



CORTES GENERALES
**DIARIO DE SESIONES DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

COMISIONES

Año 2017

XII LEGISLATURA

Núm. 185

Pág. 1

**PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD
DEMOCRÁTICA, LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS
INSTITUCIONALES Y LEGALES**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. ANTONIO CANTÓ GARCÍA
DEL MORAL**

Sesión núm. 8

celebrada el martes 4 de abril de 2017

Página

ORDEN DEL DÍA:

Comparecencias. Por acuerdo de la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales:

- De doña Bárbara Jouan (experta jurista sénior de la Comisión Nacional Francesa sobre cuentas de campaña y financiación de partidos políticos, Cnccfp), para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos. (Número de expediente 219/000243) 2
- Del jefe del departamento de democratización en la Oficina para las Instituciones Democráticas de Derechos Humanos de la OSCE (Walecki) y del responsable de la Oficina para la gobernanza democrática y la igualdad de género de la OSCE (Leone), para informar sobre temas relacionados con el régimen y la financiación de los partidos políticos. (Número de expediente 219/000244) 8

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 2

Se abre la sesión a las diez y treinta y cinco minutos de la mañana.

COMPARENCIAS. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y LEGALES:

— **DE DOÑA BÁRBARA JOUAN (EXPERTA JURISTA SÉNIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL FRANCESA SOBRE CUENTAS DE CAMPAÑA Y FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS, CNCCFP), PARA INFORMAR SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Número de expediente 219/000243).**

El señor **PRESIDENTE**: Se abre la sesión.

Señorías, como saben, en el día de hoy seguimos con las comparencias de expertos ante la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales. Estas comparencias se circunscriben en el contexto de los trabajos que la subcomisión se ha creado en el seno de esta Comisión, y, como ya dijimos, comenzamos con la financiación y régimen de partidos políticos. En primer lugar, hoy contamos con la comparencia de doña Bárbara Jouan, experta jurista sénior de la Comisión nacional francesa sobre cuentas de campaña y financiación de partidos políticos. Le agradezco su amabilidad por haberse desplazado a España para participar en los trabajos de esta Comisión y le cedo la palabra por tiempo de diez, quince minutos. Muchísimas gracias por estar aquí con nosotros.

La señora **JOUAN** (experta jurista sénior de la Comisión nacional francesa sobre cuentas de campaña y financiación de partidos políticos, Cnccfp): Muchas gracias.

Estimados señores diputados, es para mí un enorme placer estar hoy aquí con ustedes. Tal y como ha dicho el presidente de esta Comisión, me llamo Bárbara Jouan y he estado trabajando para la Comisión nacional francesa sobre cuentas de campaña y financiación de partidos políticos durante los últimos doce años. Ahora trabajo en Estados Unidos y he estado trabajando para diversas organizaciones internacionales como experta en finanzas políticas. En diciembre de 2015 estuve en España con la misión OSCE de evaluación de elecciones para observar las elecciones parlamentarias y lo que voy a hacer en los próximos quince minutos es intentar darles una imagen general de las finanzas políticas y vincular el caso español a los principales conceptos y principios de la financiación política. **(El señor vicepresidente, Pérez Aras, ocupa la Presidencia).**

Como introducción a la financiación política, creo que es muy importante subrayar que se trata de una cuestión reciente. Nuestros países han desarrollado relaciones político-financieras en los últimos años y hoy en día en casi todos los países del mundo hay algún tipo de regulación al respecto. Lo interesante es señalar que estas regulaciones son diferentes por lo que respecta a su nivel, en qué se centran y en referencia a su ejecución o implementación. Cuando se trata de las finanzas políticas, la norma de algo que sirva para todos no nos vale, porque cada país tiene que contar con su propio sistema de financiación política, no hay uno que valga para todos.

¿Por qué adoptar leyes de financiación política? Debido a algunas presiones externas —a lo mejor, el país es miembro de alguna organización internacional—, hay que subrayar que cuando se trata de financiación política, GRECO, el Grupo de Estados contra la Corrupción, desempeña un papel sumamente relevante. Y también se debe a las presiones internas: escándalos, casos de corrupción, y España no es ninguna excepción en este sentido. Los escándalos que tienen que ver con los políticos y con los partidos políticos son práctica general en el mundo entero durante los últimos veinte años.

¿Qué significa cuando hablamos de finanzas políticas? Hablamos de financiación de las campañas y de los partidos políticos. Pensemos en cualquier tipo de sistema de financiación política: hay que pensar en el ciclo del dinero. Para poder gastar dinero, los partidos políticos y los candidatos necesitan obtener dinero. Pero una vez que se ha obtenido o recaudado el dinero y una vez que se dispone de él, los partidos políticos y los candidatos deberían informar sobre sus fuentes de financiación y sobre los diferentes tipos de gastos en los que se haya incurrido. Y también debería haber un organismo que supervisase el uso del dinero por parte de los partidos políticos y candidatos.

Hay tres principios básicos en el ámbito de la financiación política: igualdad, transparencia y asunción de responsabilidades. Igualdad, ¿qué quiere decir esto? Un plano equilibrado en el que los candidatos y partidos políticos puedan competir de forma igualitaria. La transparencia se refiere a las fuentes de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 3

financiación, pero también tiene que ver con la forma en que los organismos de supervisión realizan su labor. Y la asunción de responsabilidades significa que ambas partes, los partidos políticos y los candidatos pero también el organismo de supervisión, estén controladas y respondan de sus acciones, asuman sus responsabilidades.

Vamos a hablar brevemente de otros tres aspectos: fuentes de financiación, gastos, límites y vínculos, publicación y supervisión y sanciones. En primer lugar, hay dos fuentes principales de financiación: privadas y públicas. Tengo varios gráficos en mi presentación y podrán ver que, dependiendo del continente, los partidos políticos y los candidatos pueden depender en gran medida de la financiación pública. Si observamos los países de Europa occidental, vemos que España, por ejemplo, es el país en el que los partidos políticos y candidatos dependen en mayor medida de los fondos públicos. De hecho, un 88% de sus ingresos proceden del Estado en los diferentes niveles, ya sea en el nivel nacional o en el local. Por lo que respecta a la financiación privada, en general, hay dos tipos de limitaciones: cualitativa y cuantitativa. Limitación cuantitativa quiere decir que hay un umbral relativo a la cantidad total que se puede ofrecer o dar a un candidato, a su campaña o a un partido político. La limitación cualitativa tiene que ver con el tipo de contribuciones prohibidas. Es un ejemplo el caso de donaciones anónimas, donaciones de personas jurídicas y donaciones de fuentes extranjeras, exteriores. En España, y lo mismo ocurre en Francia, lo que resulta interesante es que las donaciones de personas jurídicas están prohibidas, también las anónimas y hay un límite a las donaciones que puede hacer una persona física, un individuo a un partido político o a un candidato. Dependiendo de la contribución de la que estemos hablando, hay unos límites, aunque es posible que un individuo o un extranjero contribuyan a una campaña o a un partido político. Pero está prohibido para personas jurídicas extranjeras, que no podrían contribuir a un partido o candidato en Francia o en España. Muy recientemente se ha producido una manera innovadora de obtener fondos, que se suele llamar *crowdfunding*. El concepto se hizo muy popular durante la campaña de Obama en 2008 y su finalidad es facilitar la obtención de pequeñas cantidades de dinero de personas normales, y no depender de un gran grupo de personas más adineradas. Pero también podemos tratar este tema en la turno de preguntas y respuestas si les parece bien.

Por lo que respecta a la publicación e informar, quisiera citar a Brandeis, quien afirmó que a veces un poco de luz es el mejor desinfectante, y esta es una introducción al concepto y al componente principal de la transparencia. Informar y publicar es igual a transparencia. Cuando hablo de mantener los registros, me refiero a la información que los partidos políticos y los candidatos tienen que reunir y mostrar en un único documento para poder presentar unas cuentas financieras. Mantener los registros se refiere a qué transacciones hay que registrar, qué tipo de registros habría que mantener, pero también a qué sistemas de asunción de responsabilidades hay que aplicar. Por lo que respecta a informar —y la razón de tener requisitos de información es garantizar la asunción de responsabilidades—, es una condición de la transparencia. Por tanto, los hechos a considerar son: quién tendría que informar, de qué hay que informar, cuándo se requieren los informes y cómo han de presentarse estos informes. Por lo que respecta a la publicación, existe la necesidad de contar con claridad qué es lo que hay que revelar o publicar, quién tiene que revelar o publicar esos datos, cómo se produce esa publicación y, finalmente, cuándo hay que publicar o revelar esa información. Y España es un caso muy interesante por lo que respecta a las fundaciones. De hecho, la principal recomendación del informe de la OCDE en 2015 iba en este sentido, porque lo que vimos en nuestra misión en España era que las fundaciones, las asociaciones que no estaban oficial, orgánicamente vinculadas a los partidos políticos no tenían que informar ante el Tribunal de Cuentas, y había ahí un cierto vacío, porque estas fundaciones podían utilizarse para eludir la regulación y hacer contribuciones a la campaña. ¿Podríamos utilizar el ejemplo de Reino Unido? Con la regulación de Reino Unido, las personas u organizaciones que hacen campaña a favor de uno o más partidos políticos registrados o de una candidatura se consideran que son del mismo partido. Hay un límite máximo de gasto para candidatos en elecciones, y para partidos políticos el límite son 10.000 libras.

Por lo que respecta a la supervisión y a las sanciones, en todo el mundo hay diferentes tipos de organismos para la aplicación de la ley. Y de los diferentes organismos de supervisión, solo un 8% utilizan un tribunal como órgano de supervisión, tal y como ocurre en España. Para ser efectivos, para poder realizar un control efectivo, una supervisión efectiva de la financiación política, el organismo de supervisión necesita un marco legislativo sólido, con conceptos claros, necesita ser independiente y disponer de un marco operativo, al tiempo que también debe existir una voluntad política para garantizar que el organismo de supervisión es independiente, imparcial y justo. En España, el Tribunal de Cuentas es el organismo de

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 4

supervisión y sus doce miembros son designados por el Parlamento. Y la cuestión que se suscitó durante la misión de 2015 es que se designa a sus miembros por parte del Parlamento, lo que podría considerarse como que se está politizando.

Por lo que respecta a las sanciones, lo interesante de 2015 es que se produjo un cambio dramático en el sistema de imposición de sanciones, para ir un poco más en línea con la normativa internacional. Pero lo que vimos fue que algunas vulneraciones previstas en la ley no fueron sancionadas. Y cuando se trata de sanciones el mensaje es: ¿Son efectivas? ¿Son proporcionales? ¿Son disuasorias? Esto es lo que hay que plantearse. Y ello significa: ¿Se utilizan las sanciones? ¿Se aplican de forma igualitaria? ¿Se pueden recurrir?

Esto es lo que quería decir con relación a la financiación política. Estaré encantada de responder a sus preguntas. Gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Agradecemos a la señora Jouan su claridad expositiva.

Pasamos ahora a la interpelación por parte de los grupos políticos. En nombre del Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Cantó.

El señor **CANTÓ GARCÍA DEL MORAL**: Muchísimas gracias, señor presidente.

Merci beaucoup pour d'être ici à la Commission et nous remercie aussi pour votre aporación.

¿Cree que los artículos 304 bis y 310 bis son suficientes y adecuados para luchar contra estas situaciones en el nivel penal?

¿Qué fórmulas o métodos podría haber y han sido exitosos, en su opinión, en otros países para luchar contra esta situación?

Muchas gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Gracias.

Por parte del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra el señor Yllanes.

El señor **YLLANES SÚAREZ**: Muchas gracias, por su intervención. Voy a plantearle tres o cuatro preguntas en relación con ella.

Tal y como hemos visto en comparencias celebradas con anterioridad en esta Comisión, sigue habiendo ciertas reticencias acerca de la posibilidad de que el *crowdfunding* sea una vía eficaz de participación ciudadana en la financiación de partidos políticos. La pregunta es: ¿Qué experiencias de *crowdfunding* político recomiendan ustedes en aquellos países que son asistidos por la OSCE?

Ha hablado usted de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, un tema que también nos preocupa especialmente en esta Comisión, porque es cierto que de alguna manera vendemos que las fundaciones son algo diferente de los partidos políticos pero habitualmente se han utilizado como vías de financiación irregular de los partidos políticos. La pregunta es: ¿Qué tratamiento fiscal y qué reglas de financiación recomiendan desde el punto de vista de la OSCE para las fundaciones ligadas a los partidos políticos, es decir, el régimen debería ser el mismo que se promueve para los partidos políticos o, por el contrario, debería ser diferente?

Otra cuestión que se ha tratado en la mayoría de las comparencias anteriores ha sido la de ligar la financiación pública de los partidos políticos a las reglas de democracia interna de esos partidos, no tanto con referencia a la financiación privada, sino pública, partiendo de la base de que usted nos ha abierto los ojos en el sentido de que actualmente los partidos políticos en España son los que más se financian públicamente, dentro de la Europa occidental. La pregunta es si ustedes recomiendan vincular mediante ley el desarrollo de la democracia interna en los partidos políticos con el grado de financiación pública de dichos partidos.

Gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señor Yllanes.

Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, señor presidente.

Gracias, señora Jouan, por acompañarnos esta mañana y aportarnos luz sobre cuestiones diversas. Yo también quisiera formularle algunas preguntas concretas, con la mayor claridad posible, para que pueda contestarlas. Me gustaría aprovechar su condición de experta de la Comisión nacional francesa

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 5

sobre cuentas de campaña y financiación de partidos, y, si tiene alguna valoración adicional que pueda expresar una dimensión más global, también se la agradecería. Nos estamos planteando muchas cuestiones en esta Comisión, y algunas ya han sido apuntadas; añadiré algunas otras.

Conectando con lo que le planteaba el señor Yllanes, vinculando democracia interna de partidos y financiación, me gustaría saber si en el sistema de primarias que se ha seguido en Francia para la designación de candidatos a la Presidencia hay algún método específico de financiación, es decir, cómo se financian, y si el *crowdfunding* ha tenido algún tipo de relevancia en esa financiación. Me gustaría saber cuál es el tratamiento financiero de las campañas de primarias en Francia.

La segunda cuestión también ha sido ya planteada, es decir, cuál es el sistema de incentivos fiscales para las donaciones privadas.

También en relación con las fundaciones vinculadas a partidos, quisiera saber si la problemática que se ha suscitado en España en el pasado y a la que la legislación de 2015 ha intentado limitar se ha planteado también en Francia, en qué términos.

Por último, en relación con el órgano de control, entiendo que es la Comisión nacional francesa sobre cuentas de campaña la que fiscaliza la financiación de los partidos, no solo la financiación electoral. Por tanto, entiendo que no es un órgano jurisdiccional, como sucede en España. Pero, para aclarar el modelo de organización, de autoridad, me gustaría conocer cuál es el sistema de designación de sus miembros, también para contraponerlo, en su caso, al modelo español, del que usted ha señalado las objeciones que están en el aire. Por tanto, me gustaría conocer el sistema de designación y los poderes de investigación y de sanción con los que cuenta la Comisión de control francesa.

Muchísimas gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señor Rallo.
Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra la señora Cortés.

La señora **CORTÉS BURETA**: Muchas gracias, señor presidente.

Bienvenida a esta subcomisión y muchísimas gracias por su exposición, señora Jouan. Voy a formular algunas preguntas, que acompañaré de algunas reflexiones que me ha suscitado su intervención.

Tal y como ocurre en otros ámbitos de nuestra vida, la verdad es que la realidad suele ir por delante de la regulación y en cuestión de financiación de partidos nos ha ocurrido eso, lo que me lleva a pensar que quizás estas nuevas experiencias de *crowdfunding* nos están adelantando y todavía no tenemos una posición o una perspectiva legal desde la que afrontarlas. Entonces, ¿cuál sería, en su opinión, la línea en la que deberíamos avanzar en ese sentido?

En cuanto a las fundaciones y desde la experiencia con otros países, ¿cuál es su opinión acerca de si las fundaciones, españolas y extranjeras, deberían servir, efectivamente, para financiar partidos? ¿Podríamos canalizar a través de ellas financiación para los partidos? ¿Cuál debería ser la relación entre esas fundaciones y los partidos?

Partiendo de la base de que los partidos políticos son imprescindibles para el funcionamiento de una democracia, el Estado los financia mediante subvenciones públicas o crea el marco y las condiciones para que puedan financiarse de manera privada. En España hemos optado por un sistema de financiación público-privada, pero es prioritaria o fundamental la pública. Creo que nuestro sistema de financiación es bueno en el sentido de que las subvenciones públicas son las más claras, porque, efectivamente, todo el mundo conoce lo que el Estado aporta a los partidos. En cuanto a esa financiación privada, enlazando con el *crowdfunding* de antes, son pequeñas aportaciones, como usted ha dicho, que al final las hacen los simpatizantes o los afiliados a esos partidos políticos. ¿Qué opinión le merecen algunas propuestas que hay dentro de la bibliografía sobre este tema? Ya que es financiación pública, que los propios ciudadanos en sus declaraciones de la renta fuesen los que tuviesen la posibilidad de decidir con sus impuestos esa financiación.

Lo que me parece más interesante es la cuestión del control. Podemos regular todo lo que queramos, pero siempre va a haber quien sepa saltarse la ley y, al final, lo que es fundamental en el tema de la financiación de los partidos, como en cualquier otro, es el control. Es verdad que nuestro Tribunal de Cuentas es nombrado por el Parlamento, pero mi grupo parlamentario parte de la base de que cuando proponemos a una persona para ocupar uno de esos puestos, no lo hacemos porque tenga una ideología afín o cercana a la nuestra, sino porque entendemos que es buen profesional —creo que todos los grupos parlamentarios hacen lo mismo— y, por tanto, pensamos que al final nombramos a los mejores, aunque lo que pasa es que quizá en su opinión los instrumentos que tienen no son suficientes. Quisiéramos saber en qué medida podríamos mejorar eso.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 6

Los partidos han puesto de manifiesto muchas veces que a la hora de presentar sus cuentas y sus informes al Tribunal de Cuentas no tienen una idea muy clara sobre lo que tienen que enviar. Hemos visto informes de los partidos políticos y les cuesta ajustar sus partidas de entradas y salidas a lo que es un plan general contable. Qué canales, qué armas cree usted que podemos dar a los partidos políticos para que puedan satisfacer las exigencias de ese tribunal.

Reitero mi agradecimiento y espero su respuesta.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Para concluir, por un tiempo aproximado de veinte minutos, tiene la palabra doña Bárbara Jouan.

La señora **JOUAN** (experta jurista sénior de la Comisión nacional francesa sobre cuentas de campaña y financiación de partidos políticos, Cnccfp): Muchas gracias a todos por sus interesantísimas preguntas. Voy a intentar responder a todas agrupándolas por temas.

Quisiera comenzar con las preguntas relativas al *crowdfunding* y al tema de la democracia interna, que es muy interesante. Tengo que decir honestamente que no estoy muy familiarizada con el *crowdfunding* porque en Francia no tenemos esta práctica. Creo que es una buena forma de obtener fondos cuando se necesitan. Hace unos cuatro años, en Francia hubo un intento de adaptar esta forma innovadora de obtener fondos, pero el problema al que se enfrentaban partidos y candidatos era que se necesitaba una cuenta bancaria concreta para recibir este dinero que procedía de las aportaciones individuales. El principio del sistema de financiación política en Francia es que cada candidato y cada partido tienen que abrir una cuenta bancaria única para sus actividades diarias y para sus gastos, así que el *crowdfunding* iba en contra del principio de unicidad de cuenta bancaria. Debido a ello, este sistema no fue adoptado por el Parlamento. Unos meses después se produjo otro intento de adoptar el sistema de *PayPal* para obtener dinero, respetando también la norma parlamentaria. Lo que ocurrió, una vez más, fue que debido al principio de unicidad de cuenta bancaria y al que estipula que una donación tiene que ir directamente de la cuenta bancaria a la cuenta del partido político o del candidato, era imposible contar con un intermediario entre el que realizaba la donación y el que la recibía; no podía haber un intermediario. Estos dos intentos fracasaron debido al rígido marco jurídico que tenemos en Francia.

El caso de Estados Unidos es muy interesante, porque allí el *crowdfunding* es una práctica común. De hecho, en las últimas elecciones, los diferentes candidatos republicanos han tenido sus propios mecanismos y les ha resultado posible, especialmente a los militantes, ir a los votantes y dirigirse a ellos de esta forma. En Estados Unidos se asume que una persona que va a dar dinero para tu campaña es alguien que va a votar por ti. En términos de votos, cuantos más donantes, mejor.

Su pregunta sobre democracia interna es excelente. Voy a comenzar hablando del caso de Francia. Creo que hay que ser muy prudente con la democracia interna, porque los partidos políticos son entidades privadas y debido a ello es muy difícil que una ley regule su funcionamiento interno. Este nuevo fenómeno de las primarias hace que sea más difusa la línea entre el hecho de que los partidos políticos sean una entidad privada y que cada vez revistan un mayor carácter público. ¿Qué pasó en Francia? En el año 2012 tuvimos unas primeras primarias en las que teníamos que seleccionar a nuestros candidatos para las presidenciales, y este año los dos partidos principales decidieron ir a primarias para elegir a sus candidatos. Lo que ha ocurrido es que no teníamos este mecanismo de *crowdfunding*, pero lo que tenían que hacer los ciudadanos era dar 2 o 4 euros para estar registrados como votantes potenciales y para que se les permitiera votar al candidato de su elección durante las primarias. No hay financiación pública asignada a los partidos para la organización de las primarias. Los dos candidatos elegidos incluirán en sus cuentas de campaña el coste de la organización de las primarias para la campaña presidencial. Esto será parte de los gastos que el Estado va a reembolsar a estos dos candidatos. En el caso de Francia hay una financiación pública indirecta.

Otra solución podría ser lo que hacen en Alemania, y sobre todo en Estados Unidos, en Nueva York. Es un sistema conforme al cual por cada 250 dólares que obtiene un candidato, la alcaldía de Nueva York le concede 50 dólares para compensar los esfuerzos realizados de cara a obtener financiación privada. Es una solución alternativa que a lo mejor podría adoptar España si se quiere disminuir la enorme cantidad de dinero que se ofrece a los candidatos y a los partidos todos los años.

Por lo que respecta a las fundaciones, la cuestión es la siguiente. En Francia no tenemos esto, quizá porque nuestro sistema es un poco hipócrita y cerramos los ojos ante temas de este tipo. En las fundaciones tenemos la cuestión de los terceros. Las terceras partes y las fundaciones han sido un tema muy importante en el mundo en los últimos años. Últimamente, cada vez que he formado parte de una

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 7

misión de la OSCE o he estado realizando asistencia técnica, las terceras partes han sido un problema, porque no está regulado. Podemos tener un sistema de financiación muy bien diseñado, con normas, con límites a las donaciones y al gasto en campaña, pero si estas limitaciones no se aplican a las terceras partes, tenemos un vacío importante en la ley. Para estas terceras partes, es fácil eludir la legislación obteniendo dinero y haciendo gastos en contra o a favor de un partido político. Cuando se trata de fundaciones, sobre todo aquí en España, la respuesta lógica sería aplicar todas las limitaciones y todas las normas que son aplicables a los candidatos y partidos políticos, y que se apliquen de la misma forma a fundaciones y asociaciones. Lo que se podría decir en contra es que entonces podría haber una limitación a su libertad de expresión. La cuestión que siempre se plantea es la siguiente: limitaciones frente a libertad de expresión.

Por lo que respecta al organismo de supervisión, estoy totalmente de acuerdo con lo que decía la última persona que ha intervenido. El sistema español es muy bueno. Creo que el Tribunal de Cuentas es un organismo muy profesional que cuenta con un gran reconocimiento como entidad de supervisión. La cuestión que hay que plantearse es la percepción pública. ¿Es percibido el Tribunal de Cuentas como un órgano politizado? ¿Sería posible que el organismo de supervisión adoptara decisiones basadas en una filiación política aparente? Es algo que tiene que ver con la percepción que tiene la opinión pública cuando se trata del organismo de supervisión. El otro punto a tratar es la importancia de que el organismo de supervisión publique los informes financieros y las conclusiones de su labor de control de las finanzas políticas. La transparencia también hay que aplicarla al organismo de supervisión, y el control público solo será posible si toda la información está ahí. No sé si he captado bien su pregunta sobre las sanciones penales y el artículo 304, porque no estoy familiarizada con el Código Penal. No sé si podré responderle, porque no sé exactamente de qué me hablaba. **(El señor Cantó García del Moral pronuncia palabras en inglés)**. El problema es que no sé qué artículos son. Bueno, creo que le puedo dar la información.

Había una pregunta sobre deducción fiscal e incentivos en relación con el sistema francés. Es una cuestión muy interesante. La semana pasada estuve en Túnez y allí están intentando redefinir su legislación de finanzas políticas. Lo que dijimos fue que ley podría contemplar la posibilidad de que las personas pudieran aportar dinero a los partidos o a las campañas. No apliquemos la deducción a los incentivos fiscales, porque va a ser una pesadilla. Por cada donación que hago como ciudadana francesa puedo tener una deducción del 66% de la cantidad total de la contribución que haya realizado; es decir, que si doy 1.000 euros, me van a deducir 660 euros. Esto es financiación pública, puesto que voy a dar menos dinero al Estado porque he contribuido a una campaña o a un partido político. Este dinero no es mío, es dinero público que me están devolviendo de forma indirecta. No sé si me entienden.

No sé si me he dejado fuera alguna pregunta. Creo que he respondido a todas. **(El señor Rallo Lombarte pronuncia palabras en inglés)**. La comisión es mi tema favorito. Tienen que entender algo, y es que en Francia tenemos un sistema un poco antiguo, aunque funciona bastante bien. En la comisión hay nueve miembros. Tres son designados por el presidente del Consejo de Estado; tres son designados por el presidente del Tribunal de Casación; los otros tres son designados por el presidente del Tribunal de Cuentas. En teoría, son totalmente independientes e imparciales y no pueden expresar ningún tipo de opinión política durante su mandato, pero la realidad es que estos nueve miembros siguen siendo personas y tienen opiniones políticas, como todos, y a veces, esto se trasluce, sobre todo cuando se trata de tomar decisiones sobre algunos temas muy delicados. Lo que ocurre en estos casos es que no quieren que esté nadie en la sala, trabajan a puerta cerrada y adoptan la decisión correspondiente. Es lo que ocurrió en 2012, cuando decidieron rechazar la campaña de Nicolás Sarkozy. No había nadie en la sala, estuvieron hablando durante cuatro horas del caso y decidieron al respecto. Se trata de un organismo independiente. No tenemos facultades investigadoras, nos centramos únicamente en la financiación de las campañas electorales y de los partidos políticos, pero no tenemos facultades en lo que se refiere a publicidad, encuestas, declaraciones de intereses que partidos políticos o candidatos tienen que presentar a otra comisión, etcétera. En Francia, el proceso de control de alguna forma está dividido entre diferentes instituciones, y nosotros nos centramos únicamente en la supervisión de las finanzas de las campañas.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señora Jouan, por sus aportaciones que, sin duda, vendrán a enriquecer los trabajos de esta subcomisión. En nombre de todos los presentes le agradezco su comparecencia, su generosidad expositiva y su presencia aquí.

Suspendemos la sesión durante unos minutos para dar paso a los siguientes comparecientes. **(Pausa.—El señor presidente ocupa la Presidencia)**.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 8

- **DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN EN LA OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE (WALECKI) Y DEL RESPONSABLE DE LA OFICINA PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA IGUALDAD DE GÉNERO DE LA OSCE (LEONE), PARA INFORMAR SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Número de expediente 219/000244).**

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos con los trabajos de la Comisión.

En segundo lugar, celebramos la comparecencia conjunta de don Marcin Walecki, jefe del departamento de democratización en la Oficina para las instituciones democráticas de derechos humanos de la OSCE, y de don Jacopo Leone, responsable de la Oficina para la gobernanza democrática y la igualdad de género de la OSCE. Agradezco a los dos el esfuerzo de estar aquí con nosotros y de acudir a España para ayudar a esta Comisión a desarrollar sus trabajos.

Tendrán aproximadamente quince minutos para realizar su exposición; luego tendrán la palabra los portavoces parlamentarios y cerrarán los comparecientes.

Tienen la palabra. Bienvenidos y gracias por estar aquí. **(El señor vicepresidente, Pérez Aras, ocupa la Presidencia).**

El señor **JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN EN LA OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE** (Leone): Muchas gracias, estimado presidente.

Miembros de la Comisión, distinguidos diputados, en primer lugar, quisiéramos darles las gracias por la oportunidad de dirigirnos a ustedes, gracias por su amable invitación y por esta ocasión única de contribuir a la más que relevante labor de su Comisión. Voy a hablar durante unos diez minutos y luego el señor Leone va a desarrollar algunos de los puntos. Vamos a continuar con lo que decía Bárbara anteriormente. Hemos preparado nuestra intervención, que creo que ha sido traducida al español.

Comenzaré hablando brevemente de la Odihr y también quisiera compartir con ustedes mi carrera profesional. Provengo del mundo académico. Hice mi doctorado de Ciencia Política en la Universidad de Oxford; he publicado una serie de libros y he trabajado en más de cuarenta y cinco países en relación con la financiación de los partidos políticos, y también en más de treinta países europeos. Para mí es un enorme privilegio y un honor formar parte de este importante debate. Como saben, la oficina de Odihr, que es una institución dentro de la OSCE, fue creada en el año 1991 y nuestra labor principal es apoyar a los países de la OSCE para que cumplan con sus compromisos en materia de derechos humanos. Nos conocen por observación electoral. Bárbara también ha estado en misiones de observación electoral y ha mencionado nuestro informe, en el que también tenemos recomendaciones. Es importante mencionar nuestras orientaciones de 2011 —de hecho enviamos una versión española de las mismas—, realizadas junto con la Comisión de Venecia. Hay una serie de catedráticos y académicos que se han manifestado al respecto. Puedo darles mi opinión personal sobre algunos de los temas que se han abordado. Quisiera subrayar que es el documento más exhaustivo de prácticas y normas internacionales relativas a la financiación de partidos políticos. Tenemos que reconocer que todos tendremos nuestras preferencias, nuestras opiniones, nuestros sistemas, todos sabemos cómo nos gustaría que fueran las cosas, pero cuando se trata de normativa internacional, lo que tenemos en Europa son las recomendaciones de 2003 y 2004 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, unas recomendaciones de Greco, y estas orientaciones que hemos producido junto con el Consejo de Europa. Por tanto, en nuestra presentación vamos a hacer referencia a algunos puntos de estas orientaciones y de estas directrices que, como saben, también están en español.

Lo que también quisiera subrayar, y Bárbara lo ha mencionado, es nuestro informe de 2015 sobre las elecciones parlamentarias celebradas en España. Junto con la Comisión de Venecia se está preparando el dictamen jurídico sobre legislación. Recientemente hemos producido dictámenes muy importantes: el de la reciente reglamentación en Malta, el año pasado examinamos el tema de la financiación de los partidos, y emitimos un dictamen en Ucrania. Estamos más que dispuestos a ofrecer dictámenes similares, realizados conjuntamente con la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, si el Parlamento español está interesado o si nos lo solicitan.

En esta presentación vamos a centrarnos en tres temas principales que ya hemos escuchado en el debate anterior y que son, obviamente, los más importantes. Permítanme que, en primer lugar, reconozca que España ha realizado un avance más que importante durante los últimos cinco años con las reformas

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 9

introducidas en 2012 y 2015, así como con la adopción de la Ley de control de la actividad financiera de los partidos políticos. Esto ha tenido mucho éxito a la hora de abordar una serie de recomendaciones procedentes de Greco, de la OCDE. Creo que es importante señalar que en el tema de las reformas son uno de los líderes en Europa a la hora de afrontar este tema. Esta Comisión está trabajando en este tema tan relevante, y ello no debería ser un signo de debilidad, sino de la fortaleza, de la solidez que supone reconocer la crítica importancia de la financiación de los partidos políticos en el siglo XXI. Quiero felicitarles por el hecho de que estén debatiendo este tema tan relevante.

Distinguidos diputados, siempre decimos que el dinero es una parte necesaria de la democracia, pero la democracia no puede estar a la venta. Se trata de una elección muy sencilla: o la democracia controla el dinero, o el dinero controlará la democracia. Es así de sencillo, no hay más. Tenemos que reconocer, como mencionaba un diputado anteriormente, que las legislaciones siempre van a rebufo de la realidad y por eso el proceso constante de revisar la reglamentación y examinar los nuevos desafíos es muy importante. Otro tema que quisiera subrayar, y no es una crítica, sino el reconocimiento de una pauta negativa que estamos viendo en Europa, es que hay un declive importante de la confianza en los partidos políticos; en todas las instituciones democráticas, pero sobre todo en los partidos políticos. Conforme al eurobarómetro de 2016, en España el nivel de confianza en los partidos políticos es solo del 6%. A veces digo de broma que en la mayoría de los países europeos hay más gente que cree en la vida en Marte que en los partidos políticos. Son estadísticas brutales, pero es así. Ese problema es común a todos los países europeos. De hecho, uno de los motivos a los que cabe achacar este bajo nivel de confianza y esta alta percepción de corrupción en la política son las finanzas de los partidos políticos. Hay una relación clara entre el declive de la confianza, de la percepción de la corrupción, y la forma en la que estamos financiando nuestros sistemas políticos. Basándonos en una serie de recomendaciones, en la reciente labor académica realizada por Juan Rodríguez Teruel —está citado en nuestro documento—, en nuestra misión de observación y en la labor de Greco, nos vamos a centrar en tres temas que ya se han mencionado anteriormente: transparencia, participación política y aplicación de la ley.

Comencemos con la transparencia. Las fundaciones políticas y las entidades relacionadas. Es un problema que ha sido reconocido como uno de los problemas actuales más importantes en la legislación actual. Las fundaciones de partidos y asociaciones pueden recibir donaciones indeterminadas de personas jurídicas, pero solo aquellas formalmente conectadas con partidos políticos y que pueden optar a financiación pública tienen que reportar al Tribunal de Cuentas sobre sus contribuciones. Esto se ha mencionado de hecho en nuestro informe de recomendación de 2015. Tenemos toda una sección que aborda este tema. De hecho en nuestras orientaciones o directrices —y quisiera compartir con ustedes algunas buenas prácticas que hay en otros países— este es el tema de las terceras partes, el problema de las terceras partes, entidades que operan fuera de los partidos políticos. Fue un problema muy grande en Reino Unido y Reino Unido adoptó una legislación muy sólida en 2000, una Ley relativa a los partidos políticos de 2000 y la comisión electoral hace necesario en Reino Unido que las personas u organizaciones o fundaciones se registren en la comisión y tienen que informar sobre sus actividades financieras a esta comisión de elecciones. Los mismos requisitos de informar también están en Irlanda, Canadá y en la República Eslovaca. Creo que es importante que reconozcamos —y esto es exactamente lo que dijo la recomendación del 2003 del Comité de Ministros— que el principio de la transparencia tiene que aplicarse de la misma forma a los partidos políticos y a todas las entidades que están vinculadas a los partidos políticos. Porque si no tenemos el mismo nivel de transparencia. Vamos a tener un vacío que van a aprovechar algunos en su beneficio. Así que nuestra recomendación sería crear un sistema en el que estas terceras partes, asociaciones, fundaciones, no sean utilizadas como forma para eludir las restricciones relativas a la financiación de los partidos y los requisitos de transparencia. Cuando se trata del tema de la transparencia, hay un aspecto que quisiera suscitar y es el tema de la publicación y de informar de ingresos y gastos de partidos a nivel nacional y local. España ha hecho avances importantes en este sentido por lo que respecta a la publicación de las cuentas de los partidos y algunas mejoras también tienen que ver con la supervisión del Tribunal de Cuentas, pero a pesar de ello creemos que hay que dar más apoyo a las ramas de los partidos políticos en el nivel local para que puedan publicar sus cuentas públicas de forma adecuada y oportuna.

Uno de los temas que creemos en los que se podrían ofrecer recomendaciones es también en el trabajo del Tribunal de Cuentas, sobre todo cuando se trata de las dificultades del tribunal para supervisar los aspectos financieros de los partidos políticos, sus ramificaciones locales. Este tema se describe en detalle en nuestro documento. Aplicación efectiva de la legislación, tanto Odihr como Greco han subrayado

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 10

como el Tribunal de Cuentas debería verse acompañado de sanciones proporcionales y efectivas. Se ha mencionado también las sanciones penales anteriormente. En nuestras directrices hay toda una sección que tiene que ver con sanciones efectivas y mi opinión personal al respecto es que la mayoría de los casos necesitamos contar con un mecanismo para que se puedan imponer sanciones administrativas efectivas. Conforme a mi experiencia de trabajo, más de treinta países, en más del 80% de los casos estamos viendo errores o que no se cumplen debidamente porque no son casos penales. Los partidos políticos no son grupos de delincuencia organizada, son asociaciones normales de personas y ocurren errores humanos, como en todas partes. Tenemos que reconocer el hecho de que la mayor parte de estos errores surgen de la falta de entendimiento de la regulación, poco cumplimiento, baja cualificación de los agentes implicados y además hay que ser proactivos para poder ayudar a los partidos políticos a que presenten un mayor cumplimiento. Por este motivo no deberíamos solo examinar el tema de las sanciones penales, sino contar con un mecanismo que aliente el cumplimiento, que tenga un buen nivel de sanciones administrativas y que los partidos tengan la oportunidad de corregir los errores que haya en sus cuentas. Pero nos podemos ver en una situación en que a la vez es la opinión pública, las ONG, esperan dos o tres años a las cuentas de los partidos. Así que tiene que haber un equilibrio y el Tribunal de Cuentas debería contar con los recursos suficientes, con el personal suficiente y con todo lo suficiente para poder garantizar un cumplimiento a tiempo. Este es un tema que quisiera también tratar posteriormente. Pero ahora le voy a dar la palabra a mi colega don Jacopo Leone que va a mencionar un tercer aspecto muy importante que también se ha mencionado en la intervención anterior.

El señor **RESPONSABLE DE LA OFICINA PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA IGUALDAD DE GÉNERO DE LA OSCE** (Leone): Muchas gracias. Muy buenos días y muchas gracias por esta reunión.

Quisiera complementar lo que decía el doctor Walecki con el aspecto de la participación política. He leído las declaraciones de académicos y expertos ante esta Comisión en anteriores semanas y se hablaba de reforzar la participación política mediante el sistema de financiación de partidos políticos. Como sabemos y como decía Bárbara anteriormente el elemento de financiación público del sistema actual en España es muy importante, tiene un enorme peso, va del 80 al 90% casi. Así que obviamente es legítimo y la labor que están realizando es más que encomiable y hay que intentar reforzar este elemento de participación político alentando tal vez la financiación privada por parte de los ciudadanos. De hecho, es un tema que podría reforzar la participación de los ciudadanos individuales, pero una vez más el principio debería seguir siendo el de la transparencia siempre. Así que cuando se trata de pequeñas donaciones procedentes de ciudadanos. Se ha mencionado el *crowdfunding*. De hecho creo que el principio a aplicar siempre debería ser la transparencia. Obviamente hay que tener buenas tecnologías. Hay que contar con expertos. Pero creo que debería de ser posible identificar un sistema que permita que se realicen pequeñas donaciones por parte de personas concretas y que se haga de forma transparente y que se cuente con un sistema de financiación de partidos políticos que vaya en línea con limitar la influencia de algunos individuos o de eludir la reglamentación, aunque se trate de pequeñas donaciones o de grandes empresas. Hay que tener en cuenta siempre estos principios.

Creo que también hay que mencionar para concluir nuestra intervención y para que puedan ustedes plantear sus preguntas. Es que no es fácil definir, como decía Bárbara anteriormente, no hay solución mágica para un sistema de partidos políticos. Tiene que ser equilibrado con los objetivos que tenga un país a la hora de diseñar su sistema de partidos políticos y su sistema de participación en la democracia. Antes hablábamos de que en España hay un trasfondo histórico y hay una necesidad de contar con un sistema político sólido con instituciones sólidas y hay un sistema muy fuerte de financiación público. Hay que tener en cuenta estos aspectos culturales y políticos que están interrelacionados y que hay que tener siempre en mente. Pero una vez más y para concluir creo que resultaría importante resaltar la importancia del proceso que está realizando esta Comisión. Como decíamos antes y como recordaba mi colega, normalmente la realidad va por delante de la legislación y por eso su labor es tan importante. Porque tiene en cuenta todos estos elementos de forma continua, se crea un diálogo sobre estos temas y esto es muy importante para nuestro punto de vista transversal y por lo que respecta a la OSCE y a Odihr estamos más que dispuestos a continuar prestándoles asistencia en su labor, tanto a su Comisión como a otras, en cualquier tema pertinente que quieran abordar ahora o en el futuro, ya sea con nuestros conocimientos o con nuestra capacidad de emitir dictámenes sobre temas concretos de legislación. Ahora quisiera cederles la palabra para que puedan plantear sus preguntas. Muchas gracias.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 11

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias.

Pasamos a continuación a las preguntas por parte de los grupos parlamentarios. En nombre del Grupo Parlamentario Ciudadanos tiene la palabra el señor Cantó.

El señor **CANTÓ GARCÍA DEL MORAL**: Muchas gracias por su ayuda. Yo tengo dos preguntas. ¿Consideran que el sistema actual de partidos políticos es plenamente democrático? La segunda pregunta: ¿En dicho caso, por qué y cómo cabría mejorarlo? Muchas gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señor Cantó.

Por parte del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, tiene la palabra el señor Yllanes.

El señor **YLLANES SUÁREZ**: Muchas gracias por su intervención. Ha resultado sumamente interesante. Si le parece voy a plantear mis preguntas en español, porque mi inglés se me ha quedado un poco olvidado. Estoy total y absolutamente de acuerdo en la valoración de que la legislación va siempre por detrás de la realidad. Tengo experiencia profesional en eso. Soy juez y sé positivamente lo que significa que la legislación vaya por detrás de la realidad. En la más reciente actualidad aquí en España nos hemos dado cuenta de que efectivamente eso ocurre así. Les quería preguntar precisamente porque una de las cuestiones que se ha planteado acerca de la financiación privada de los partidos políticos aquí es el tema del *crowdfunding*. No solo del *crowdfunding*, sino también la cuestión de los microcréditos, que es un sistema que en Podemos hemos utilizado para la financiación de la organización del partido. Quiero decir que me gustaría ahondar un poco en cuál es su opinión acerca del *crowdfunding* partiendo un poco de lo que nos ha contado también la señora Jouan en el sentido de que en Francia ha habido dificultades para establecerlo, porque probablemente una de las partes importantes del dictamen será acabar con estas lagunas legales que tenemos aquí. En alguna ocasión hemos tenido oportunidad de hablar con alguno de los comparecientes acerca de la alegalidad del *crowdfunding*, que no es lo mismo que la ilegalidad. Incluso en las primarias que lleva ahora adelante el Partido Socialista ha habido problemas con el tema del *crowdfunding* en la recepción de fondos por parte de uno de los candidatos a esas elecciones primarias y que finalmente por indicación del partido ha tenido que cortar. Por tanto, si podemos ahondar en esto.

Han hablado ustedes de que aquí en España la percepción acerca de la democracia interna o la transparencia de los partidos políticos es enormemente baja comparada con otros países de nuestro entorno. ¿Qué tendríamos que hacer para mejorar esa percepción? ¿Cuáles son los grandes temas que todavía no tenemos bien resueltos? ¿O cuáles serían las líneas maestras para intentar de alguna forma mejorar la percepción de los ciudadanos hacia los partidos políticos? Agradecemos que será enormemente interesante poder examinar las *gay lines* de la regulación de los partidos políticos, porque creo que nos ayudará muchísimo en nuestra tarea.

Otra cosa que me interesaría. ¿Tienen ustedes formada una opinión o de alguna manera han valorado hasta qué punto es independiente el Tribunal de Cuentas en cuanto máximo responsable de la regulación o del control respecto de la financiación de los partidos políticos? Es un tema interesante, porque tal y como hablaba anteriormente Bárbara Jouan acerca del problema que hay en Francia o del sistema de elección, teóricamente aquí tenemos un organismo muy independiente, pero no dudo acerca de la probidad profesional de los miembros del Tribunal de Cuentas, ¡Dios me libre!, no me atrevería a hacer semejante afirmación, pero sí que es cierto que sus perfiles son marcadamente políticos, pese a que vengan incluso de la carrera judicial. Por tanto, me gustaría saber si tienen formada una opinión acerca de la capacidad de independencia a la hora de valorar el tema de la financiación de los partidos políticos, poniéndolo un poco en relación con el tema ese tan importante acerca de la posibilidad de establecer sanciones administrativas en el caso de que haya conductas irregulares o que no son directamente delictivas en relación con la financiación de partidos políticos. Muchísimas gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señor Yllanes.

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Rallo.

El señor **RALLO LOMBARTE**: Muchas gracias, presidente.

Muchas gracias a los comparecientes. En primer lugar, quería agradecerles las palabras iniciales que ubico en un gesto de cortesía, de amabilidad, hacia esta Cámara y hacia el país cuando felicitaban a España y a esta Cámara por afrontar el análisis de los problemas de financiación descontextualizándolo

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 12

de una determinada realidad. Atribuyéndonos, por decirlo en otras palabras, un mérito que es el de avanzarnos a la realidad que sinceramente tengo que decirles que es un mérito que no creo que nos corresponda. Es decir, nosotros somos plenamente conscientes de la razón de ser de esta Comisión y de los otros trabajos que este Parlamento está asumiendo para abordar la normalización legal de la financiación de partidos a partir de unos determinados antecedentes históricos que han ensuciado la realidad política española en las últimas dos décadas. Es decir, no venimos de la nada. No venimos de la voluntad de perfeccionar un modelo idílico o ideal, sino que partimos desgraciadamente de una realidad y es la de que la financiación de los partidos o de algunos partidos en los últimos tiempos ha venido acompañada de unas prácticas irregulares, de corrupción, que son las que explican que ahora estemos aquí. No en vano, la semana pasada, tal vez ustedes lo sepan, el Pleno de esta Cámara aprobó la creación de una Comisión de investigación sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular. No quiero abrir ninguna polémica, pero ese es el contexto en el que nos encontramos. Le agradezco en todo caso el gesto de cortesía y de gentileza que han tenido al alabarnos este mérito.

Hay dos cuestiones que quisiera plantear. Una es concreta sobre uno de los temas que ustedes han planteado que es el de la eficacia del control de la financiación. La verdad es que a mí me gustaría preguntarles por modelos de referencia. Por tener referencias un poco más claras más allá de apelar a las deficiencias o debilidades que puede tener nuestro sistema, como órgano de control, cuestionable o no, en su composición, asignación, poderes, facultades. Me gustaría de su *background* identificar mejor modelos de referencia y modelos de control y sanción. Qué tipo de sanciones. No sé si el modelo de sanción administrativa, la preferencia de un modelo de sanción administrativa, penal, como nosotros hemos adoptado, este es un tema en el que si pudieran aportarnos un poco de luz yo se lo agradecería.

Hay una segunda cuestión que me gustaría plantearles que ya la he planteado en esta Comisión en varias ocasiones y me sale supongo que el alma académica, también ubicada en el Derecho Constitucional, que es la siguiente. A mí me da la impresión en ocasiones que cuando hablamos de la financiación de los partidos, estamos construyendo la casa al revés. Es decir, estamos obsesionados o muy enfocados a ver cómo limitamos los gastos, limitamos los ingresos, etcétera. Pero sin hacernos la pregunta primera, la previa, y es: ¿Cuánto cuesta la democracia? Es decir, ¿cuál es el coste que tiene un sistema democrático? Un sistema democrático avanzado para un sistema para una sociedad como la nuestra. No quiero hacer esta pregunta en general en etéreo, dejarla en el aire y obtener una respuesta filosófica. No. Quisiera una respuesta práctica, concreta, real y objetivada. Ustedes se han ofrecido hace un momento a ayudarnos y no quiero desaprovechar esa invitación para los trabajos futuros de la propia OSCE, a lo mejor ya lo han hecho y no viene al caso y es un problema de desinformación mía, pero me encantaría poder disponer en este momento de un estudio comparado por países en el que hubiese una ratio de países homologables de financiación y gasto de los partidos políticos para saber y poder contestar a los ciudadanos cuando dicen es que los partidos políticos se gastan mucho dinero. Los gastos de los partidos políticos son excesivos. Poder responderles: Sí, tienen razón o no la tienen, porque en Francia, en Alemania, en Inglaterra o en Italia, la financiación pública de partidos y los gastos de partidos por población o por PIB está por debajo o está por encima de la española. Es decir, tener un estudio de referencia que permitiera comparar y dar respuestas objetivas más allá de las genéricas que no creo que nos ubiquen correctamente en este análisis. Esto no deja de ser una invitación también a la colaboración y al propio trabajo de la OSCE si no lo tienen hecho, que a lo mejor sí, podría contribuir a este debate en el futuro. Muchas gracias.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señor Rallo.
Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra la señora Moro.

La señora **MORO ALMARAZ**: Gracias, señor presidente.
Good morning. Thank you.

Intervenir el último, y lo decimos mucho en estas comisiones, tiene sus desventajas, pero su información y su intervención la de ambos ha sido suficientemente ilustrativa como para que nos surjan muchas cuestiones en las que indudablemente nos pueden ayudar. Yo sí les agradezco además de su cortesía y sus referencias no solo al trabajo de esta Comisión, cualquiera que sea la causa que la haya originado, creo que bienvenida sea, sino también a valorar positivamente alguna de las intervenciones legislativas que se han producido en los últimos años, porque es verdad que nada es eterno y que indudablemente las democracias son vivas, tienen que ser vivas, las sociedades cambian y, en consecuencia, medidas legislativas o de otro tipo que sirvieron en un momento dado de la sociedad, no sirven y tampoco nos debemos rasgar tanto las vestiduras, creo yo, porque nos hacemos un flaco favor y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 13

hacemos un flaco favor a las democracias. Un trabajo en el que ustedes intervienen de forma tan interesante. Me gustaría que desarrollaran un poco si es posible un tema que se ha expresado en distintas comparencias en esta subcomisión y que también ustedes han puesto el énfasis en ello y es el papel y la insuficiencia de control de las fundaciones vinculadas a los partidos. Quizá como decía el señor Rallo, mi deformación como civilista me hace pensar y decir lo siguiente. Las fundaciones no son malas ni buenas, como no lo son las asociaciones y las sociedades, son instrumentos jurídicos y las fundaciones además son instrumentos jurídicos de derecho privado que vamos haciendo públicas a medida que su intervención, el papel que cumplen en ocasiones las personas las utilizamos de una manera desviada, de una manera que no es la correcta, ni siquiera para el objetivo formal que debería ser coincidente con el objetivo material de la fundación. Vamos viendo cómo no solo en el ámbito de los partidos políticos, sino en el ámbito en general a veces instrumentos de derecho privado como son las fundaciones no han servido bien, porque se utilizan mal. Sin embargo, en el ámbito de los partidos políticos, creo que siempre hablamos de fundaciones vinculadas a los partidos políticos, pero es difícil concretar y quizá nuestro trabajo además de que se incrementen los controles, que se proceda a una consolidación de las cuentas con los partidos políticos está en definir bien cuáles son fundaciones vinculadas a los partidos políticos, tratando además de no demonizar un instrumento que puede seguir siendo útil. Teniendo presente además que la inteligencia de todos nosotros o de otros lleva a que algunas fundaciones hayan cumplido su papel como la Fundación CEPS o alguna que parece que le ha sustituido en el caso del grupo Podemos y que, sin embargo, se discuta si esas fundaciones están o no vinculadas a ese partido político y si por tanto, entrarían, fundaciones además con domicilio fuera de España, también dentro de estas que llamamos vinculadas a los partidos políticos y que deberían de estar sometidas o sujetas a control. De la misma manera que hay otras fundaciones, para que no me digan del Partido Popular o del Partido Socialista, cuya finalidad es la de investigación, la de estudio de análisis político, pero otras cuya finalidad aún estando vinculada por la participación de personas de determinados partidos políticos a un trabajo de ONG, de organización que se dedica a actividades solidarias, si también estas quedarían comprendidas. He querido ejemplificarlo porque vamos hablando mucho de esto, pero creo que debemos ir concretando y la ayuda de personas con tanto conocimiento como ustedes en el panorama internacional nos puede ayudar si efectivamente deberíamos concretar una posible legislación esa definición o unos parámetros o unos presupuestos para saber cuándo una fundación está vinculada a un partido político. Me gustaría preguntar más, pero solo termino con una cuestión que es más un apunte. Ustedes se han referido a que hay una gran desconfianza, es verdad, y que esa gran desconfianza se debe a esa falta de transparencia que ha existido en los temas de financiación de los partidos políticos. Yo les digo no creen ustedes que los ciudadanos ni siquiera han sido conscientes y ahora mismo salvo por informaciones, a veces ciertas, a veces desmesuradas, y que lo que realmente les lleva a la desconfianza es el comportamiento no ejemplar, muy poco ejemplar, por parte de los políticos, de algunos líderes políticos, de algunos cargos públicos y que el tema de la financiación puede estar o no detrás, pero realmente lo que le preocupa a una sociedad que además ha perdido mucho en esta crisis económica es que quienes tienen que liderar la solución no se comporten como esperan que se comporten. Esta es una apreciación y me gustaría saber su opinión. *Thank you very much.*

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchas gracias, señora Moro.
Para concluir tienen la palabra los señores Walecki y Leone.

El señor **JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN EN LA OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE** (Walecki): Muchas gracias.

Excelentes preguntas. Lo que yo les propongo es que todas las que no pueda se las responderé por escrito. Así que esto no sea el fin de nuestro debate, sino más bien el comienzo de nuestro debate con ustedes. Estaremos más que complacidos de responderles por escrito.

Voy a comenzar volviendo al papel de su Comisión. Sí ha sido una muestra de cortesía, pero también es un reconocimiento del papel histórico de la labor que está realizando su Comisión. Hubo una a finales de los setenta en Canadá, a finales de los noventa en el Reino Unido, hubo una comisión sobre normas de la vida pública. Una vez que finalicen su informe vamos a estar encantados de traducirlo al inglés y emplearlo como ejemplo para otros países. Porque es algo que no estamos viendo demasiado a menudo. Un debate de calidad con muchos partidos, multipartidista, basado en el enfoque de los expertos, analizando los temas más complejos a los que se enfrentan nuestras democracias y lo digo total y

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 14

absolutamente en serio. Vamos a utilizar su informe y muchos académicos lo van a utilizar en los años venideros. Así que les aliento a investigar los temas más delicados en esta plataforma multipartidista que publique su informe y nosotros desde luego vamos a intentar traducirlo al inglés.

Hay algunas preguntas filosóficas sobre la calidad de la democracia, el coste de la democracia. El coste de la democracia, quisiera suscitar su atención sobre *El coste de la democracia* publicado, si no me equivoco, en 2009 por Nomos Baden-Baden. En este estudio se utiliza un índice para comparar todas las diferentes democracias. Como trabajamos estrechamente con el autor de este estudio, le podemos pedir que lo actualice. Para nosotros será un placer preparar un documento sobre la base de este libro para su Comisión.

Es muy fácil confundirse cuando suscitamos el tema del coste de la democracia. Algunos dicen que la democracia en Estados Unidos es carísima. Las elecciones al Congreso han supuesto 8.000 millones de dólares. Es cierto que la democracia tiene un enorme coste, pero, al mismo tiempo los americanos se estaban gastando en el Día de Halloween —en un solo día— y en San Patricio entre 9.000 o 10.000 millones de dólares. Para mí es mejor que se lo gasten en el coste de la democracia y no en Halloween; no me parece tan terrible. Así que hay que poner las cosas en perspectiva. Efectivamente, hay que tener en cuenta el tamaño y el PIB del país, el número de elecciones que se celebra o cómo es de competitivo el proceso y después ver si el coste es muy alto o muy bajo. Así que estoy de acuerdo con lo que decían. Antes de establecer unos límites al coste de la democracia, tenemos que realizar un estudio adecuado. ¿Está el verdadero coste de la democracia fuera de control? Según mi experiencia y las investigaciones que he realizado, España está muy por debajo de países como Japón, Israel o Austria, por lo que respecta al coste de la democracia por persona. Sin embargo, será un placer prepararles el estudio que he mencionado.

Volveré a referirme a algunos temas esenciales. ¿Es plenamente democrático el sistema de partidos? ¿Qué cabría mejorar de este sistema? Son cuestiones muy complejas. Quisiera señalar aquí algunos asuntos que en mi opinión deberían ser objeto de atención. España es líder cuando se trata de algunas de las reformas. Para algunos uno de los temas que podría suscitar preocupación seguiría siendo la falta de igualdad de género. En muchos países europeos vemos todavía un problema grande cuando se trata de participación política de las mujeres y España es un buen ejemplo al respecto. Sin embargo, algunos países están experimentando algo nuevo que es vincular el nivel de financiación pública al número de mujeres que participan en la política. Eso es algo que se realiza en Francia, en Finlandia, en Islandia o en Irlanda. Hay unas dieciséis democracias en las que ahora si los partidos políticos quieren recibir financiación pública, tienen que hacerlo mejor por lo que respecta a la igualdad de género en los partidos. Siempre hay margen de mejora cuando se trata de ver cómo funcionan nuestros sistema de partidos.

Otro tema en el que creo firmemente —que tal vez hemos hecho mal durante los últimos diez o quince años en términos colectivos— es que hemos puesto mucho énfasis en el control interno. Hemos invertido en reguladores, en ONG y en medios de investigación y comunicación para que controlen la financiación de los partidos, creando mucha presión sobre estos, pero no hemos prestado suficiente atención a los partidos políticos para que mejoren su control interno. Así que a lo mejor lo que tenemos que hacer en el futuro es ofrecer a los partidos políticos asistencia concreta para que puedan mejorar su control interno, porque hay una enorme presión que procede de un montón de reguladores, de los medios de comunicación, de las ONG, de las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, los partidos políticos no obtienen el apoyo necesario cuando sus tesoreros necesitan una formación determinada, o cuando necesitan el *software* para ayudar a sus ramificaciones locales para que hagan una mejor labor de contabilidad. Esto hay que cambiarlo. Si queremos que nuestro sistema de partidos políticos sea más sólido, más democrático, entonces tenemos que prestar más atención al control interno. Jacopo hablaba del desequilibrio entre la financiación pública y privada. A lo mejor aquí hay un problema y tenemos que examinar métodos para incrementar el nivel de financiación privada. Esto es algo que ha sido mencionado por toda una serie de expertos y es especialmente difícil para partidos que dependen tanto de la financiación pública, ya que cuando pierden las elecciones pueden llegar a la quiebra y ya lo hemos visto en algunos países.

Otro tema importante sería hasta qué punto el Tribunal de Cuentas es independiente y está cualificado profesionalmente. Pues sí, es un tema importante, desde luego. Yo no puedo responder a esta pregunta sin hablar de los procedimientos de designación, sus rendimientos, sus resultados, pero podemos preparar por escrito para la Comisión un documento de dos hojas con buenas normas, buenas prácticas. Sin

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 15

embargo, hay cuatro elementos que quisiera mencionar: primero, plena independencia financiera y operativa; segundo, plena independencia en términos de designación; tercero, plena independencia en sus procedimientos, que no haya injerencias en cómo el tribunal realiza su labor, y cuarto, el liderazgo —es muy importante—, es decir, quién está en la parte más alta. El Tribunal de Cuentas tiene que ser respetado por los partidos políticos. Tiene que haber una tensión sana, que no sea una contienda. Hay que respetar su labor y reconocer que tienen instrumentos para poder investigar aquellas vulneraciones que se hayan producido. Si les parece, se lo podemos dar por escrito.

Asimismo, está el tema de las fundaciones que es muy importante. Estoy totalmente de acuerdo con lo que decía, no hay buenas o malas fundaciones. Como organización tenemos toda una serie de recomendaciones sobre cómo crear un mecanismo que pudiera permitir que diferentes entidades participen en la financiación de los partidos políticos. Lo que hemos visto en algunos países es que lamentablemente las fundaciones pueden llegar a ser utilizadas como un mecanismo para burlar al sistema. Si hay un sistema muy liberal de fundaciones de partidos, está claro que algunos abogados van a asesorar a los partidos políticos. ¿Por qué existe este sistema tan estricto de informar de todas las donaciones? ¿Por qué no movemos la parte de la financiación hacia otro lado, en el que no tengamos que informar y haya pocas restricciones? El dinero en política es como el agua, se puede colar por todos los lados y los fondos pueden colarse por las fundaciones de los partidos. Creo que las recomendaciones del Consejo de Europa y las nuestras son muy claras al respecto, se trata de transparencia. Si se aplicaran las mismas normas a las fundaciones de los partidos, que las se aplican a los partidos políticos ya tendríamos un problema resuelto.

También podríamos hacer lo que se hace en Reino Unido, así como en otros países, podría haber un límite o umbral para los informes financieros. No tenemos que tener una fundación que recoja 1.000 euros y tenga que hacer un informe tremendo, pero cuando una fundación está operando con dos o tres millones de euros, y no hay informes, no hay transparencia, ahí tenemos un problema, porque entonces conforme a la experiencia que yo tengo esta fundación está siendo utilizada para eludir las restricciones.

En general, y tras hablar con abogados, sabemos que de lo que estamos hablando es de un sistema de gestión de riesgos. Es que nunca vamos a tener un sistema perfecto. Nunca vamos a tener un sistema de financiación de partidos perfecto, es que siempre es un ejercicio de limitar daños. Se trata de limitar los daños que la financiación corrupta tiene en la democracia. O el dinero controla a la democracia, o la democracia controla al dinero. Nos vamos a tener que reunir cada cinco años para discutir nuevas pautas, para ver qué nuevas amenazas hay y cómo respondemos a ellas, porque siempre es un mecanismo de gestión de riesgos. Hay que reconocer siempre que no vamos a tener un sistema perfecto. Vamos tapando agujeros que pueden amenazar a la calidad de nuestra democracia. No sé si Jacopo quiere añadir algo más.

El señor **RESPONSABLE DE LA OFICINA PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA IGUALDAD DE GÉNERO DE LA OSCE** (Leone): En cuanto a la primera pregunta de cómo podríamos mejorar y si el sistema es plenamente democrático, un aspecto a considerar cuando hablamos de la financiación de partidos es el hecho de que no está en un vacío, hay que abordarlo de forma más exhaustiva o sistemática, también con la legislación que tiene que ver con conflictos de intereses, con grupos de presión y con *lobbies*. Son elementos que se interrelacionan. No se trata solo de que el Tribunal de Cuentas tiene que verificar el sistema, sino que también hay otros organismos independientes como las agencias anticorrupción, el estamento judicial, las unidades de investigación financiera, la fiscalía. Todos estos elementos deberían verse como un conjunto y trabajar juntos para diseñar la legislación y encontrar la mejor forma de evitar los vacíos o tapan los agujeros cuando surjan.

El señor **JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN EN LA OFICINA PARA LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS DE LA OSCE** (Walecki): En nuestras directrices contamos con toda una sección que tiene que ver con sanciones, pero estoy totalmente de acuerdo con usted. Por lo que respecta a las sanciones funciona bien contar con un catálogo de sanciones que puede usar el regulador, de conformidad con la gravedad de la vulneración. En muchos países hemos visto que el regulador, el Tribunal de Cuentas, cuenta con sanciones muy potentes. Les estamos pidiendo que empleen armas nucleares contra mosquitos. Hay toda una serie de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos sobre sanciones desproporcionadas en el tema de los partidos políticos, como por ejemplo el Partido Republicano de Rusia contra Rusia hace tres años. Podemos ver todos estos casos, pero es que las sanciones no pueden ser desproporcionadas. Tenemos que defender un catálogo de sanciones que el regulador pueda utilizar, a las que pueda recurrir. Tal y como he visto en otros países lo que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 185

4 de abril de 2017

Pág. 16

funciona de verdad es lo que llamaríamos un enfoque «parking tickets». Vulneración menor: sanción administrativa rápida. No hace falta dos años para sancionar a un partido político por una vulneración menor, tiene que haber un mecanismo que pueda separar las pequeñas violaciones de los casos de mayor gravedad de corrupción. También es importante reconocer que el Tribunal de Cuentas necesita funcionar junto con otras agencias de aplicación de la ley. En el 80% de los casos son errores o temas menores, en el 15% estaríamos ante vulneraciones que pretenden eludir la legislación y del 5% al 2% serían delitos de gravedad. El Tribunal de Cuentas necesita contar con la posibilidad de encontrar estos delitos que se encuentran entre el 5 y el 2%, remitirlos a otras agencias también y que se realice la investigación pertinente.

El señor **VICEPRESIDENTE** (Pérez Aras): Muchísimas gracias, señor Walecki y señor Leone, por sus aportaciones. Les agradecemos su presencia ante nosotros, así como su ofrecimiento de colaboración desde la experiencia de una organización internacional como la OSCE, que tiene reconocido prestigio y dilatada trayectoria. Aportaciones que sin duda vendrán a sumarse a los trabajos de la subcomisión. Muchísimas gracias.

Se levanta la sesión.

Eran las doce y quince minutos del mediodía.

cve: DSCD-12-CO-185