicitud núm. 19920/13) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 26 de junio de 2016), disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162211> (en inglés), donde se especifica que cualquier regulación que pueda constituir una limitación *de facto* a la libertad de asociación (por ejemplo, una inspección de los gastos de un partido político) debe cumplir la norma de previsibilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como ofrecer a los partidos una indicación razonable sobre la posible interpretación y aplicación del reglamento jurídico.

3. Financiación pública.

3.1 Medios de financiación pública.

18. En el Artículo 2, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se identifican las distintas fuentes de financiación pública directa, entre las que se incluyen la financiación pública de campañas electorales, las subvenciones estatales anuales, las subvenciones extraordinarias para referendos y las contribuciones de grupos parlamentarios.¹⁹

19. Además, la legislación pertinente también proporciona distintos medios indirectos de ayuda estatal, tales como desgravaciones fiscales a partidos políticos, que pueden interpretarse como una forma indirecta de ayuda estatal. En virtud del Artículo 10, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, los partidos políticos están exentos del impuesto de sociedades en determinadas fuentes de ingresos y plusvalías. Además, las cuotas de afiliación y otro tipo de donaciones al partido pueden desgravarse de la base del IRPF del donante, hasta una cantidad de 600 EUR anuales conforme al Artículo 12, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.

20. Otra fuente de financiación pública indirecta de las campañas electorales es la facilitación de espacios para la colocación gratuita de carteles y otros materiales electorales, las tarifas postales especiales para el envío de materiales de campaña y los espacios gratuitos en las cadenas de radiotelevisión públicas.

21. En términos generales, la financiación pública juega un papel importante en la prevención de la corrupción y contribuye a la función esencial que desempeñan los partidos políticos a la hora de reforzar el pluralismo político, fomentar la igualdad de oportunidades y reducir la dependencia de los partidos de las donaciones privadas.²⁰ Si bien el límite de donaciones privadas es bastante elevado (v. apdo. 36 *infra*) y con las recientes enmiendas ha disminuido la dependencia de la financiación pública, tradicionalmente los partidos políticos españoles han dependido —y siguen dependiendo— sobre todo de la financiación pública, en comparación con los partidos de Europa septentrional, occidental y meridional.²¹ La legislación debería permitir un equilibrio entre financiación pública y privada, así como garantizar que la financiación pública no se utilice para restringir la independencia de los partidos políticos ni para desincentivar la vinculación entre los partidos políticos y sus simpatizantes.²² Por lo tanto, podría ser recomendable revisar la legislación a fin de crear un mejor equilibrio entre las dos principales fuentes de financiación.

3.2 Asignación de fondos.

22. A tenor de lo dispuesto en el Artículo 3, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, solo los partidos con representación en el Congreso de los Diputados podrán optar a financiación pública periódica para actividades estatutarias de los partidos políticos. Si bien, en la práctica, debido a

¹⁹ El Artículo 2, apdo. 1 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos estipula lo siguiente: «Recursos procedentes de la financiación pública:

a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.

b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.

c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.

d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales».

²⁰ *Op. cit* nota 13, apdo. 176 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

²¹ En 2012, prácticamente el 90 % de los ingresos de los partidos políticos españoles procedía de la financiación pública, mientras que en otros países de Europa septentrional, occidental y meridional el porcentaje de dependencia estatal se situaba por debajo del 70 %. Si bien la financiación pública se ha reducido desde 2012, los partidos políticos españoles siguen dependiendo principalmente de este tipo de financiación; v. IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político (Estocolmo, 2014), págs. 224-225, disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

²² *Op. cit* nota 13, apdo. 176 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 107

las particularidades de la asignación de escaños parlamentarios del sistema electoral español, muchos partidos pequeños acaban consiguiendo escaños en el Parlamento y, por tanto, tienen derecho a financiación pública, la legislación debería garantizar en cualquier caso que también existiera algún tipo de financiación pública periódica para los partidos que no superaran el umbral electoral mínimo —en particular, para los nuevos partidos— a fin de fomentar la participación y el pluralismo políticos.²³ Por lo tanto, se recomienda modificar de forma correspondiente el Artículo 3 de la Ley de Financiación.

23. Por otro lado, la financiación se asigna dividiendo el presupuesto correspondiente en tres partes iguales. Mientras que dos terceras partes se dividen de forma proporcional según el número total de votos recibidos por cada partido en las últimas elecciones parlamentarias, una tercera parte se distribuye proporcionalmente en función del número de escaños obtenidos por cada partido en dichas elecciones (Artículo 3, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Este sistema de distribución de los fondos podría favorecer de manera desproporcionada a los partidos mayoritarios. Por lo tanto, la legislación debería garantizar que la fórmula empleada para asignar financiación pública no asegurara a uno o dos partidos una cantidad de financiación pública desproporcionada.²⁴

3.3. Ayudas públicas para campañas electorales.

24. La Ley Electoral contiene una serie de disposiciones que suscitan dudas ante la posibilidad de que el sistema, en su conjunto, favorezca de forma desproporcionada a los partidos mayoritarios y consolidados en la financiación de las campañas.

25. En particular, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 56, apdo. 2, de la Ley Electoral, los ayuntamientos reservarán emplazamientos oficiales y áreas públicas de forma gratuita para actos electorales y para la colocación de carteles. Posteriormente, la correspondiente Junta Electoral de Zona asignará estos espacios a los partidos políticos, atendiendo al número total de votos obtenidos por cada formación política en las anteriores elecciones equivalentes.

26. Además, solo tendrán derecho a espacios de propaganda electoral gratuita en los medios públicos aquellos partidos que presenten candidaturas en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión (Artículo 64, apdo 2, de la Ley Electoral), con determinadas excepciones para aquellos partidos que hayan obtenido como mínimo el 20 % de los votos en una comunidad autónoma (apdo. 3 del mismo artículo). El tiempo gratuito de propaganda electoral se asigna a cada partido conforme a una escala gradual según los escaños obtenidos y el porcentaje de votos recibidos en las elecciones anteriores. Se trata de un modelo ya consolidado. Sin embargo, la graduación de dicha escala podría revisarse en más detalle, dado que actualmente asigna tiempos de propaganda electoral desproporcionadamente superiores a los partidos más votados en las elecciones anteriores.²⁵

27. En virtud del Artículo 65, apdo. 2, de la Ley Electoral, una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, efectúa la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en medios públicos. La Comisión está integrada por un representante de cada partido que haya concurrido a las elecciones y cuente con representación en el Congreso de los Diputados (Artículo 65, apdo. 3, de la Ley Electoral). Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición total de la Cámara. Debe garantizarse que el acceso a los medios públicos se conceda de manera no discriminatoria y asegure un trato igualitario a todos los candidatos y partidos políticos.²⁶

28. En el Artículo 127 bis de la Ley Electoral se estipula que los adelantos parciales de las subvenciones electorales solo pueden concederse a partidos que hayan obtenido subvenciones en las

²³ *Ibid.* apdo. 186.

²⁴ *Ibid.* apdo. 187.

²⁵ En estos momentos, la distribución se efectúa conforme al siguiente baremo:

— 10 minutos para los partidos que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes;

— 15 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 % del total de votos válidos emitidos;

— 30 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 % del total de votos;

— 45 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 % del total de votos válidos emitidos.

²⁶ *Op. cit.* nota 10, apdo 7.8 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990); *Op. cit.* nota 13, apdos. 147-149 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 108

elecciones anteriores. Estos adelantos estarán disponibles a partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, es decir, una semana antes del inicio de la campaña electoral. Los partidos receptores pueden destinar dicha financiación a actividades de contacto e interacción con los ciudadanos (que no conlleven explícitamente la petición de voto) y estrategias de campaña previas al inicio de la misma, lo cual podría conferirles una ventaja electoral con respecto a los partidos sin representación parlamentaria.

29. Una vez que el partido haya presentado su contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas —según estipula el Artículo 133, apdo. 4, de la Ley Electoral—, el Estado abonará hasta el 90% del importe de las subvenciones que correspondan al partido en función de los resultados electorales, siempre y cuando este pueda presentar, entre otros, un aval bancario por el 10% de las subvenciones que percibirá. Esto supone que puede resultar más sencillo obtener un aval bancario a partidos mayoritarios y consolidados económicamente que a los de nueva formación.

30. Analizadas conjuntamente, estas disposiciones inclinan la balanza del sistema diseñado para regular la financiación de los partidos políticos a favor de los partidos mayoritarios o, al menos, de las formaciones ya representadas en el Congreso de los Diputados. El legislador debería considerar modificar al menos alguna de las disposiciones anteriormente mencionadas a fin de garantizar que los partidos minoritarios, o de más reciente formación, puedan dar a conocer sus ideas durante las campañas electorales sin encontrarse, desde un principio, en situación de desventaja desproporcionada con respecto a los partidos mayoritarios o con representación parlamentaria.²⁷

31. No obstante, debe señalarse que la legislación actual contiene varias mejoras acordes con las normas internacionales y las prácticas recomendadas. En particular, en lo que respecta al aumento de la transparencia en la financiación de los partidos políticos, se celebra que, de conformidad con el Artículo 3, apdo. 9, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, los organismos y las administraciones públicas que concedan subvenciones a los partidos políticos estén obligados a hacer público el detalle de las subvenciones abonadas y de los receptores al menos una vez al año.

4. Financiación privada.

4.1 Fuentes de financiación privada y límites.

32. Es digno de elogio que en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, según se modificó en 2015, se detallen ahora las fuentes de financiación privada permitidas. Aquí se incluyen las cuotas y aportaciones de los afiliados, donaciones en especie, créditos y préstamos, herencias y legados. Esta misma disposición incluye también los ingresos procedentes de la actividad de partido destinada a facilitar el contacto y la interacción con los ciudadanos, los rendimientos procedentes de la gestión del patrimonio del partido, los beneficios generados por sus actividades promocionales y determinados tipos de servicio.

33. La financiación privada está estrictamente regulada en la legislación española. En el Artículo 5, apdo. 1, punto 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, se estipula que «los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: (a) donaciones anónimas, finalistas o revocables; (b) donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50 000 euros anuales; (c) donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica». Con la finalidad de reforzar la lucha contra la corrupción, en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos también se establece que no se permitirán «donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público» (Artículo 4, apdo. 2 [a]), lo que se acoge con beneplácito.

34. En la Ley Electoral se establecen restricciones ligeramente distintas a las fuentes privadas de financiación. En virtud del Artículo 129, tanto las personas físicas como jurídicas pueden donar hasta 10 000 EUR a un partido que concurra a las elecciones. Es inusual que se prohíba a las entidades jurídicas prestar apoyo general a los partidos políticos, pero se les permita realizar donaciones durante las campañas electorales. Por este motivo, el Artículo 5 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos merece ser revisado y pone de manifiesto la necesidad de examinar las leyes que regulan la financiación política.

35. También debe señalarse que las cuotas de afiliación no se encuentran actualmente sujetas a ningún límite legal. El legislador podría considerar tratar las cuotas de afiliación como donaciones, con el

²⁷ *Op. cit.* nota 10, apdo. 7.6 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 109

objetivo de garantizar que no se recurra a cuotas elevadas de afiliación para eludir los límites a las donaciones.²⁸

4.2 Excepciones en determinados tipos de donaciones en especie.

36. El límite de 50 000 euros en el caso de donaciones individuales a partidos políticos es, aunque relativamente elevado en comparación con otros países europeos,²⁹ acorde con las prácticas internacionales, dado que en la financiación de los partidos políticos en España la atención se centra en las contribuciones públicas en lugar de en las privadas. Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones de las donaciones privadas, la legislación sigue permitiendo varios vacíos legales que harían posible eludir los límites impuestos a las contribuciones. Más precisamente, en conformidad con el Artículo 5, apdo. 1, punto 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, podrán donarse bienes inmuebles por un valor superior a los 50 000 euros siempre y cuando se cumplan los requisitos estipulados en el Artículo 4, apdo. 2 (e), donde se establecen los trámites que deberán satisfacerse para que se considere aceptada una donación a un partido político. Según el Artículo 2 de la Recomendación Rec (2003)4 del Consejo de Europa, se considera donación a un partido político «cualquier acto deliberado de conferir ventaja, económica o de otro tipo, a un partido político», incluyendo donaciones en especie, también las de bienes inmobiliarios.³⁰ Dado que el objetivo de los límites a las donaciones es reducir la posibilidad de corrupción y la influencia desproporcionada de un grupo reducido de personas adineradas en los partidos políticos, resulta especialmente importante que dichos límites se apliquen a donaciones en especie particularmente valiosas, como los bienes inmuebles. La exclusión de los bienes inmuebles de los límites a las donaciones abre la posibilidad de eludir dichos límites y puede mermar su eficacia. Por lo tanto, se recomienda enmendar el Artículo 4 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y regular de manera más estricta las donaciones de bienes inmuebles, bien sometiéndolas al límite a las donaciones de 50 000 EUR o bien definiendo otro límite específico para las donaciones de bienes inmuebles.

4.3 Regulación de las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos.

37. Si bien las fundaciones políticas pueden contribuir al debate sobre políticas públicas y actuar como «catalizadores de nuevas ideas, análisis y opciones políticas»³¹, la existencia de fundaciones, asociaciones y otro tipo de entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos españoles puede, al mismo tiempo, dificultar que las disposiciones que rigen la financiación de los partidos políticos sean eficaces. Esta cuestión ha sido abordada en las recomendaciones del GRECO desde su Informe de Evaluación relativo a España de 2009, donde el GRECO recomendaba que el Estado español «tomara medidas para aumentar la transparencia de los ingresos y los gastos de [...] entidades relacionadas, directa o indirectamente, con los partidos políticos o que puedan estar sometidas a su control en forma alguna».³² En una línea similar, también se emitieron recomendaciones adicionales en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones parlamentarias de 2015, donde se afirmaba que «debería estudiarse la posibilidad de que las disposiciones sobre prohibiciones y límites a las donaciones se aplicaran a todas las fundaciones y asociaciones afiliadas a los partidos políticos, así como de obligarles a rendir cuentas de sus gastos».³³ En el Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, de 2015, el GRECO concluye que, en lo que respecta a la transparencia de los partidos políticos, esta recomendación era la única que aún no se había aplicado en su totalidad.

²⁸ *Op. cit.* nota 13, apdo. 163 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

²⁹ Véase *op. cit.* nota 21, pág. 220, donde se ofrecen ejemplos de límites anuales a las donaciones efectuadas por particulares a partidos políticos (IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político).

³⁰ *Op. cit.* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

³¹ (3) del Reglamento (CE) núm. 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) núm. 2004/2003 sobre las regulaciones que rigen los partidos políticos a nivel europeo y las normas relativas a su financiación [ya no en vigor], disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1524>.

³² *V. op. cit.* nota 14, Recomendación II, apdo. 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España [Tema II]).

³³ *V. op. cit.* nota 15, p. 13 (Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 110

38. Según la Disposición adicional núm. 7, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones procedentes de fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos deberán estar sujetas a los límites y requisitos estipulados en el Capítulo 2 del Título II de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos. Al mismo tiempo, no serán aplicables las disposiciones del Artículo 5, apdo. 1 (b) y (c) de la misma ley. Como se indica anteriormente, en el Artículo 5, apdo. 1 (b), se impone un límite de 50 000 EUR anuales a las donaciones procedentes de una misma persona, mientras que en el Artículo 5, apdo. 1 (c), se prohíben las donaciones de entidades jurídicas y personas sin personalidad jurídica. Asimismo, en la Disposición adicional núm. 7, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que las donaciones monetarias superiores a 120 000 EUR deben formalizarse mediante documento notarial de acceso público. Adicionalmente, en el Artículo 9 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se aclara que el Título III regula «el régimen tributario de los partidos políticos, así como el aplicable a las cuotas, aportaciones y donaciones efectuadas por personas físicas», sin mencionar a las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos dentro del ámbito del Título III.

39. Las fundaciones y otras entidades con vínculos tan estrechos con los partidos políticos deben incluirse en la misma normativa reguladora y tener la obligación de cumplir los requisitos económicos que deben acatar los partidos políticos, según corresponda.³⁴ Esto resulta necesario para asegurar la eficacia del reglamento sobre financiación de los partidos políticos y garantizar que se cumplan los objetivos de la ley, entre los que se incluyen «posibilitar los máximos niveles de transparencia y publicidad y regular mecanismos de control que impidan la desviación de sus funciones [de los partidos políticos]», tal y como se subraya en la Exposición de motivos que precede a la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos. La legislación actual crea un marco jurídico más permisivo de reglamentación financiera para fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos, circunstancia que podría dar lugar a una situación en la que estas se utilicen como «vías paralelas para la financiación fraudulenta de actividades rutinarias o de campaña a pesar de los umbrales y restricciones aplicables establecidos por ley para estas últimas».³⁵ Las donaciones de empresas y las donaciones ilimitadas de particulares, prohibidas en términos generales en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, podrían canalizarse a través de dichas entidades relacionadas para, en última instancia, financiar la actividad de los partidos políticos. Por lo tanto, se recomienda modificar la Disposición adicional núm. 7, Título III, así como otras disposiciones pertinentes dentro del marco jurídico de la financiación de los partidos políticos, para que las fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos se rijan por el mismo reglamento que los partidos políticos, según corresponda e incluyendo los límites correspondientes.

40. Asimismo, en la Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que «no tendrán la consideración de donaciones, a los solos efectos de esta disposición adicional, las entregas monetarias o patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o entidad, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común personal o derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades». Mientras que pueden existir motivos que justifiquen que determinadas contribuciones monetarias o de otro tipo queden exentas de los requisitos estipulados de manera conjunta para las donaciones, la formulación de la Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos es bastante amplia y ambigua, por lo que podría considerarse que cubre un número ilimitado de situaciones. Además, cabe suponer que, en todos los casos de contribuciones individuales a fundaciones o partidos políticos, estas serán consecuencia de algún tipo de «interés personal común». La Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, debería suprimirse, o revisarse de manera sustancial, a fin de evitar situaciones en las que se abuse de la misma para canalizar recursos con la finalidad eludir los límites establecidos en materia de financiación de los partidos políticos.

³⁴ *Op. cit.* nota 12, Artículo 6 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa), donde se afirma que las «normas relativas a las donaciones a partidos políticos, con la salvedad de las referidas a las desgravaciones fiscales [...] también deben aplicarse, según corresponda, a todas las entidades que estén relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político o puedan estar sometidas a su control en forma alguna»; véase también, por ejemplo, el Artículo 20 del Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas.

³⁵ *Op. cit.* nota 14, apdo. 65, (Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España del GRECO).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 111

4.4 Donaciones extranjeras.

41. De conformidad con el Artículo 7 de la Recomendación (2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, los «Estados deben limitar expresamente, prohibir o regular de cualquier forma las donaciones de donantes extranjeros».³⁶ En el Artículo 7 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que los partidos políticos podrán recibir donaciones procedentes de personas físicas extranjeras, con los límites generales establecidos para las aportaciones privadas. Por el contrario, los partidos políticos no podrán aceptar ninguna donación por parte de «Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos».

42. Si bien las donaciones privadas extranjeras están prohibidas en muchos Estados europeos con la finalidad de restringir cualquier posible influencia sobre los asuntos políticos nacionales,³⁷ se observa que este parece no ser el caso en España. Por otro lado, por cuestiones de integración europea, algunos Estados miembro permiten la posibilidad de recibir ayudas, incluidas las de carácter económico, procedentes de delegaciones extranjeras o confederaciones internacionales de un partido político, en consonancia con el espíritu de los apdos. 10.4 y 26 del Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, que abordan la ayuda y la cooperación exterior para personas físicas, grupos y organizaciones que promuevan los derechos humanos y las libertades fundamentales.³⁸ Podría considerarse la posibilidad de añadir este tipo de disposiciones a la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y permitir esta modalidad de ayuda externa.

4.5 Otros asuntos relacionados con la financiación privada.

43. Se celebra que en el Artículo 4, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se aplique la Recomendación I del GRECO al prohibir la cancelación de la deuda.³⁹ En esta disposición se prohíbe explícitamente 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». No obstante, dicha ley sigue suscitando algunas cuestiones tras la enmienda. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad abierta en el Artículo 4, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos de acordar la cancelación, no de la deuda, sino de la garantía subyacente, como una hipoteca. Podría resultar problemático mantener una deuda o garantizar que se salde tras cancelar la garantía. Además, la prohibición de la cancelación de la deuda se podría eludir simplemente aplazando el pago de la deuda de forma indefinida o de manera que, en la práctica, suponga que nunca se liquide. Se recomienda que el legislador incluya también dichas cancelaciones de la deuda *de facto* dentro del ámbito de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.

44. Adicionalmente, se debería garantizar que el Artículo 4, apdo. 4, así como otras disposiciones de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos cubrieran no solo los préstamos de instituciones de crédito sino también préstamos procedentes de otras fuentes, tales como particulares, sociedades u otras entidades legales.

45. Es crucial que los órganos de supervisión tengan la potestad de investigar y garantizar que no se cancelen los préstamos, especialmente si el periodo de devolución del préstamo es muy prolongado (consúltese también la información adicional sobre supervisión y sanciones en los apdos. 57-67 *infra*).

³⁶ *Op. cit.* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

³⁷ Dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Prohibición de Contribuciones Económicas a Partidos Políticos por Fuentes Extranjeras (31 de marzo de 2006), disponible en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e) (en inglés), p. 6; v. también *op. cit.* nota 13, apdo. 172 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

³⁸ *Op. cit.* nota 10 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990); v. también *op. cit.* nota 13, apdo. 172 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); en determinados países (como Austria, Bélgica, Dinamarca o Finlandia), por distintos motivos, no se prohíben las donaciones de partidos políticos extranjeros, véase *op. cit.* nota 36, apdo. 23 (Dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Prohibición de Contribuciones Económicas a Partidos Políticos por Fuentes Extranjeras); véase también el Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Prevención y la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania (26 de octubre de 2015), disponible en <http://www.legislationline.org/documents/id/19868>, apdo. 33 (en inglés).

³⁹ V. *op. cit.* nota 14, apdo. 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España-Transparencia de la Financiación de los Partidos [Tema II]).

5. Gastos.

46. En la Ley Electoral se regulan los gastos en campaña electoral. Estos no deben superar el límite definido, que se calcula en base a una cantidad determinada por votante en cada circunscripción electoral donde concurra el partido (v. Artículo 131, apdo. 1, de la Ley Electoral; Artículo 175, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones al Congreso; Artículo 193, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones municipales; y Artículo 227, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones al Parlamento Europeo). Según lo estipulado en el Artículo 58, apdo. 1, de la Ley Electoral, no puede destinarse más del 20% de los gastos del partido a propaganda electoral. A tenor de lo dispuesto en el Artículo 127, apdo. 1, de la Ley Electoral, el reembolso de los gastos electorales no podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, verificados por el Tribunal de Cuentas.

47. La única disposición de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos que aborda directamente los gastos de los partidos políticos (distintos de los destinados a la contabilidad y la gestión económico-financiera) se refiere al gasto de terceras partes. En el Artículo 4, apdo. 3, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos políticos «no podrán aceptar 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».

48. Se observa positivamente que la legislación incluya una disposición tendente a impedir que puedan eludirse los límites de gasto. No obstante, su formulación podría suscitar dudas sobre la aplicación de la disposición actualmente vigente. En particular, no se define claramente qué constituiría la «aceptación» o que «directa o indirectamente [...] asuman de forma efectiva» la participación de terceros en el pago de dichos gastos. Potencialmente, podría considerarse que los materiales electorales financiados por terceros similares en el tono y en el mensaje a los producidos por el partido son «aceptados» o «asumidos de forma indirecta» por el partido, incluso si no se hubiera consultado a este sobre su elaboración o su uso. El legislador debería considerar aclarar estos aspectos enmendando para ello el Artículo 4 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y, más específicamente, definiendo los términos anteriormente mencionados de forma más precisa a fin de clarificar a partidos políticos y terceras partes qué actividades están permitidas y cuáles prohibidas.

6. Contabilidad, notificación y transparencia.

49. La Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos establece una serie bastante completa de requisitos en materia de contabilidad y gestión económico-financiera, entre los que se incluyen los siguientes: la designación de una persona responsable de la gestión económico-financiera del partido, con acreditados conocimientos o experiencia profesional en el ámbito económico y en la que concurra la condición de honorabilidad (Artículo 14 *bis*); la apertura de cuentas bancarias específicas, sobre las que se notificará al Tribunal de Cuentas (Artículo 8); instrucciones sobre el registro de la información relativa a las donaciones y la obligación de llevar libros de contabilidad detallados (Artículo 14); y la obligación de presentar las cuentas anuales consolidadas del partido a todos los niveles (central y regional). En este sentido, el Estado español se ha mostrado muy receptivo y sensible a las recomendaciones emitidas por la OSCE/OIDDH y el GRECO, y su enfoque ha sido coherente con las normas internacionales.⁴⁰

50. Dicha ley exige a los partidos políticos que abran una cuenta bancaria específica para ingresar las cuotas de los afiliados y otras donaciones privadas (Artículo 8 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Si bien cabe la posibilidad de que, en consonancia con las recomendaciones internacionales, esta regulación se introdujera con el objetivo de garantizar que las cuotas de afiliación no se utilizaran como donaciones encubiertas (véase también el apdo. 35 *supra*),⁴¹ podría ser recomendable que el legislador evaluara la necesidad de mantener distintas cuentas bancarias por si resultase innecesariamente oneroso en la práctica, especialmente para partidos nuevos o más pequeños.

51. En el Artículo 14, apdo. 6, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos políticos deben remitir sus cuentas anuales consolidadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del siguiente año fiscal (por ejemplo, en un plazo de seis meses). Estas cuentas deberán contener información sobre las categorías especificadas de ingresos y gastos, e ir acompañadas de información adicional sobre los préstamos, así como de un informe de revisión interna. Es digno de elogio

⁴⁰ *Op. cit.* nota 13, apdos. 202-203 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); *op. cit.* nota 12, Artículo 11 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

⁴¹ *Op. cit.* nota 13, apdo. 163 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 113

que el Tribunal de Cuentas haya prescrito un formato estandarizado para las devoluciones de gastos y cuentas anuales.

52. Según el Artículo 8, apdo. 3, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, estos tienen la obligación de notificar al Tribunal de Cuentas todas las aportaciones que (de forma individual o acumulada) sean superiores a 25000 euros y, en todo caso, las de bienes inmuebles, en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio; mientras que en el Artículo 5, apdo. 2, se exige a los partidos que notifiquen al Tribunal de Cuentas todas las donaciones superiores a 25000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, en el plazo de tres meses desde su aceptación. En este contexto, también se observa que, en virtud del Artículo 4, apdo. 2 (d), de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la aceptación de las donaciones en efectivo se entenderá producida si no se hubiera procedido a su devolución al donante en el plazo de tres meses. Si se lee conjuntamente con el Artículo 5, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, supone que un partido podría tener hasta seis meses para notificar una donación cuantiosa al Tribunal de Cuentas tras haberla recibido, periodo que se antoja muy prolongado. En general, la legislación parece adolecer de falta de coherencia en cuanto a los plazos de notificación. Este aspecto de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos requeriría aclaración adicional; y, en particular, debería garantizarse la coherencia entre los Artículos 5 y 8. Los legisladores y partes interesadas pertinentes deberían tener en cuenta que los plazos deben ofrecer a los partidos políticos y a los organismos reguladores un periodo de tiempo suficiente para satisfacer sus obligaciones en materia de notificación, análisis y auditoría, garantizando al mismo tiempo el derecho público a la información y la transparencia.

53. El Tribunal de Cuentas recibe información sobre los gastos electorales de tres fuentes distintas:

a) Los administradores generales de aquellos partidos que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones estatales deberán presentar una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales entre los 100 y los 125 días posteriores a las elecciones (Artículo 133, apdos. 1 y 2, de la Ley Electoral);

b) Las entidades financieras de cualquier tipo que hubieran concedido crédito a estos partidos deberán enviar una notificación detallada de los mismos dentro de este mismo plazo de 100-125 días (Artículo 133, apdo. 3, de la Ley Electoral);

c) Las empresas que hubieren facturado con estos partidos por gastos electorales superiores a 10000 euros deberán informar al Tribunal de Cuentas (Artículo 133, apdo. 5, de la Ley Electoral).

54. A ser posible, los informes sobre gastos electorales deben presentarse en un formato estandarizado, dentro de un plazo razonable (por ejemplo, 30 días después de las elecciones, como máximo) en función del grado de requisitos de notificación y de si son necesarios pasos adicionales, como una auditoría independiente de los informes.⁴² Se observa positivamente que el Tribunal de Cuentas haya emitido un formato común para las cuentas y devoluciones de los partidos. Además, la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos exige que estos publiquen sus cuentas a través de su página web en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, y que también hagan público, una vez emitido, el informe de fiscalización correspondiente en un plazo máximo de 15 días (Artículo 14, apdos. 8-9, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Esta disposición se acoge con beneplácito y es acorde con las recomendaciones internacionales previas;⁴³ así, el Artículo 14 también aborda las dudas expresadas previamente sobre la falta de acceso público a información financiera sobre las actividades de los partidos políticos.⁴⁴

55. En cambio, no hay ningún requisito legal que obligue a hacer públicos los informes sobre las campañas electorales de los partidos. En consonancia con el Artículo 7(3) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, donde se subraya la importancia de la transparencia en el financiamiento de la política ⁴⁵ y los Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la

⁴² *Op. cit* nota 13, apdo. 200 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

⁴³ *Ibid.*, apdo. 198 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

⁴⁴ *V. op. cit.* nota 14, apdo. 50 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España-Transparencia de la Financiación de los Partidos [Tema II]).

⁴⁵ En el Artículo 7, apdo. 3, se dispone que «Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos».

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 114

Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH, ⁴⁶ debería modificarse el marco jurídico correspondiente para requerir la publicación de forma puntual y accesible de los informes económicos de las campañas durante un periodo de tiempo ampliado.⁴⁷

56. El desarrollo de las tecnologías de la información ha diversificado las opciones de notificación y publicación de datos financieros de los partidos políticos. En lugar de que los partidos publiquen la información en sus propios sitios web, podría considerarse la posibilidad de desarrollar un portal centralizado que permitiera a los partidos presentar sus informes en línea. Dicho sistema podría ahorrar tiempo y reducir al máximo el error humano por parte de los responsables de presentar los datos financieros. Además, permitiría que la información estuviera disponible con un formato intuitivo y durante un periodo prolongado de tiempo. Asimismo, podría constituir una herramienta importante para que el órgano de supervisión llevara a cabo su función supervisora y de aplicación de las normas.

7. Supervisión eficaz.

57. La supervisión de las cuentas de los partidos y de las campañas electorales corresponde al Tribunal de Cuentas, que consta de 12 miembros nombrados por el Congreso de los Diputados.⁴⁸ Tal y como se observa en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de 2015 de la OSCE/OIDDH, ⁴⁹ el Tribunal de Cuentas dispone de amplias competencias de investigación y puede llevar a cabo pesquisas tanto *ex officio* como tras una reclamación. Se le ha encomendado explícitamente la supervisión de todas las cuentas anuales de los partidos que reciban cualquier tipo de subvención pública y goza de poder discrecional para llevar a cabo auditorías de otros partidos. Si determina que se ha infringido la ley, el Tribunal de Cuentas goza de la facultad de imponer sanciones según lo indicado posteriormente en los apdos. 60-67.

58. Se celebra que el Tribunal de Cuentas goce de amplias facultades de investigación, sin las cuales le sería difícil satisfacer su mandato.⁵⁰ El Tribunal de Cuentas dispone de un plazo de seis meses a partir de la recepción de las cuentas anuales de un partido para emitir un informe de auditoría que, a su vez, se remite al Congreso de los Diputados para su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Conforme a lo estipulado en el Artículo 16 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, el Comité Parlamentario conocido como la «Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas» puede solicitar la comparecencia del responsable de cualquier partido que se beneficie de subvenciones públicas para examinar cualquier vulneración o irregularidad detectada en el informe del Tribunal de Cuentas. En general, un Comité Parlamentario, siempre y cuando actúe a título no partidista, podría constituir también una buena plataforma para analizar la actividad del Tribunal de Cuentas y los informes anuales. Dado que la Ley prevé claramente un régimen sancionador y de investigación independiente con derecho de apelación ante el Tribunal de Cuentas, el legislador podría, no obstante, considerar limitar el control parlamentario a casos excepcionales en los que el Tribunal de Cuentas observara infracciones consideradas como «muy graves» conforme a lo dispuesto en el Artículo 17, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.

59. En cuanto a la supervisión de las cuentas de campaña durante el periodo electoral, el Artículo 132 de la Ley Electoral estipula que «Desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Electoral Central y las Provinciales velarán por el cumplimiento de las normas [...]» y «A estos efectos, la Junta Electoral Central podrá recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas». La Junta Electoral Central está autorizada a recabar documentación de las instituciones bancarias y de los administradores electorales (Artículo 132 de la Ley Electoral), así como a

⁴⁶ *Op. cit.* nota 13, apdos. 200, 202 y 206 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

⁴⁷ Véase también el Dictamen de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos de Ucrania relativos a la Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales (14 de septiembre de 2014), disponible (en inglés) en <http://www.osce.org/odihr/123753?download=true> par 25; Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre el Proyecto de Ley para la Regulación de la Formación, las Estructuras Internas, el Funcionamiento y la Financiación de los Partidos Políticos y su Participación en las Elecciones en Malta (14 de octubre de 2014), disponible (en inglés) en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)035-e), apdo. 38; y *op. cit.* nota 38, apdo. 60, (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania).

⁴⁸ *Op. cit.* nota 15, p. 14 (Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Op. cit.* nota 13, apdo. 220 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 115

sancionar infracciones. En la práctica, si bien no puede haber solapamiento entre el mandato del Tribunal de Cuentas y el del de la Junta Electoral Central, existe cierta ambigüedad a tenor de la formulación empleada en las distintas leyes. Por lo tanto, podría ser conveniente revisar las disposiciones pertinentes a fin de garantizar la coherencia entre todos los textos jurídicos. Además, se recomienda reforzar la formulación sobre la colaboración entre ambos órganos con la finalidad de subrayar la importancia de la cooperación y el uso compartido de la información, así como de evitar duplicidades o solapamientos en sus actividades o responsabilidades.

8. Sanciones.

60. En el Artículo 16 de la Recomendación Rec (2003)4 se enfatiza la necesidad de «sanciones disuasorias proporcionales y eficaces ante infracciones de las normas de financiación de las campañas y de los partidos». Tal y como se observa en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH de 2015, con las enmiendas de 2015 a la legislación correspondiente se creó un sistema gradual de sanciones monetarias en caso de infracciones no penales, lo que supone, sin duda, una medida positiva. No obstante, las nuevas disposiciones siguen suscitando algunas cuestiones adicionales. Por ejemplo, en algunas infracciones, el rango de sanciones económicas es bastante amplio (un mínimo de 50 000 EUR y un máximo de 100 000 EUR). Con la finalidad de evitar que las decisiones tomadas se perciban como parciales o inconsistentes, podría resultar positivo que la legislación estipulara que el Tribunal de Cuentas debe elaborar y publicar estatutos y directrices con una serie de criterios a tener en cuenta al determinar la cuantía de una sanción discrecional.

61. Asimismo, en el Artículo 17, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que «Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años; las graves, a los tres años; y las leves, a los dos años» de ser cometidas. Se trata de una novedad positiva en comparación con los anteriores periodos de prescripción, que variaban entre uno y cuatro años y habían sido objeto de crítica por parte del GRECO⁵¹. Como subrayó el GRECO, «la validez y la credibilidad del sistema podrían verse ciertamente comprometidas si las sanciones no van acompañadas, en la legislación pero también en la práctica, de sanciones eficaces»⁵². Si el legislador decide no ampliar estos periodos de prescripción, es imprescindible proporcionar un marco jurídico donde la notificación y la divulgación de información, así como la consiguiente supervisión, puedan llevarse a cabo de forma expeditiva y eficaz. Dicho marco incluye garantías jurídicas para que los órganos de supervisión dispongan de suficientes recursos humanos y económicos para realizar investigaciones e iniciar acciones a tiempo, así como de que todo el sistema se vuelva a evaluar de manera periódica.

62. Se observa que, en el caso de delitos de carácter no penal, las sanciones son exclusivamente monetarias (suspensión o reducción de las subvenciones públicas o imposición de sanciones económicas). Con el objetivo de completar la actual gama de sanciones económicas, cabría considerar otros tipos de sanciones. Entre otros, la Ley podría conferir al Tribunal de Cuentas el mandato de exigir a un partido político que tomara determinadas medidas tendentes a fomentar el futuro cumplimiento de las normas. Por ejemplo, en el caso de que un partido no proporcionara la información solicitada, podría obligarse a los miembros responsables de la contabilidad y la notificación de la información económica a participar en cursos de formación específica en dichos temas organizados por el Tribunal de Cuentas.

63. En cuanto a las donaciones excesivas, la actual ley estipula que, cuando sea posible, se devuelva al donante cualquier cuantía que supere el límite de donaciones. Podría resultar más eficaz y disuasorio, tanto para los partidos como para los donantes, que el Tesoro decomisara dichas donaciones.

64. En el Artículo 16, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que el Tribunal de Cuentas supervisa todas las cuentas de los partidos receptores de financiación pública y que, en cuanto a los demás partidos, podrá auditarlos según estime oportuno conforme a su plan de actuación. De conformidad con anteriores recomendaciones de la OIDDH, se podría eximir a los partidos nuevos o minoritarios que (todavía) no lleven a cabo actividades económicas significativas (como la entrada y salida de efectivo en las cuentas de los partidos políticos) de los requisitos de auditoría, dado que estos podrían sobrecargar sus recursos económicos humanos y, por tanto, tener un efecto

⁵¹ V. *op. cit.* nota 14, apdo. 51 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España).

⁵² *Ibid.*

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 116

discriminatorio.⁵³ No obstante, la formulación del Artículo 16, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos parece dejar la decisión sobre los partidos que se auditarán exclusivamente en manos del Tribunal de Cuentas, sin ofrecer ningún tipo de pautas ni metodología en cuanto a cómo se eligen dichos partidos. Por tanto, se recomienda que el Tribunal de Cuentas defina una estrategia de auditoría que incluya los criterios que se emplearán al seleccionar los partidos que se someterán a auditoría (por ejemplo, deberán auditarse en el plazo de un determinado número de años los partidos cuyo flujo de caja supere un determinado límite).

65. En cuanto respecta a los procedimientos disciplinarios, que también se encuentran regulados en el Título VI sobre el sistema de sanciones, en el Artículo 18, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos dispondrán de quince días tras la incoación de los procedimientos disciplinarios para facilitar la documentación, las pruebas y la información adicional pertinente. Sería recomendable ampliar este plazo a un mes, o conferir al Tribunal de Cuentas la facultad de prolongar los plazos cuando así lo justifiquen las circunstancias, a fin de garantizar que los partidos políticos gocen del tiempo necesario para recurrir los procedimientos iniciados contra ellos.

66. Se observa que no se sancionan algunas infracciones previstas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, tales como la omisión de la presentación de los informes ante el Tribunal de Cuentas por parte de las fundaciones y asociaciones, o la no apertura de una cuenta bancaria específica para la recepción de donaciones, circunstancia que contraviene las normas internacionales, particularmente las reflejadas en el Artículo 16 de la Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.⁵⁴ Se recomienda que se incluyan sanciones para dichas infracciones de la ley.

67. Asimismo, sería preferible que las sanciones (y, por tanto, los límites a las donaciones y los gastos en que estas se basan) estipuladas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se evaluaran de nuevo periódicamente para garantizar que las sanciones siguieran siendo eficaces, proporcionales y disuasorias.

9. Disolución.

68. Se observa que la subvención anual de un partido se puede suspender por decisión judicial a instancias del Ministerio del Interior, si se han iniciado procedimientos para prohibir el partido de conformidad con la Ley de Partidos Políticos. Dicha Ley prevé la disolución de cualquier partido político que no respete los principios democráticos y los derechos humanos consagrados en su Artículo 9, apdo. 2. Como afirma la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), «las restricciones a los partidos políticos, o la disolución de los mismos, deben considerarse medidas excepcionales que se aplicarán en caso de que un partido recurra a la violencia o ponga en peligro la paz social civil y el orden democrático constitucional del país».⁵⁵ Por tanto, la disolución de un partido político es una medida de último recurso y la legislación en la que se basa esta medida debe estar especialmente acotada y aplicarse solo en casos de extrema gravedad.⁵⁶

69. El Artículo 9, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos es de carácter muy amplio y la terminología empleada se antoja relativamente ambigua dadas las consecuencias que resultan de la participación en las actividades prohibidas. Entre otros motivos, en el Artículo 9, apdo. 2 (a), se establece que se disolverá un partido político si este incurre en la «exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual».⁵⁷ Si bien los partidos deben cumplir también el principio de no discriminación en sus asuntos internos, este debe equilibrarse con el principio de autonomía de partido. Las asociaciones, incluidos los partidos políticos, tienen el derecho a denegar la afiliación a aquellas personas que no compartan los valores rectores de la asociación.⁵⁸ Incluso si la

⁵³ *Op. cit.* nota 38, apdo. 46. (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania).

⁵⁴ *Op. cit.* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa). En el Artículo 16 se establece que los «Estados deben exigir que la vulneración de las normas relativas a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales esté sujeta a sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias».

⁵⁵ Resolución 1308(2002), «Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembro del Consejo de Europa», (18 de noviembre de 2002) disponible (en inglés) en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17063&lang=en>, apdo. 11.

⁵⁶ *Op. cit.* nota 5 (*Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía*); *Op. cit.* nota 13, apdos. 89-96 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

⁵⁷ Artículo 9, apdo. 2 (a), de la Ley de Partidos Políticos.

⁵⁸ *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen contra el Reino Unido*, (Solicitud núm. 11002/05) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2007), disponible (en inglés) en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79604>; v.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 117

disposición está limitada por la salvedad de que cualquier acción que pueda dar lugar a la disolución debe ser «grave y reiterada», la exclusión de personas por no compartir los valores esenciales que representa el partido o por suscribir una ideología que contradiga la profesada por el partido podría, técnicamente, resultar en la disolución del partido. Igualmente, el Artículo 9, apdo. 2 (c) de la Ley de Partidos Políticos, donde se establece que los partidos políticos serán declarados ilegales si «complementan y apoyan políticamente la acción de organizaciones terroristas» es demasiado ambiguo. En el apdo. 3 del Artículo 9 de la Ley de Partidos Políticos, donde se especifican con mayor detalle las conductas prohibidas, también se incluye potencialmente un amplio abanico de actividades, manteniendo una formulación ambigua. Por ello, no determina claramente qué acciones específicas pueden dar lugar a la prohibición de un partido. Por lo tanto, se recomienda enmendar el Artículo 9, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos a fin de garantizar que la Ley solo permita la disolución como medida de último recurso en caso de concurrir las circunstancias más graves, que deberán definirse por ley de forma clara y precisa.

10. Observaciones adicionales.

70. Se celebra que en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos se permita la creación de organizaciones juveniles dentro del partido, de conformidad con las prácticas recomendadas internacionales; en este contexto, es esencial garantizar que los menores de 18 años puedan participar, a pesar del requisito legal de mayoría de edad para la afiliación a un partido estipulado en el Artículo 8, apdo. 1, de la Ley de Partidos Políticos. Asimismo, se ha observado positivamente que en las enmiendas efectuadas en 2007 en la Ley Electoral se introdujo el requisito de una representación equilibrada de mujeres y hombres al exigir un mínimo del 40 % y un máximo del 60 % de cada sexo entre los candidatos de las listas electorales de los partidos (Artículo 44 de la Ley Electoral). En términos generales, la financiación política de las candidatas sigue suponiendo una de las principales barreras a la participación política de las mujeres. Por este motivo, el legislador podría considerar mencionar secciones femeninas específicas dentro de los partidos junto con las organizaciones juveniles en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos. Además, podría considerarse la posibilidad de asignar financiación pública al cumplimiento de las cuotas estipuladas en el Artículo 44 de la Ley Electoral⁵⁹ o desembolsar un determinado porcentaje de financiación pública que fuera proporcional al número de candidatas o de mujeres electas.⁶⁰ Asimismo, también se podrían destinar partidas de financiación pública a iniciativas de igualdad de género, como cursos de formación de candidatas, programas relacionados con el empoderamiento de la mujer y fondos de apoyo al funcionamiento de las secciones femeninas⁶¹. Estas iniciativas son acordes con prácticas emergentes y normas internacionales como la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres⁶², la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing⁶³, la Recomendación Rec (2003)3 del Comité de Ministros a Estados miembro sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, así como la Decisión 7(09) del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la Participación de la Mujer en la Vida Pública y Política.⁶⁴

71. Además, de conformidad con otra tendencia internacional emergente, también se pueden emplear fondos públicos para aumentar la participación en la vida política de las personas con discapacidad, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). De conformidad con el Artículo 29 de la Convención, los Estados deberán «Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en

también *Op. cit.* nota 13, apdo. 116 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos); v. también Directrices sobre la Libertad de Asociación de la OSCE/OIDDH, apdos. 124-126, disponibles (en inglés) en <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

⁵⁹ *Op. cit.* nota 13, apdo. 136 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

⁶⁰ *Op. cit.* nota 38, apdo. 61. (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania); v. también *op. cit.* nota 21, págs. 321-322 (IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales).

⁶¹ *Ibid* p 322.

⁶² Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, adoptada por la resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre 1979, ratificada por España el 5 de enero de 1984.

⁶³ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, «Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing» (17 de octubre de 1995), UN Doc A/CONF.177/20, 4.

⁶⁴ Decisión 7(09) del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la Participación de la Mujer en la Vida Pública y Política (4 de diciembre de 2009), disponible (en inglés) en <http://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 323

22 de marzo de 2018

Pág. 118

igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas». Además, a través de distintas medidas tendentes a garantizar la accesibilidad y la representación, los Estados deberán fomentar la participación de las personas con discapacidad en «las actividades y la administración de los partidos políticos» (Artículo 29 (b) (i) de la CDPD. La legislación debería garantizar que las personas con discapacidad pudieran participar en la vida política, incluyendo su participación en partidos políticos. También se podrían destinar partidas de financiación pública a iniciativas que fomentaran la participación de las personas con discapacidad en la vida política, que podrían incluir subvenciones públicas para la publicación de materiales electorales en formatos accesibles.

72. En el Artículo 50, apdo. 4, de la Ley Electoral se establecen límites estrictos para las personas que pueden llevar a cabo campañas electorales. Estas limitaciones a las campañas de terceras partes pueden ser contrarias a la resolución del CEDH en el caso *Bowman contra el Reino Unido*, donde el Tribunal dictaminó que «las elecciones libres y las libertad de expresión, especialmente la libertad de debate político, constituyen conjuntamente la piedra angular de cualquier sistema democrático. Ambos derechos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente: [...] la libertad de expresión es una de las 'condiciones' necesarias para 'garantizar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo'. Por este motivo, es particularmente importante durante el periodo preelectoral que se permita la libre circulación de información y opiniones de todo tipo».⁶⁵ Cualquier limitación de la libertad de expresión debe ser necesaria en una sociedad democrática y ser interpretada de manera restrictiva.

73. Como se ha mencionado anteriormente (apdo. 25 *supra*), en el Artículo 56, apdo. 2, de la Ley Electoral se reservan emplazamientos públicos para la colocación de carteles de partidos políticos durante el periodo electoral. En virtud del Artículo 55, apdo. 2, de la Ley Electoral, la colocación de carteles fuera de dichos emplazamientos solo se permite en espacios comerciales autorizados. Si bien se trata de una práctica común también en otros países europeos⁶⁶, esta disposición podría suscitar dudas con respecto a la libertad de expresión política si prohíbe a personas físicas y candidatos sin filiación política expresar su filiación o apoyo a un partido político concreto durante una campaña electoral mediante, por ejemplo, la colocación de un símbolo de un partido político en su propiedad privada. Se recomienda enmendar la disposición en consecuencia.

74. Por último, en el Artículo 6, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que los partidos políticos no podrán desarrollar actividades de carácter mercantil de ninguna naturaleza. Si bien se celebra, y es totalmente acorde con las normas internacionales, restringir estrictamente el grado de participación de los partidos políticos en actividades comerciales, podría ser recomendable incluir en la Ley una excepción para determinadas actividades, tales como la venta de artículos de promoción comercial del partido, con el objetivo de dar publicidad a la filiación política.

⁶⁵ *Bowman contra el Reino Unido* (Solicitud núm. 141/1996/760/961) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 19 de febrero de 1998), apdo. 42, disponible en [⁶⁶ Por ejemplo, Italy, v. Artículo 1 de Norme per la disciplina della propaganda elettorale, disponible \(en italiano\) en \[http://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/votoestero/normativagenerale/l_212_04041956.pdf\]\(http://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/votoestero/normativagenerale/l_212_04041956.pdf\).](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{{«languageisocode»:«SPA»}},«appno»:«24839/94»}},«documentcollectionid2»:«GRANDCHAMBER»}},«itemid»:«001-163766»}}}.</p></div><div data-bbox=)