



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA FINANCIACIÓN DE LA
ACCIÓN POLÍTICA. EL
CONTROL PÚBLICO DE LAS
NUEVAS FORMAS DE
CONTRIBUCIÓN
ECONÓMICA**

María Gracia Sabariego Mariscal

JUNIO, 2016

**La financiación de la acción política. El control público de las
nuevas formas de contribución económica.**

María G. Sabariego Mariscal

JUNIO, 2016

Resumen:

Con este trabajo pretendo dar a conocer las fuentes de financiación de los partidos políticos. Fundamentalmente, son recursos públicos y recursos privados. Pero, en ocasiones, la obtención de estos recursos –normalmente de fuente privada-- no se ajusta a la legalidad, dando lugar a la denominada financiación ilegal de los partidos políticos, de la que expongo causas y algunos de los casos más conocidos. Para asegurar que la financiación de los partidos políticos se ajusta a la legalidad, se aprueba la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, de la que estudiamos los órganos encargados del control y sus formas; y, por último, las infracciones y sanciones a través del procedimiento sancionador. Finalmente, analizo el grado de transparencia de los partidos políticos en su actuación.

Abstract:

With this work I intend to publicize the sources of funding of political parties. Fundamentally, are public and private resources. But sometimes obtaining these resources a private actor -usually source does not comply with the law, leading to the so-called illegal financing of political parties, which I discuss causes and some of the best known cases. To ensure that the funding of political parties conforms to the law, the Organic Law 3/2015, of March 30, control of the economic and financial activity of political parties is approved, which studied the bodies of control; the forms of control; and finally, offenses and penalties through disciplinary proceedings. Finally, I analyze the degree of transparency of political parties in their performance.

Palabras clave: Financiación, ilegal, *crowdfunding*, control, fiscalización, transparencia.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. LA LEY ORGÁNICA 8/2007, DE 4 DE JULIO, SOBRE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

2.1. Financiación pública.

2.2. Financiación privada.

2.3. Nuevas formas de financiación: Economía colaborativa: *Crowdfunding*.

3. FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

3.1. Causas.

3.2. Casos.

4. EL CONTROL SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LO 3/2015, DE 30 DE MARZO, DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

4.1. Órganos de control.

4.2. Formas de control.

4.3. Infracciones.

4.4. Sanciones.

4.5. Procedimiento sancionador.

5. TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

6. CONCLUSIONES.

7. BIBLIOGRAFÍA.

8. LEGISLACIÓN

9. ABREVIATURAS

1. INTRODUCCIÓN.

Los partidos políticos son “*asociaciones privadas que cumplen una función pública trascendental en nuestro sistema democrático al ser instrumentados de representación política y de formación de voluntad popular*”¹. La propia Constitución española declara que “*los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*”.²

Nuestro análisis se centrará únicamente en las fuentes de ingreso de los partidos políticos. Los tipos de financiación, la financiación ilegal y los mecanismos de control y transparencia.

En cuanto a las posibilidades de financiación, la LO 8/2007, de 4 de julio³, contempla dos tipos posibles; subvenciones públicas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y aportaciones privadas. Pero, recientemente, han aflorado nuevas formas de financiación, que en realidad no son sin técnicas novedosas que vehiculizan de forma diferenciada las aportaciones privadas. El soporte de aportaciones privadas preferido de por las nuevas formaciones. El utilizado “único” que dice haber utilizado la formación PODEMOS. Su base ideológica la encontramos en la economía colaborativa con base informatizada. Utiliza prioritariamente las denominadas plataformas de “*crowdfunding*”⁴.

Las aportaciones estatales a los partidos políticos son millonarias. Lo que no constituye un hecho exento de polémica por parte de la ciudadanía, quien legítimamente cuestiona su mantenimiento o desaparición. Además, existen serias dudas del destino de estos fondos. La falta de transparencia acrecienta la creencia de que estas aportaciones no se

¹ Elegimos una definición legal, la que se aporta en la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

² El Art. 6 CE, avanza además un funcionamiento ideal para estas entidades: la libertad de autoorganización y creación, dentro del marco constitucional, y garantizando libre criterio en el ejercicio de su actividad, siempre que su funcionamiento sea democrático.

³ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE, núm. 160, de 5/07/2007). (LOFPP)

⁴ Otras formaciones han utilizado este recurso, pero a través de soportes más primitivos, por ejemplo los microprestamos documentados en bonos de escasa cuantía. UPyD, durante la campaña electoral-- la inmediata a su creación, se financió con este tipo de productos.

destinan íntegramente a atender los gastos de funcionamiento de los partidos, sino a enriquecer a sus cuadros. Por lo que evidencia como algo necesario la existencia de controles efectivos, que podrán ser internos – realizados por órganos del propio partido, con acreditada independencia--; controles externos, ejercidos por un órgano independiente del partido al que audita; y, por último, un control parlamentario – ejercido directamente o a través del Tribunal de Cuentas, órgano auxiliar de las Cortes Generales--- con el fin de fiscalizar los recursos con que cuentan las formaciones políticas. Una fiscalización que no solo se centraría en la cuantía sus recursos, también en su procedencia y destino.

El incumplimiento que pueda derivar en una financiación ilegal, o en una aplicación de fondos distinta de la prevista en la ley, dará lugar a las correspondientes sanciones, que habrían de soportar sus ejecutores, los partidos políticos.

El delito o infracción en este ámbito, está favorecido por la opacidad la propia institución. No es cuestión baladí la lucha por la transparencia. Para garantizar el máximo grado de transparencia en su actuación, los partidos políticos tienen la obligación de publicar --en sus páginas web-- la información económico-financiera cada ejercicio económico, siempre que se haya emitido el correspondiente informe de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, como máximo órgano fiscalizador externo.

2. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. LA LEY ORGÁNICA 8/2007, DE 4 DE JULIO, SOBRE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Los recursos de los partidos políticos tienen su procedencia tanto de financiación pública como privada. Analizamos estas formas de financiación.

2.1. Financiación pública.

Los recursos públicos de los partidos políticos están constituidos, fundamentalmente, por subvenciones. La LOFPP, en su artículo 2, regula las subvenciones procedentes del Estado⁵.. Estas subvenciones son las siguientes:

⁵ Ar. 2. LOFPP *Uno. 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.*

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

a) Las subvenciones para la financiación de las campañas electorales. Que financiarían dos tipos de gastos:

- Los gastos ordinarios en que incurren los partidos políticos para difundir su programa electoral; cuya asignación es repartida atendiendo al número de escaños conseguidos y al número de votos obtenidos en las circunscripciones, siempre que se haya obtenido representación. Debido a esto, el reparto de subvenciones favorece a los partidos más votados en detrimento del resto, ya sean nacionales o autonómicos. La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General⁶, fija, en su artículo 175, las cuantías de subvención para gastos electorales de las formaciones políticas. Las cuantías establecidas en la LOREG se actualizarán para cada convocatoria mediante Orden Ministerial emitida en los cinco días siguientes a la convocatoria de elecciones. La mencionada ley establece para elecciones generales una subvención de 21.167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado, una subvención de 0,81 euros por cada voto conseguido en cada candidatura al Congreso siempre que uno de sus miembros haya obtenido escaño de diputado y, una subvención de 0,32 euros para cada voto conseguido en cada candidatura que obtenga escaño de Senador. El límite que establece la L.O. 2/2011 para los gastos electorales, es el resultado de multiplicar el número de habitantes que corresponda a la población de derecho de las circunscripciones donde presenten sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación por 0,37 euros.

b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en esta 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 de los Territorios Históricos Vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

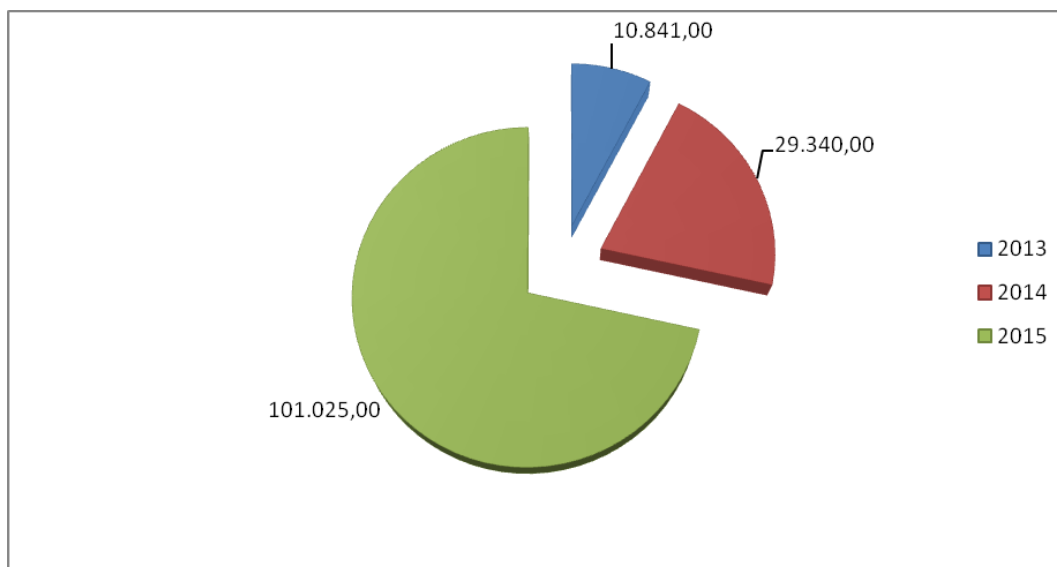
⁶ BOE, núm. 25, de 29/01/2011.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

- Los gastos en los que incurren los partidos políticos para enviar las papeletas electorales a los domicilios, que aún cubriendo la totalidad de los costes, sólo se distribuyen entre los partidos que pueden formar grupo parlamentario en el Congreso o en el Senado. El envío de las papeletas electorales favorece tanto el conocimiento de las candidaturas por parte del electorado, como el secreto del voto al permitir llevar la papeleta desde casa. La Ley 2/2011 establece para elecciones generales la cuantía en 0,22 euros por elector en cada circunscripción en las que se presente lista al Congreso de los Diputados y al Senado.

El siguiente gráfico pone de manifiesto la evolución de las subvenciones públicas para gastos electorales de los años 2013, 2014 y 2015 contenidas en los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios correspondientes. El considerable aumento para el año 2015 tiene su explicación en la celebración de tres elecciones: municipales, autonómicas y generales.

Gráfico 1: Evolución de las subvenciones públicas para gastos electorales a los partidos políticos (miles de euros)



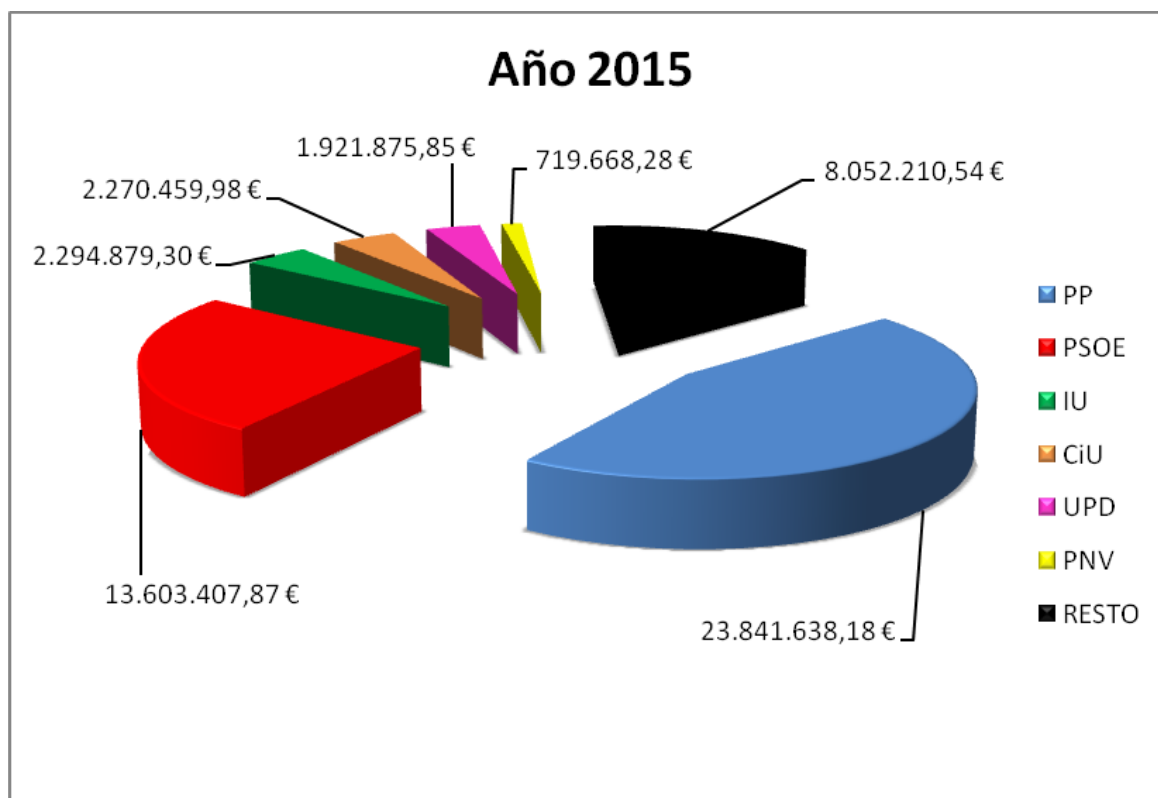
Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos de los PGE 2013, 2014 y 2015.

b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento de los partidos políticos. Que tendrán carácter obligatorio, no condicionadas e irán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La asignación incluye, igualmente, los gastos de seguridad en que puedan incurrir los partidos derivados de la actividad política e institucional, debidos fundamentalmente a los riesgos que asumen sus miembros, especialmente en zonas de riesgo terrorista. Para la obtención de estas subvenciones, es condición indispensable tener

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

representación en el Congreso de los Diputados, y su distribución se realiza en tres partes iguales. El primer tercio se distribuye en función del número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso. Los otros dos tercios, en función del número de votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Se prima el número de votos sobre el de escaños para no perjudicar gravemente a los partidos minoritarios, cuyo número de escaños es inferior al que sería directamente proporcional al número de votos obtenidos en aplicación de la Ley de D'Hondt.

Gráfico 2: Importes anuales de las subvenciones públicas para financiación ordinaria a los partidos políticos.



Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos del PGE 2015 y del Ministerio del Interior

En el gráfico mostramos el reparto de las subvenciones para gastos de funcionamiento del año 2015 correspondiente a cada partido político. En los tres últimos ejercicios presupuestarios la cantidad a repartir por este concepto no ha sufrido variación alguna, siendo de 52.740.104 euros. Podemos apreciar que las cantidades mayoritarias pertenecen a los dos partidos políticos con mayor número de escaños y votos hasta el momento. En este año, 2016,

el panorama ha cambiado considerablemente por la vertiginosa entrada del partido PODEMOS y más moderada del partido Ciudadanos (C's).

c) Las subvenciones otorgadas por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Que tendrán carácter anual y no condicionadas, no son obligatorias y su distribución se realizará en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones a las Asambleas Legislativas de dichas Comunidades Autónomas: la condición para el desembolso sería que estos partidos hayan obtenido representación. Se establece lo mismo respecto a las subvenciones otorgadas por los Territorios Vascos.

2.2. Financiación privada.

Los recursos de naturaleza privada tratan de garantizar la suficiencia económica de los partidos políticos, y pueden adoptar diferentes modalidades: aportaciones, donaciones, operaciones asimiladas y acuerdos sobre condiciones de deuda⁷.

a) Aportaciones de los afiliados.

Las aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes no podrán ser anónimas. La LOFPP obliga a que efectúen a través de abonos en cuentas bancarias abiertas exclusivamente para dicho fin, mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la que sea titular el afiliado, o por ingreso nominativo en la cuenta que el partido político designe.

Igualmente, la ley impone la obligación al beneficiario de notificar al Tribunal de Cuentas el importe y descripción de todas las aportaciones que de forma individual, o acumulada, superen los 25.000 euros. Lo que se realizará en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio.

b) Donaciones.

Las donaciones a los partidos políticos serán no finalistas y nominativas. Podrán aportarse tanto en dinero como en especie y se admite que procedan de personas físicas -- incluidas las extranjeras-- y de personas jurídicas. Asimismo, deberán destinarse a las actividades propias del partido. Los partidos políticos no podrán proceder, directa o indirectamente, la recepción de donaciones anónimas, finalistas o revocables. Tampoco se

⁷ Art. 4 LOFPP.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

admiten legalmente las donaciones que, procediendo de una misma persona, superen los 50.000 euros anuales, o las donaciones procedentes de personas jurídicas y de Entes de Derecho, sin personalidad jurídica.

La ley impone -- como en las aportaciones de los afiliados--, que las donaciones se realicen en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin, con la obligación por parte del partido político de comunicación a la entidad bancaria y al Tribunal de Cuentas del destino de las cuentas al ingreso de donaciones. Las entidades bancarias también informarán anualmente al Tribunal de Cuentas de las donaciones ingresadas. Así, toda donación no realizada en estas cuentas finalistas, obliga al partido político a realizar un traspaso a la cuenta destinada a la recepción de donaciones; lo que se realizará en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio, dando comunicación al Tribunal de Cuentas de los ingresos afectados.

Las entidades bancarias extenderán documento acreditativo a los donantes; en el que constará la fecha de imposición, el importe y el nombre e identificación fiscal del donante. La donación se entenderá aceptada si en el plazo de tres meses no se procede a la devolución al donante, a su consignación judicial o al ingreso en el Tesoro. La donación en especie se entenderá aceptada con expedición por el donatario de certificación en la que conste la identificación del donante. Así como con el documento público, o documento auténtico, en el que quede acreditada la entrega del bien donado. Se hará mención expresa del carácter irrevocable de la donación. En el caso de que la suma de donaciones efectuadas por una misma persona física exceda del límite máximo anual permitido, se devolverá el exceso al donante. De no resultar posible, se ingresará en el Tesoro en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio.

No tienen la consideración de donaciones las entregas de efectivo, bienes muebles o inmuebles pertenecientes a una misma unión, federación, confederación o coalición permanente de partidos políticos.

Quedan expresamente prohibidas las donaciones de entidades o empresas, públicas o privadas, que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público en virtud de contrato vigente.

c) Operaciones asimiladas.

La LOFPP prohíbe a los partidos políticos aceptar, directa o indirectamente, que terceras personas asuman el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier gasto que se produzcan como consecuencia de su actividad.

d) Acuerdos sobre condiciones de deuda.

Los partidos políticos podrán suscribir acuerdos con las entidades de crédito sobre las condiciones de la deuda que mantengan. Pudiéndose negociar el tipo de interés vigente, hasta límites incluso inferiores a los del mercado. Tanto el partido político como la entidad de crédito quedan obligados a dar comunicación de tales acuerdos al Tribunal de Cuentas y al Banco de España, especialmente los que supongan la cancelación de garantías reales.

Quedan prohibidas las condonaciones totales o parciales de deuda por parte de las entidades de crédito a los partidos políticos, entendidas estas como la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos, así como la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en las condiciones de mercado (lo que supondría una larvada condonación de interés).

2.3. Nuevas formas de financiación: Economía colaborativa “Crowdfunding”.

La traducción del término “*crowdfunding*” al español, es microfinanciación colectiva. Esta financiación colectiva se realiza normalmente a través de Internet. Gimeno Ribes⁸ indica que el *crowdfunding* está emparentado con el “*anuncio realizado en Internet a través de una plataforma informática, una página web, que oferta la posibilidad de que terceros realicen una serie de aportaciones en la cuantía que estimen oportuna a un proyecto empresarial cuyas características son descritas de forma sucinta en dicha plataforma*”. Álvarez Royo-Villanova⁹ la define como “*el esfuerzo de muchos individuos, que ponen en común sus recursos para apoyar un proyecto concreto iniciado por otras personas u organizaciones, normalmente con la ayuda de Internet*”. En definitiva, se trata de un conjunto de personas que aportan capital privado para la financiación de un proyecto concreto a través de una plataforma informática que actúa como intermediario entre los financiadores y el promotor.

⁸ Vd., el trabajo de Gimeno Ribes, M. (2014) “Aproximación a la naturaleza jurídica del *crowdfunding*”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 291, pp. 451-490

⁹ Álvarez Royo-Villanova, S. “Financiación para empresas innovadoras: capital riesgo, business angels, *crowdfunding*”, *Diario La Ley*, núm. 8033, pág. 4

En el *crowdfunding* privado intervienen tres partes diferenciadas; el emprendedor que busca financiación para su proyecto, las personas que aportan capital, fundamentalmente personas físicas pero también pueden ser personas jurídicas y la plataforma tecnológica a través de la cual se realiza el contacto entre unos y otros que actúa como intermediario prestando los correspondientes servicios a ambas partes.

En función de los beneficios obtenidos por los financiadores, podemos distinguir entre el *crowdfunding* no lucrativo -- dirigido principalmente a proyectos sociales e investigadores--, en el que los financiadores en masa realizan aportaciones sin recibir contraprestación alguna (sería el caso del *crowdfunding* de donaciones); o el *crowdfunding* de recompensas, que permite a los financiadores recibir algún bien o producto como contraprestación de su aportación económica. El *crowdfunding* lucrativo, está dirigido principalmente a proyectos empresariales, y conlleva una contraprestación económico-financiera para el inversor, normalmente en forma de intereses (*crowdfunding* de préstamos), o bien, en forma de participación en los beneficios de la entidad y plusvalías por parte de los inversores (*crowdfunding* de inversión).

En España, el *crowdfunding* de donaciones es la modalidad más extendida. A pesar del crecimiento experimentado en los últimos años por el *crowdfunding* financiero, destinado a la financiación de pequeñas y medianas empresas de nueva creación (ya sea en la modalidad de préstamos o de la posibilidad de participar en una parte del capital de la empresa promotora del proyecto). El *crowdfunding* de donaciones es utilizado por partidos minoritarios que no cuentan con fondos públicos para la financiación de sus campañas electorales (tenemos constancia de su uso por Equo, Podemos, Partido X y Vox). Estas formaciones piden pequeñas donaciones a los mecenas con el objetivo de alcanzar una determinada cantidad --la fijada en la emisión de la campaña de captación--, en el plazo previsto. Si al finalizar el período de captación no se consigue alcanzar el objetivo, el organizador no percibirá nada, y se devolverá las cantidades recaudadas a los donantes. Podemos, el partido de Pablo Iglesias, ha recurrido a varias campañas de *crowdfunding* para financiar por separado la campaña electoral, la auditoría interna del partido, el buzoneo, etc.

Esta forma de financiación, que surge como alternativa a la financiación bancaria, hace precisa que el legislador español articule una regulación adecuada, capaz de prevenir el fraude y garantizar la seguridad jurídica. Lo que favorecería esta práctica, tanto en favor de los intereses de los emprendedores como de los inversores. Igualmente podría proporcionar

incentivos fiscales que la impulsen como alternativa de financiación. También es importante mitigar el riesgo, generar confianza y minimizar los conflictos de intereses que pueden surgir. Todos estos extremos precisan ser regulados, para la máxima protección de los derechos e intereses inversores.

Así, mientras que el *crowdfunding* no lucrativo encaja jurídicamente en el contrato de donación --o en un contrato de compraventa cuando conlleva la adquisición de un producto a cambio de la aportación realizada--; el *crowdfunding* lucrativo, en el que el financiador espera recibir una remuneración dineraria por su participación en el proyecto, ya sea en forma de intereses o de beneficios de la empresa, constituye un contrato atípico, que no encaja en las figuras contractuales existentes actualmente. Es esto --además del gran número de inversores y el carácter arriesgado de la inversión--, lo que ha llevado al legislador a establecer unas bases reguladoras del *crowdfunding* financiero, que otorguen seguridad jurídica y claridad al régimen jurídico de las plataformas de financiación colectiva, de los promotores, de los proyectos y de los inversores, y que vaya acompañada además de una modificación de su tratamiento fiscal que mejore el sistema de beneficios fiscales vigente actualmente.

El problema de esta fórmula de financiación es la ausencia de un marco normativo adecuado, aunque en nuestro ordenamiento jurídico ya ha comenzado a reconocerse y a incentivar fiscalmente su utilización aunque de una forma limitada. Así, mientras que España toma las primeras medidas para aprobar una normativa que aporte seguridad jurídica a fórmula de financiación, otros Estados Miembros de la Unión Europea --como es el caso de Italia-, ya cuenta con un marco jurídico aplicable. Es por esto, que la Comisión Europea se plantea abordar una regulación del *crowdfunding*, que incluya no solo la aprobación de una directiva de armonización, sino también un código de buenas prácticas de los Estados Miembros, de forma que se incentive la internacionalización de la economía.

Con este fin, la Comisión formuló en octubre de 2013 una consulta pública a la Unión Europea para que los Estados Miembros aportaran ideas de cómo fomentar el *crowdfunding*, que manera que potenciaran sus beneficios y mitigaran sus riesgos. Sobre esta base, la Comisión podría pronunciarse acerca de la necesidad de una regulación europea que tuviera aplicación directa a los Estados Miembros; o, por el contrario, sobre la suficiencia de la normativa estatal para evitar problemas internacionales. Como consecuencia de esta consulta, la Comisión Europea emitió la Comunicación, “*Liderar el potencial de la microfinanciación colectiva en la Unión Europea*”, de 27 de marzo de 2014. En ella se reconoce la importancia

de esta alternativa de financiación, un complemento de las formas tradicionales que podría mitigar los problemas de acceso al crédito que sufren las empresas de nueva creación. Esta forma de financiación mediante pequeñas aportaciones de capital privado, haría factible el emprendimiento en época de crisis financiera. En cuanto a los beneficios fiscales, la diversidad del tratamiento dispensado a las donaciones (no siempre susceptibles de beneficiarse de la deducción), aconsejan el establecimiento de unas directrices europeas comunes en materia de incentivos fiscales al *crowdfunding*. Ante la inexistencia de regulación europea, la Comisión se compromete a estudiar y vigilar el fenómeno *crowdfunding* e incluso, intervenir de ser necesario. En opinión de Gracia Labarta¹⁰, las normas supranacionales cuya aprobación sería necesaria en relación con esta financiación podrían reducirse a un código de conducta eficaz y un sistema de arbitraje o resolución alternativa de conflictos, al que se pudieran someter las partes implicadas en las operaciones de *crowdfunding*.

3. FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La financiación de los partidos políticos es uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía en los últimos tiempos. Son dolorosamente frecuentes los casos de corrupción en los que aparecen implicados los responsables financieros de las formaciones. A veces por delitos contra la Hacienda Pública, las más, por apropiación indebida. Al final, es una cuestión de transparencia. El dinero recibido por el partido político, que queda opaco para el fisco, o del que los responsables no dan conocimiento a su dirección, favorece la más diversa casuística de tipos delictivos económicos. Sin perjuicio, además, de que sus conexiones con los delitos propios de los funcionarios públicos (singularmente la prevaricación y el cohecho) cuando intervienen funcionarios públicos, o cargos electos, que pertenecen al partido y que reciben sumas de dinero por realizar actos contrarios a las obligaciones del cargo o a las potestades administrativas.

El Código Penal, a través de la modificación introducida en la Ley Orgánica 1/2015¹¹, tipifica un nuevo delito, la financiación ilegal de los partidos políticos. El objeto de la creación de esta nueva figura delictiva no es otro que castigar penalmente este tipo de

¹⁰ Gracia Labarta, C. (2014), "Presente y futuro del *crowdfunding* como fuente de financiación de proyectos empresariales". *Revista española de capital riesgo*, 1, pp.18.

¹¹ -Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE, núm. 77, de 31/03/2015).

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

conductas, que hasta el momento eran objeto de meras sanciones administrativas previstas en la LOFPP.

El nuevo delito de financiación ilegal de los partidos políticos, se encuentra recogido en el artículo 304 del nuevo Código Penal. Las conductas reprochables penalmente -- tipificadas en el art. 304 bis-- son, por un lado, recibir donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores; y de otro, entregar donaciones o aportaciones destinadas a las entidades ya referidas. En ambos casos, las donaciones o aportaciones, que infringen el art. 5.1 de la LOFPP, son anónimas, finalistas o revocables y aquellas que, procediendo de la misma persona, alcancen un importe que supere los 500.000 euros anuales (o, si son en especie, que su valor supere dicha cuantía) y no se haya expedido certificación en la que conste la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado y en la que conste el carácter irrevocable de la donación, o que procedan de personas jurídicas o de entes sin personalidad jurídica.

En cuanto a las sanciones previstas en este artículo para estos delitos, se prevé la imposición de multas del triplo al quíntuplo del valor de la donación y aportación. Que se agrava, hasta la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa de triplo al quíntuplo del valor o del exceso, cuando las donaciones o aportaciones sean anónimas, finalistas o revocables o procedan de personas jurídicas o entes sin personalidad jurídica y superen los 500.000 euros, cuando las donaciones o aportaciones procedan de la misma persona y sean superiores a 550.000 euros, o cuando procedan de gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos que superen el importe de 100.000 euros. En los casos de especial gravedad, se podrá imponer la pena en su mitad superior pudiendo alcanzar hasta la superior en grado. Las penas previstas para las personas jurídicas son las de multa ya mencionadas, pero además el artículo 304 bis habilita al Juez a imponer las penas de disolución de la persona jurídica, la suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años, la clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años, la prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto, la inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años y la intervención judicial por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

Por su parte, el artículo 304 ter, contempla penas de prisión de uno a cinco años para todo aquel que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, y que se aplicarán en su mitad superior a aquellas personas que dirijan estas estructuras u organizaciones. En los casos en que los hechos delictivos resulten de especial gravedad, las penas se impondrán en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

3.1. Causas

En España, los partidos políticos se financian, fundamentalmente, con dinero público, pero es en la financiación privada donde surgen conductas corruptivas debido a la falta de control.

En opinión de Inés Olaizola¹² son cuatro las principales causas de la financiación ilegal de los partidos políticos: el nivel de gasto de los partidos, el bajo número de afiliados, la falta de transparencia, y la excesiva discrecionalidad y ausencia de controles en algunos ámbitos de la administración.

La primera causa analizada por la autora es el elevado gasto de los partidos políticos, que hace necesaria una reducción y limitación de los gastos electorales, y de los gastos ordinarios. Para reducir estos gastos, es aconsejable acortar la campaña –en la práctica más dilatada que los quince días establecidos por ley--, reducir el número de mítines, eliminar gastos innecesarios como el mailing y fomentar espacios gratuitos en los medios.

La segunda causa la atribuye al bajo número de afiliados. No en vano, España es el país europeo con menor número de afiliados a partidos políticos, lo – además de escasa conciencia de responsabilidad ciudadana en los asuntos públicos-- podría ser debido al bajo nivel de ingresos para afrontar las cuotas. Sin embargo, sería la contribución ciudadana –no solo a través de la afiliación-- la manera más sana de financiarse, porque supone un acercamiento de los partidos a la sociedad y un considerable ahorro para las arcas públicas. Resulta curioso, que a pesar de las crisis internas y de los casos de corrupción, lejos de disminuir el índice de afiliaciones, se ha mantenido en el último año; e incluso ha aumentado, en general, en todas formaciones políticas. Así, el partido con mayor número de

¹² Olaizola Nogales, I. (2014), *La Financiación Ilegal de los Partidos Políticos: un Foco de Corrupción*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 227 pp.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

afiliados y simpatizantes (los afiliados pagan una cuota y los simpatizantes no) es el Partido Popular, seguido del Partido Socialista. De los partidos minoritarios, Podemos es el partido con mayor número de inscritos a su formación – con procedencia mayoritaria de la familia socialista--. Ciudadanos, -- un partido inicialmente implantado en Cataluña-- invade la esfera nacional con bastante éxito, aumentando su número de afiliaciones, procedentes mayoritariamente de PP y UPyD.

Olaizola atribuye la tercera causa a la falta de transparencia, entendida no sólo como acceso a la información sino, además, que este acceso sea fácil, inteligible, constante y completo, refiriéndose tanto a la cantidad de ingresos y gastos, como al origen de los mismos. Existen muchas dificultades para fiscalizar las cuentas de los partidos. Dificultad que obedece a una multiplicidad de causas: deficiencias en el sistema de auditorías internas, ausencia de homologación en la presentación de información financiera de los partidos ante el Tribunal de Cuentas, escasa información de los partidos en sus páginas web -- sobre sus balances, cuentas de resultados, etc.; pero también sobre sus responsables, la formación que les acredita, y otros muchos datos precisos para garantizarla--. Lo que nos hace dudar de que la nueva ley de transparencia sea suficiente para solucionar todos estos problemas.

La cuarta causa tiene que ver con la excesiva discrecionalidad y la ausencia de controles en algunos ámbitos de la actividad administrativa, fundamentalmente en el ámbito de la contratación pública y en el urbanístico. Es por esto, que buena parte de la financiación ilegal que reciben los partidos políticos tiene su procedencia en empresas que pretenden -- con sus donaciones o colaboraciones informales previas-- ser favorecidas en las decisiones de la Administración. El elevado número de cargos de confianza en España – que funcionan de puente entre los partidos y las Administraciones bajo su poder de representación--- introduce mayor perturbación. Ejercen de facto la función pública, sin haber interiorizado la condición de servidores públicos, lo que les hace más susceptibles adoptar prácticas irregulares, lo que sumado a la ausencia de controles eficaces en algunos ámbitos de la actividad administrativa, hace que el partido pueda presionar sobre esta figura de empleado público, para que tomar una decisión en el sentido que más les favorezca. Con un sistema de listas abiertas –en el sistema de listas cerradas, es el partido el que decide quién va en ellas-, unido a la disminución de cargos de confianza y el ejercicio de un mayor control en los ámbitos de contratación pública y urbanístico, reduciría enormemente la posibilidad de incurrir en actividades corruptas.

En opinión de la autora, si se buscan soluciones para remediar las cuatro causas mencionadas, se podrá atajar buena parte de la financiación ilegal de los partidos políticos.

3.2. Casos.

Los partidos mayoritarios en España, PP y PSOE, son los mejor posicionados en el *ranking* en financiación ilegal. Son muchos los casos de corrupción en España¹³, uno de los principales problemas que preocupa a nuestra sociedad, sin duda, aunque veremos sólo algunos de los más famosos.

3.2.1. Caso Filesa.

El *caso Filesa*¹⁴ es un supuesto de corrupción en el que se perseguía --con la creación de un entramado de empresas (Filesa, Malesa y Time-Export)-- la financiación ilegal del Partido Socialista Obrero Español, para hacer frente a los gastos electorales de la campaña de 1989. Esta financiación ilegal se conseguía inflando contratos públicos, para recibir la correspondiente comisión. Todos los hechos resultaron probados, tras la querrela presentada por el abogado del Partido Popular Juan Ramón Montero, pero muchos de los cargos fueron retirados porque --en el momento en que acontecieron los hechos delictivos-- no estaba tipificado el delito de financiación irregular de los partidos políticos.

La investigación fue llevada a cabo por el magistrado del Tribunal Supremo Juan Núñez Barranco. El número de personas imputadas ascendió, en un principio, a 39 por presuntos delitos de falsedad ideológica en documento mercantil, fiscal, malversación de fondos públicos, apropiación indebida, falsedad en documento público, delito monetario, tráfico de influencias y asociación ilícita. De la investigación del caso Filesa se desglosó el caso Ave como consecuencia de la misma querrela. De las casi 50 personas imputadas en el

¹³ Que exista o no corrupción en una sociedad, depende en gran medida de su código axiológico. Cada sociedad tiene un límite de tolerancia a la corrupción, marcado por su moral social. Estamos abrumados por la frecuencia de casos de corrupción, pero no estamos seguros de que haya más en este tiempo de los que hubo en otras épocas. Lo que experimentamos en la actualidad es cierto cambio en la percepción social que de estas prácticas se tiene. La sociedad española está en pleno proceso de cambio de su moral pública, ya no todo es tolerable.

¹⁴ *Caso Filesa*. Wikipedia. Disponible *on line*: <https://es.wikipedia.org>. Utilizamos, por su claridad, esta fuente informativa, que a su vez se basa en información fundamentalmente de prensa. Remitimos a sus referencias, excesivas para las dimensiones de este trabajo.

caso, finalmente solo se sentaron en el banquillo de los acusados 12 personas, de las cuales ocho fueron condenados a penas de prisión.

La financiación ilegal del Partido Socialista quedó acreditada con más de 1.200 millones de pesetas (7,21 millones de euros) obtenidos de forma ilegal.

3.2.2. Caso Naseiro

El *caso Naseiro*¹⁵ es un ejemplo de financiación ilegal -- pero en este caso, del Partido Popular--, que estalló estando en el poder José María Aznar; quien ordenó una investigación dentro de su formación, solicitando que se abriera una comisión de investigación en el Congreso, rechazada por los socialistas. Provocó la expulsión de varios miembros del PP.

El caso comenzó con la intervención por parte de la policía del teléfono de Rafael Palop (hermano de Salvador Palop, concejal del PP del Ayuntamiento de Valencia). Si bien pretendía perseguir una organización de tráfico de cocaína, la investigación quedó relegada al detectarse en las conversaciones la existencia de comisiones destinadas al Partido Popular, cuya contraprestación eran licencias urbanísticas. Fueron imputados, entre otros, Rosendo Naseiro (coordinador de finanzas del PP), Ángel Sanchís (diputado del PP por Valencia) y Arturo Moreno (vicesecretario del PP).

El caso fue archivado por el Tribunal Supremo por irregularidades en la instrucción del sumario. Las escuchas telefónicas se ordenaron para investigar la organización de narcotráfico, y no para su utilización en el presunto delito de financiación ilegal que no contaba con supervisión judicial. Posteriormente, el Tribunal Supremo ordenó la destrucción de las cintas con las conversaciones telefónicas de los implicados, por carecer de valor probatorio.

3.2.3. Caso Bárcenas.

El *caso Bárcenas*¹⁶ es el ejemplo más reciente de financiación ilegal del Partido Popular. Llamado así por Luis Bárcenas, tesorero del PP acusado de una supuesta

¹⁵ *Caso Naseiro*. Wikipedia. Disponible *on line*: <https://es.wikipedia.org> (*ibidem*, nota anterior)

¹⁶ Sobre el *Caso Bárcenas*, resulta ilustrativa la entrada: “Las claves del «Caso Bárcenas» y los sobresueldos.” Disponible *on line*: <http://www.rtve.es/noticias/>

contabilidad B del partido y de tener cuentas en Suiza donde acumuló hasta 47 millones de euros.

Los llamados “papeles” de Bárcenas demostraban, supuestamente, el pago de comisiones ilegales por constructoras -- tras recibir contratos públicos de las administraciones en manos del PP-- y el cobro de sobresueldos en dinero negro por parte de altos cargos *populares*, entre los que se encontraban Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno, y María Dolores de Cospedal. Presuntamente, recibieron 90.000 euros en dinero negro entre los años 2009 y 2010.

Bárcenas está procesado por existir indicios suficientes de los delitos de cohecho y fraude fiscal, apreciados judicialmente. El ex tesorero siempre negó ser el autor de la supuesta contabilidad B, pero tras su ingreso en prisión preventiva, cambió su declaración, asegurando que el PP se financió ilegalmente y que el cobro de sobresueldos era sistemático. A pesar de que la investigación contra Bárcenas comenzó en 2008 por el caso Gürtel, el PP siguió pagándole hasta 2012.

Actualmente, Luis Bárcenas se encuentra imputado por los delitos de fraude fiscal, cohecho, blanqueo de capitales, falsedad documental y estafa procesal.

4.4. EL CONTROL SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LEY ORGÁNICA 3/2015, DE 30 DE MARZO, DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Tan importante como las formas de financiación de los partidos políticos es regular el control sobre las mismas. Con este fin, se aprueba la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo¹⁷, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Así la exposición de motivos de esta ley especifica “*se revela indispensable la necesidad de establecer garantías y más medios para que el sistema de financiación no incorpore elementos de distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político*”; y, aclara también, “*es necesaria la*

¹⁷ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (BOE, núm. 77, de 31/03/82015). (LOCAEFPP)

regulación de sanciones derivadas de las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la norma reguladora”.

Este necesario control que garantice un sistema de financiación adecuado y transparente va a ser ejercicio por el Tribunal de Cuentas como intermediario del sistema. Asimismo, se hace necesario un régimen sancionador que se aplicará a los partidos políticos que infrinjan lo establecido en la Ley de Financiación de los partidos políticos.

4.1. Órganos de control.

La LOCAEFPP distingue entre un control interno llevado a cabo por los órganos designados por los partidos, un control externo, realizado por un órgano independiente, y un control parlamentario, del que es responsable la Comisión de Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Del control interno se encargarán órganos propios de los partidos políticos, a través de un sistema que permita la contabilización de todos los actos y documentos que reflejen derechos y obligaciones de contenido económico. Estos órganos, serán los encargados de remitir al Tribunal de Cuentas un informe anual para su revisión y fiscalización. Cada formación política designa a su responsable de la gestión económico-financiera, en la forma que establezcan los estatutos, de entre personas honorables, con conocimientos acreditados o experiencia profesional en el ámbito económico. Quedan excluidos de la gestión económico-financiera del partido, los funcionarios en servicio activo en la Administración Pública y todas aquellas personas afectadas por incompatibilidad legal.

Entre las funciones del responsable de la gestión económico-financiera se encuentran; la elaboración de las cuentas anuales así como su presentación al Tribunal de Cuentas, la supervisión de los responsables de la gestión económico-financiera a nivel autonómico y provincial en caso de que existan, la ordenación de pagos y autorización de gastos que les atribuyan los estatutos del partido, y cualquier otra función que los estatutos o el máximo órgano de dirección del partido le confieran¹⁸.

Del control externo se ocupa el Tribunal de Cuentas que verificará que la financiación de los partidos se ajusta a la legalidad, así como una adecuada contabilización de todos los

¹⁸ Art. 14 bis LOCAEFPP

actos derivados de su actividad económica. Este control externo podrá corresponder a otros órganos de fiscalización si así lo establecen los Estatutos de cada Comunidad Autónoma.

Del control parlamentario se ocupa la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas una vez que el informe de fiscalización ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas.

4.2. Formas de control.

Como se indica en el apartado anterior, la Ley 3/2015 distingue tres formas de control, dependiendo del órgano encargado del mismo, que son: control interno, externo y parlamentario.

4.2.1. Control interno.

El control interno es el realizado por el propio partido político a través de los órganos nombrados por este. La LOCAEFPP confiere a los partidos políticos la obligación de llevar libros de contabilidad detallados para conocer su situación financiera y patrimonial en todo momento así como verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la misma. Estos libros (tesorería, Inventarios y Balances) contendrán de acuerdo con los principios contables generalmente aceptados; el inventario anual, la cuenta de ingresos (cuantía global de cuotas y aportaciones de los afiliados, ingresos procedentes del patrimonio del partido, ingresos procedentes de donaciones, subvenciones públicas, rendimientos procedentes de actividades del partido y herencias y legados recibidos), la cuenta de gastos (gastos de personal, gastos de adquisición de bienes y servicios, gastos financieros de préstamos, otros gastos de administración y gastos de las actividades propias del partido) y las operaciones de capital relativas a créditos o préstamos con instituciones financieras, inversiones y deudores y acreedores. Las cuentas anuales se componen del Balance, la cuenta de Resultados y de una Memoria explicativa que deberá incluir el detalle de subvenciones públicas recibidas y de donaciones privadas, ya sean en dinero o en especie (bienes inmuebles, muebles, servicios o cualquier transacción que constituya un beneficio económico recibidas de personas físicas con identificación del donante y del importe recibido) y que irá acompañada de un anexo que especifique las condiciones contractuales de los créditos o préstamos que el partido contraiga con las entidades de crédito, identificando la entidad, el importe otorgado, el tipo de interés, el plazo de amortización y la deuda pendiente al cierre del ejercicio de que se trate. Las cuentas

anuales se extienden a ámbitos estatal, autonómico y provincial, integrándose en estas últimas las de ámbito local y comarcal en caso de que existan.

Los partidos remitirán las cuentas anuales consolidadas debidamente detalladas y documentadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente a cuyo ejercicio estén referidas, cuya presentación se realizará por el responsable de la gestión económica-financiera del partido. El Tribunal de Cuentas entregará justificación de la presentación al partido político y remitirá al Registro de partidos políticos del Ministerio del Interior y al Presidente de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas una relación de partidos que hayan efectuado la presentación dentro del mes siguiente a la finalización del plazo de presentación. En el plazo máximo de una mes desde la fecha del envío al Tribunal de Cuentas, los partidos políticos tienen la obligación de publicar en su página web el balance, la cuenta de resultados y la cuantía de los créditos pendientes de amortización con indicación de la entidad, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados cuyo importe supere los 25.000 euros con identificación expresa del donante o legatario, así como el informe de fiscalización emitido por el Tribunal de Cuentas para el ejercicio correspondiente en el plazo máximo de 15 días desde su emisión¹⁹.

4.2.2. Control externo.

El control externo de la actividad económico-financiera de los partidos corresponde al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las competencias previstas en los respectivos estatutos de las Comunidades Autónomas, que puedan ser atribuidas a otros órganos de control externo, respecto a los procesos electorales de su ámbito.

El Tribunal de Cuentas comprobará que la actividad económico-financiera de las formaciones que perciban algún tipo de subvención pública se ajusta a la legalidad y efectuará las actuaciones fiscalizadoras que estime oportunas respecto de los demás partidos políticos.

El control del Tribunal de Cuentas incluye tanto la fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, como que la contabilidad de la actividad económico-financiera sea adecuada y conforme a los principios de gestión financiera que les sean de aplicación conforme a su naturaleza. Para ello, el Tribunal dispone de un plazo de seis meses desde la recepción de la documentación, a la que hacemos mención en el apartado

¹⁹ Art. 14 LOCAEFPP

anterior, para emitir un informe sobre la adecuación y la regularidad de las cuentas indicando cuantas infracciones e irregularidades se hayan observado, y que se elevará a las Cortes Generales para su aprobación y su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado²⁰.

Los partidos, por su parte, están obligados a remitir al Tribunal de Cuentas cuanta documentación, datos y justificantes les sean requeridos, que de afectar a la intimidad de las personas se presentarán al Tribunal en la sede o dependencia que designen guardando así el debido sigilo sobre los mismos. Para garantizar la veracidad de los datos obtenidos, el Tribunal podrá requerirlos a las personas que hayan mantenido relaciones económicas con los partidos que estarán obligadas a proporcionar la información y justificación detallada de las operaciones.

4.2.3. Control parlamentario

El órgano encargado del control parlamentario de la actividad económico-financiera de los partidos políticos es la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas que dispone de dos meses desde la aprobación por el Tribunal de Cuentas del informe de fiscalización para solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económico-financiera del partido político que perciba subvenciones contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General²¹, para que éste informe acerca de las infracciones o irregularidades observadas por el órgano fiscalizador. Esta comparecencia no exime de la obligación de remitir cualquier información contable que el Tribunal de Cuentas estime conveniente²².

4.3. Infracciones.

El incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en cuanto a que su actividad se ajuste a la legalidad y su contabilidad sea regular y adecuada dará lugar a la imposición por el Tribunal de Cuentas de las correspondientes sanciones. Establece el artículo 17 de la LOCAEFPP que serán consideradas infracciones muy graves:

“a) La aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 de la LO 8/2007. Tendrán idéntica calificación la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos

²⁰ Art. 16 LOCAEFPP

²¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 177, de 20/06/1985). (LOREG).

²² Art. 16 bis LOCAEFPP.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

indicados, en el artículo 4 tres, así como aquellos acuerdos sobre condiciones de deuda que infrinjan la prohibición contenida en el artículo 4.cuatro.

b) La superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley.

c) El incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo previsto en el artículo 14.seis o la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador”.

Se considerarán faltas graves las siguientes:

“a) La realización de actividades de carácter mercantil según establece el artículo 6.

b) La superación por los partidos políticos, en más de un tres y menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley.

c) El incumplimiento de la obligación de presentar las cuenta anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador durante un ejercicio o cualquier otra de las obligaciones contables previstas en esta ley, siempre que ello no constituya delito.

d) La falta de un sistema de auditoría o control interno que establece el artículo 15”.

Por último, se consideran faltas leves las siguientes:

“a) Las faltas al deber de colaboración que establece el artículo 19.

b) La superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley.”

En cuanto a la prescripción, establece el artículo 17 de la LOCAEFPP, las infracciones muy graves lo harán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves a los dos años. El cómputo de los plazos de prescripción se iniciará en el momento de la comisión de la infracción.

4.4. Sanciones

Las sanciones previstas en la LOCAEFPP se graduarán en función de la infracción cometida por el partido político.

Así, para las infracciones muy graves, si la infracción se refiere a la aceptación de donaciones que contravengan el límite y requisitos establecidos en la ley, el importe de la sanción irá del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido, de la cantidad asumida por el tercero o de la cantidad condonada según proceda, que en ningún caso, será inferior a cincuenta mil euros²³.

Si la infracción se refiere a la superación por el partido del diez por ciento de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG, la sanción será una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido, que en ningún caso será inferior a cincuenta mil euros²⁴.

Por la infracción de incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio correspondiente, la sanción oscilará entre un mínimo de cincuenta mil euros y un máximo de cien mil euros²⁵.

En el caso de las infracciones graves, si la infracción cometida se refiere a la realización por el partido de actividades de carácter mercantil que queda expresamente prohibida en el artículo 6 de la LOFPP²⁶, la sanción consistirá en una multa pecuniaria de entre veinticinco mil y cincuenta mil euros más una multa pecuniaria equivalente al cien por cien del beneficio neto obtenido mediante la realización de las mencionadas actividades mercantiles²⁷.

Si la infracción está referida a la superación por el partido en más de un tres y en menos de un diez por ciento el límite de los gastos electorales previstos en la LOREG, la

²³ Art. 17 bis. Uno a) LOCAEFPP

²⁴ Art. 17 bis. Uno b).

²⁵ Art. 17 bis. Uno c).

²⁶ Art. 6. Uno. LOFPP. *Los partidos políticos no podrán desarrollar actividades de carácter mercantil de ninguna naturaleza.*

²⁷ Art. 17 bis. Dos a).

sanción irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido sin que en ningún caso sea inferior a veinticinco mil euros²⁸.

El resto de infracciones graves contará con una sanción que oscilará entre un mínimo de diez mil euros y un máximo de cincuenta mil euros²⁹.

En cuanto a las infracciones leves, la sanción por el incumplimiento del deber de colaboración del partido respecto de los requerimientos del Tribunal de Cuentas será una multa pecuniaria de entre cinco mil y diez mil euros³⁰.

Si la infracción cometida por el partido es la superación del límite de gastos electorales previstos en la LOREG en más de un uno y hasta un tres por ciento, el importe de la sanción irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido, sin que pueda ser inferior en ningún caso a cinco mil euros³¹.

En caso de que las sanciones no sean satisfechas antes del libramiento de la siguiente subvención, el Tribunal de Cuentas ordenará que se detraiga de las mismas el importe que no se haya hecho efectivo. Si el partido no tuviera derecho a la percepción de subvención, el Tribunal instará al partido a que ingrese el importe de la sanción en el Tesoro Público. Cuando el partido no satisfaga el importe de la sanción impuesta, el Tribunal de Cuentas lo comunicará a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que ésta proceda a su recaudación en periodo ejecutivo³².

A juicio de la profesora Cubiles Sánchez-Pobre³³, la regulación de las infracciones en esta ley es insuficiente por sancionar únicamente las vulneraciones más flagrantes, pero no otras que en su opinión no deben quedar sin castigo. Así, para esta autora, debería especificarse que *“los partidos que aceptaran que, directa o indirectamente terceras personas asuman el coste de sus adquisiciones o gastos de cualquier tipo serán sancionados con una multa del doble de la cantidad indebidamente sufragada”*, que aún siendo equivalente a la

²⁸ Art. 17 bis. Dos b).

²⁹ Art. 17 bis. Dos c).

³⁰ Art. 17 bis. Tres a).

³¹ Art. 17 bis. Tres b).

³² Art. 17 bis. Cuatro.

³³ *Vd.* Cubiles Sánchez-Pobre, P. (2009). “La financiación de los partidos políticos. Estudio de su régimen tributario”. *Civitas. Revista española de derecho financiero*, 143, pp. 689-716.

regulada en la ley al recoger como infracción sólo las “*infracciones que contravengan...*” podría quedar sin sanción lo que cree carece de justificación.

Igualmente, en su opinión debería incluirse “*los partidos que desarrollen actividades mercantiles prohibida*”. Que deberían ser penalizados “*con una multa igual al doble de los beneficios globales obtenidos en todas ellas y si hubieran obtenido pérdidas, con una sanción pecuniaria fija*”, debiéndose fijar el importe en la norma, y no dejarlo a la estimación del legislador la cuantía adecuada.

Por último, la profesora Cubiles estima que los defectos en la contabilidad presentada por los partidos que obstaculicen la actividad fiscalizadora del Tribunal aunque no llegue a imposibilitarla, deberían ser objeto de sanción, en especial el incumplimiento de los requisitos establecidos para la contabilidad de los partidos en el artículo 14 de la ley, así como el retraso en la remisión de las cuentas anuales al Tribunal. La sanción que debería ser una multa pecuniaria fija con la posibilidad de incrementarse en caso de reincidencia en varios ejercicios.

4.5. Procedimiento sancionador.

Se hace necesario el establecimiento de un procedimiento sancionador con el fin de velar por la seguridad jurídica y los derechos de defensa de los posibles infractores. Se utiliza el procedimiento sancionador para imponer las correspondientes sanciones a las infracciones cometidas que ya hemos expuesto y que aparecen contempladas en la LOCAEFPP, correspondiendo al Tribunal de Cuentas ejercer la potestad sancionadora.

El inicio del procedimiento sancionador se hace por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, desde el momento, en que tenga conocimiento de los hechos. Para ello, el Pleno acordará la apertura de un período de información previa en el que se dará audiencia al partido político presuntamente infractor. Tras este período, y si el Tribunal observa posibles infracciones, acordará la iniciación del procedimiento sancionador, que será compatible tanto con la acción fiscalizadora de la gestión económico-financiera del partido político presuntamente infractor, como con la imposición, si procede, de las multas coercitivas que correspondan en virtud del artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril³⁴. La iniciación del procedimiento sancionador interrumpe la prescripción de las posibles infracciones³⁵.

³⁴ Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. (BOE, núm. 84, de 7/4/1988)

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Establece el art. 18. Dos de la LOCAEFPP, que el acuerdo de iniciación contendrá como mínimo; la identificación del partido presuntamente responsable, los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación jurídica y las sanciones que pudieran corresponder y, por último, el instructor del procedimiento, con indicación expresa del régimen de recusación del mismo. Este acuerdo se comunicará al instructor y se notificará al partido político que presuntamente ha cometido la infracción para que en el plazo de quince días aporte cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes, así como, solicitar la apertura de un período de prueba y proponer los medios probatorios que consideren oportunos. Al acuerdo de iniciación acompañarán los documentos y pruebas que el Pleno haya tenido en cuenta para acordar la iniciación del procedimiento.

El período de prueba se abrirá cuando en el trámite de alegaciones otorgado al partido presuntamente infractor, lo solicite con propuesta de medios de prueba concretos o, cuando, en ausencia de solicitud de la parte interesada, el instructor lo estime necesario para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de los responsables, otorgando un plazo de cinco días a los interesados para que propongan los medios de prueba que consideren oportunos. El período probatorio durará treinta días y la realización de las pruebas se hará conforme a lo establecido en el artículo 81 de la Ley 30/1992³⁶, como queda contemplado en el art. 18. Tres LOCAEFPP.

Una vez concluido el período probatorio, si lo hubiera, el instructor formulará propuesta de resolución que contendrá³⁷:

“1. Si estima que existe infracción y responsabilidad:

a) Los hechos que considere probados y la valoración de la prueba en que tal consideración se funde.

b) El partido político que considere responsable y la valoración de la prueba en que tal consideración se funde.

c) Los preceptos tipificadores de infracciones en que considere subsumidos los hechos y las razones de tal consideración.

³⁵ Art. 18. Uno LOCAEFPP.

³⁶ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE, núm.2 85, de 27/11/1992). (LRJAPyPAC).

³⁷ Art. 18. Cuatro LOCAEFPP.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

d) Las sanciones que estime procedentes en los términos del artículo 17 bis, y las circunstancias que a tal efecto haya considerado así como, en su caso, la proposición de suspensión de la ejecución de la sanción, de ejecución fraccionada o de su modificación, y las razones de tal proposición.

2. Si se estima que no existe infracción o responsabilidad, contendrá la propuesta de absolución.”

La propuesta de resolución será notificada a los interesados a los que se les indicará que disponen de un plazo de quince días para formular alegaciones, para lo cual podrán consultar el expediente y obtener copias de los documentos obrantes en él.

Tras la conclusión del trámite de audiencia, el instructor elevará la propuesta de resolución, así como los documentos, alegaciones e informaciones obrantes en el expediente, al Pleno del Tribunal de Cuentas para que dicte resolución del procedimiento.

Los plazos del trámite de alegaciones y del período de prueba podrán ser prorrogados por el instructor, por una sola vez por idéntico o inferior tiempo al establecido. El acuerdo será motivado y fundado en el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, que hagan necesaria la prórroga para la determinación de los hechos y responsabilidades o garantizar la defensa eficaz de los incursores en el procedimiento. Por otro lado, la denegación por el instructor de la apertura del período de prueba o la realización de alguna práctica de prueba propuesta por las partes, podrá ser recurrida ante el Pleno del Tribunal de Cuentas en el plazo de tres días, siendo considerado su silencio desestimatorio.

El Pleno del Tribunal de Cuentas dictará resolución motivada de forma que decida sobre las cuestiones planteadas por el partido interesado y todas aquellas derivadas del propio procedimiento y que deberá tener como contenido mínimo el mismo que para la propuesta de resolución. La resolución del Tribunal de Cuentas sólo podrá apartarse de los hechos expresados en la propuesta de resolución para matizarlos o para tomar en cuenta otros hechos que beneficien al partido político infractor, debiendo motivar en la resolución la variación de hechos de manera expresa.

La resolución del Tribunal de Cuentas deberá notificarse al partido interesado, en caso contrario se producirá la caducidad por el transcurso de seis meses desde el inicio del procedimiento sin producirse la misma. Este plazo quedará interrumpido cuando el procedimiento se paralice por causas imputables a los interesados.

Por último, contra las resoluciones sancionadoras del Tribunal de Cuentas podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, que cuando implique la imposición de sanciones se suspenderá automáticamente la ejecución de la resolución adoptada por el Tribunal de Cuentas.

5. TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno³⁸ pretende dar respuesta al vacío legislativo en España en ésta materia. Y es que, España es uno de los pocos países europeos que aún no regulaba la transparencia en la actividad pública, que como indica el preámbulo de la ley *“se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento”*.

Sin embargo, esta ley ha sido muy criticada por parte de los grupos parlamentarios, de organizaciones independientes como Transparencia Internacional o de organismos internaciones como OSCE. Las críticas se dirigen a lo limitado de su ámbito subjetivo, al no reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, a la ausencia de un verdadero sistema de control independiente y, por supuesto, a la carencia de un efectivo régimen de infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas de transparencia y el régimen del silencio administrativo negativo.

En cuanto al ámbito subjetivo, establece el preámbulo de la ley que *“se aplicará a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas”*. Sin embargo, entre los sujetos a los que son de aplicación lo dispuesto en esta ley, el artículo 2 opta por no mencionarlos --ni a partidos políticos, ni a las organizaciones sindicales--. Quizá sea porque el Consejo de Estado no consideraba que estos participaran de la misma naturaleza que el resto de sujetos relacionados en dicho artículo, lo que no resulta extraño dado que otros países europeos -- como Reino Unido o Italia-- tampoco los incluyen

³⁸ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ((BOE, núm. 295, de 10/12/2013). (LT).

en el ámbito subjetivo de una ley semejante. Por tanto, será de aplicación esta ley a los partidos políticos, considerados como otros sujetos privados con obligación de publicidad activa, pero no alcanza al derecho de acceso. Concretamente, el artículo 3 de la LT, establece:

“Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:

a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”.

Así, los partidos políticos quedan obligados a publicar en sus correspondientes sedes electrónicas, o páginas web, la información sujeta a las obligaciones de transparencia de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y en formatos reutilizables. Para ello, habrán de establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada con identificación y localización. Asimismo, la información publicada deberá ser comprensible, de fácil acceso y estará a disposición de las personas con discapacidad en formatos adecuados para su fácil accesibilidad y comprensión³⁹.

Los partidos políticos, como sujetos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán publicar la información relativa a los actos de gestión administrativa que tengan repercusión económica o presupuestaria. En el caso de contratos o convenios, la información estará referida a los celebrados con una Administración Pública o de subvenciones recibidas de una Administración Pública, tal como establece el artículo 8 LT:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

³⁹ Art. 5 LT.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan”.

El incumplimiento reiterado por parte de los partidos de las obligaciones de publicidad activa contenidos en los apartados anteriores, tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación del régimen sancionador previsto en la normativa reguladora. Sin embargo, la obligación de publicidad activa no surge en tanto no se haya emitido informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas del ejercicio correspondiente y, teniendo en cuenta el retraso del Tribunal en la emisión del informe de fiscalización, resulta un tanto opaca la acción de los partidos políticos en esta materia.

Una evaluación reciente de la transparencia básica de los partidos políticos realizada por Transparencia Internacional España⁴⁰ -- organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global--, pone de manifiesto una mejora sustantiva,

⁴⁰Transparencia Internacional (2015) *Evaluación del Nivel de Transparencia de los Partidos Políticos* Disponible on line: <http://transparencia.org.es/>. (TI-España).

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

debido, fundamentalmente, a la implicación de los partidos políticos en el proceso de evaluación llevado a cabo por esta organización.

Esta evaluación se lleva a cabo con el fin de que los partidos políticos incrementen su nivel de transparencia ante la sociedad para lo cual cuentan con la colaboración de TI-España en el proceso de evaluación.

Los partidos políticos objeto de la evaluación por TI-España fueron doce que son; Ciudadanos (C's), Coalición Canaria (CC), Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), Equo, Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), Izquierda Unida (IU), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Podemos (POD), Unión Progreso y Democracia (UPyD), y Unión Democrática de Cataluña (UDC).

Recientemente, TI-España ha firmado convenios de Transparencia y contra la corrupción con PSOE, UPyD, Ciudadanos y Convergencia Democrática de Cataluña para lo cual han tenido que acreditar un notable nivel de transparencia con respecto a los diez criterios de evaluación establecidos por TI-España, como son el último informe de fiscalización de las cuentas del partido emitido por el Tribunal de Cuentas, los dos últimos ejercicios presupuestarios con liquidación la última liquidación presupuestaria, datos básicos de las entidades vinculadas al partido, desglose de los ingresos y gastos del partido, declaración de la no existencia de procesados por corrupción en las listas electorales, detalles de los gastos electorales de las últimas elecciones y los límites legalmente establecidos para los gastos de las elecciones, descripción del procedimiento de control y/o auditoría interna del partido y curriculum o datos biográficos de los principales candidatos incluidos en las listas electorales.

El objetivo de TI-España, con este proceso de evaluación, es poder contribuir a consolidar el mayor nivel de transparencia que los partidos políticos ya vienen mostrando: Lo que incrementaría, en la medida de lo posible, el acercamiento de formaciones políticas a los ciudadanos. Con la visión de más de 30 años de democracia en España, sorprende el interés de la población por este tipo de trabajos independientes. No deja de ser esperanzador para el futuro de nuestro sistema político, altamente cuestionado en fechas recientes por su falta de ética, y por comportamientos que rozarían la obscenidad en cualquier sociedad democrática avanzada.

Las valoraciones obtenidas por cada Partido se muestran en la siguiente Tabla.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Tabla 1: Evaluación del nivel de Transparencia de los Partidos Políticos año 2015

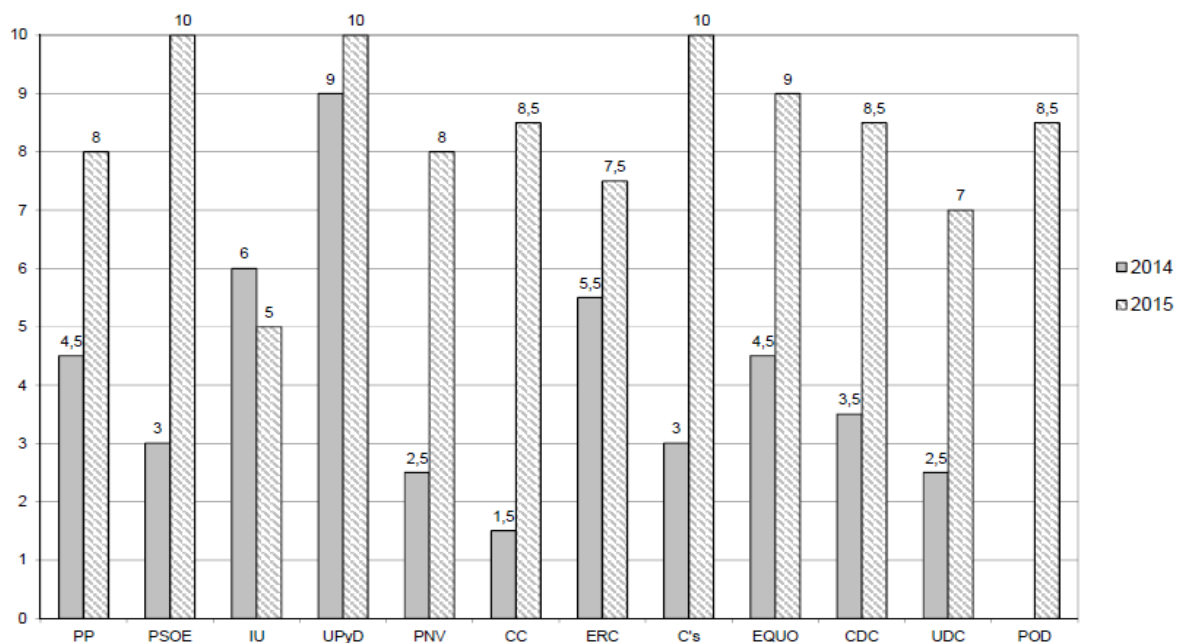
EVALUACIÓN DEL NIVEL DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (Abril 2015)																	
EL PARTIDO PUBLICA EN SU PÁGINA WEB LAS SIGUIENTE INFORMACIÓN	PP	PSOE	IU	UPyD	PNV	CC	ERC	C's	EQUO	CDC	UDC	POD	TOTALES			Opinión (1) ciudadanos (entre 0 y 10)	
													SÍ	NO	si		
1. Cuentas Anuales del Partido (dos últimos ejercicios aprobados).	SI	SI	si	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	11	0	1	9'2
2. Fechas en las que ha remitido sus cuentas al Tribunal de Cuentas.	SI	SI	si	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	11	0	1	—
3. Último informe de fiscalización de las cuentas del partido emitido por el Tribunal de Cuentas.	SI	SI	SI	SI	SI	si	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	11	0	1	9'0
4. Presupuestos anuales (dos últimos ejercicios) con la última liquidación presupuestaria.	NO	SI	SI	SI	SI	si	si	SI	SI	SI	si	si	si	6	1	5	9'1
5. Datos básicos de las entidades vinculadas al Partido (fundaciones, asociaciones, etc.).	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	12	0	0	9'1
6. Desglose (orgánico y geográfico) de los gastos e ingresos del Partido.	si	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	si	si	7	3	2	—
7. Declaración de la inexistencia en las listas electorales de procesados por corrupción.	SI	SI	si	SI	SI	SI	si	SI	SI	SI	NO	SI	SI	8	1	3	9'4
8. Detalle de los gastos electorales en las últimas elecciones y los límites legalmente establecidos para los gastos de las elecciones.	si	SI	si	SI	SI	SI	SI	SI	si	SI	SI	SI	SI	9	0	3	—
9. Descripción del procedimiento de control y/o auditoría interna del Partido.	SI	SI	NO	SI	si	SI	SI	SI	SI	si	SI	SI	SI	9	1	2	—
10. Curriculum o datos biográficos (al menos cinco líneas) de los principales candidatos incluidos en las listas electorales.	SI	SI	NO	SI	NO	si	si	SI	si	si	si	si	si	4	2	6	8'6
TOTALES	8	10	5	10	8	8,5	7,5	10	9	8,5	7	8,5	8,5	88	8	24	

SI = 1 punto; si = 0'5 (cumplimiento parcial)
 (1) Opinión de los ciudadanos según la Encuesta a nivel nacional encargada por *Transparencia Internacional España*, elaborada por *Metroscopia* y publicada en *El País* el 1 de Abril 2014.
 Puntuaciones entre: 0 (nada urgente) y 10 (muy urgente).

Fuente: Transparencia Internacional España.

En cuanto a la evolución en la valoración de la transparencia de los partidos políticos, podemos observar en el siguiente gráfico el considerable aumento experimentado por la mayoría de los partidos en el año 2015 con respecto a 2014. No se puede hacer comparación del partido PODEMOS debido a su reciente aparición en el panorama político español.

Gráfico 3: Evolución valoración Partidos Políticos 2014-2015



Fuente: Transparencia Internacional España.

6. CONCLUSIONES.

De todo lo expuesto en el trabajo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Los partidos políticos obtienen su financiación de recursos públicos y de recursos privados, como establece la LOFPP. Los recursos públicos financian los gastos electorales y los gastos de funcionamiento de los partidos, pero para su obtención han de tener representación parlamentaria, y su cuantía fluctuaría en función del número de escaños obtenidos en el Congreso y el número de votos, teniendo más peso este segundo; lo que perjudica a los partidos minoritarios por la aplicación de la Ley de D'Hont. Se adopta este criterio con la intención declarada de evitar la creación de partidos con la única pretensión de la obtención de la subvención pública. Resultaría más justo, por tanto, un reparto de subvenciones basado únicamente en el número de votos sin tener en cuenta el criterio de los escaños obtenidos.

Los recursos privados, sin embargo, los obtienen, fundamentalmente, de aportaciones de sus afiliados y de donaciones. Siempre que estas últimas no sean anónimas, para garantizar la transparencia y su legalidad. También existe un límite cuantitativo -- que no superen una cantidad anual por donante—y cualitativo --que no se trate de empresas con contrato vigente con la Administración--. Lo aconsejable sería que la mayor parte de la financiación de los partidos procediera de las aportaciones de sus afiliados, y que la aportación pública se acercara lo más posible a lo testimonial. Por supuesto, también deberían colaborar con estos instrumentos de participación política, todos los ciudadanos, a través de la contribución que le exija su implicación cívica personal (con los límites que exige la prevención de la corrupción). Pero no estamos en un país caracterizado por comportamientos sociales de carácter asociativo, por lo que se exigen determinadas medidas de estímulo. Para incentivar estas aportaciones se introdujo una reducción en la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con un tope anual máximo de 600 euros. Que después se transformó en una deducción de la cuota íntegra, a calcular sobre una base con idéntico límite (600 euros).

Destacamos en nuestro estudio una forma de financiación reciente basada en la economía colaborativa llamada *crowdfunding*, en la que multitud de donantes realizan su aportación a través de una plataforma informática, y que ha sido utilizada por partidos minoritarios como PODEMOS para financiar su campaña electoral. En realidad, lo único novedoso es el soporte técnico empleado (internet) y su inusitado éxito, algo infrecuente en nuestra cultura y comportamiento social.

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

La obtención irregular de recursos de fuentes privadas puede dar lugar a la financiación ilegal de partidos políticos, que utilizan estos fondos para financiar sus campañas electorales o para sufragar sus gastos de funcionamiento, singularmente los gastos de personal. La nueva modificación del Código Penal, la ley Orgánica 1/2015, tipifica como delito, la financiación ilegal a través de sus artículos 304 bis y 304 ter. Se trata de incrementar el rango de la reprobación pública de estos comportamientos, acorde con la nueva sensibilidad social. Estas infracciones no quedarán saldadas con meras sanciones administrativas, como se contemplaban hasta ese momento en la LOFPP.

La LOFPP, además de ocuparse de la suficiencia económica, establece un sistema de control de la actividad económica financiera de los partidos políticos, que ha sido modificado por la LOCAEFPP. Lo que pretende es la fiscalización de esta actividad; tanto interna, por el propio partido; como externa, por un órgano de control independiente (el Tribunal de Cuentas y Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, que ejercerían un control externo de carácter parlamentario). Se trata de calmar a la opinión pública, preocupada por la corrupción de nuestra clase política. La obtención irregular de fondos y la falta de claridad tanto en su procedencia, como en su aplicación, nunca antes había alarmado tanto a la ciudadanía española.

Para el incumplimiento de las obligaciones de los partidos, la ley establece un catálogo de infracciones -- así como sus correspondientes sanciones-- que se impondrán a través del correspondiente procedimiento sancionador, encargado de garantizar el derecho de defensa del partido inculcado.

Por último, señalar que la LT, introduce la obligación a los partidos políticos de publicar, en sus páginas web, su información económico-financiera siempre que haya sido objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, con el fin de garantizar la transparencia en su actuación. El problema del cumplimiento de esta obligación es la demora en la emisión del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en torno a los seis años, lo que tilda de opacidad la actuación de los partidos políticos. Tal vez tengamos que recordar aquí que la justicia tardía es menos justicia.

Como reflexión personal diré que a pesar de todas las medidas tomadas para evitar la corrupción y la financiación ilegal de los partidos políticos, sigue habiendo indefinición en cuanto al castigo a aplicar por las infracciones cometidas. Algo insólito en derecho penal, porque las deficiencias en la configuración del tipo siempre dejan amplio margen a la

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

discrecionalidad, y permiten la influencia de aquellos a quienes se enjuicia. Y en cuanto a la transparencia, es difícil de comprobar, máxime cuando el órgano encargado de la fiscalización de la actividad de los partidos requiere de tanto tiempo para llevar a cabo su labor.

7. BIBLIOGRAFIA.

- Buesa Quesada, M. (2013). “Economía de los partidos políticos en España”, *La Ilustración Liberal-Revista española y americana*, 55, pp. 1-13 (Disponible on line: <http://www.ilustracionliberal.com>)
- Carbajosa Pérez, B. (2012). “Transparencia y financiación de los partidos políticos”. *Revista Española de Control Externo*, 42, pp. 199-232
- Cubiles Sánchez-Pobre, P. (2009). “La Financiación de los partidos políticos. Estudio de su régimen tributario”. *Revista española de Derecho Financiero*, 143, pp. 689-716.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M.(2014). *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 406 p. (Disponible on line: <https://proview.thomsonreuters.com/>).
- Gracia Labarta, C.(2014), “Presente y futuro del crowdfunding como fuente de financiación de proyectos empresariales”. *Revista española de capital riesgo*, 1, pp. 3-19
- Gimeno Ribes, M. (2014) “Aproximación a la naturaleza jurídica del crowdfunding”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 291, pp. 451-490
- Maroto Calatayud, M. (2015). *Grandes Tratados. Comentario a la reforma penal de 2015*. Pamplona, Editorial Aranzadi. 392 pp. (Disponible on line: <https://proview.thomsonreuters.com/>).
- Martínez Muñoz, Y. (2015). “El tratamiento fiscal del Crowdfunding.” *Revista Quincena Fiscal*, 14, pp. (Disponible on line: <http://0-www.aranzadidigital.es>).
- Muñoz Cuesta, F. J. (2015). “Delitos de financiación ilegal de partidos políticos”. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 5, pp. (Disponible on line: <http://0-www.aranzadidigital.es>).
- Olaizola Nogales, I (2014). *La Financiación Ilegal de los Partidos Políticos: un Foco de Corrupción*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 227 pp.

- Pérez Francesch, J. L. (2009). “La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio.”, *Papers. Revista de sociología*, 92, pp. 249-271 (Disponible *on line*: <http://ddd.uab.cat/record/45981>)
- Transparencia Internacional (2015) *Evaluación del Nivel de Transparencia de los Partidos Políticos*. (Disponible *on line*: <http://transparencia.org.es/>)

8. LEGISLACIÓN.

- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. (BOE, núm. 160, de 5/07/2007).
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. (BOE, núm. 312, de 28/12/2012)
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. (BOE, núm. 309, de 26/12/2013).
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. (BOE, núm. 3125, de 30/12/2014).
- Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 25, de 29/01/2011).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE, núm. 147, de 20/06/1985).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. (BOE, núm. 84, de 7/04/1988).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE, núm. 285, de 27/11/1992).
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE, núm. 77, de 31/03/2015).

LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA

- Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (BOE, núm. 77, de 31/03/2015).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (BOE, núm. 295, de 10/12/2013).

9. ABREVIATURAS.

- **LOFPP** – Ley Orgánica de financiación de los Partidos Políticos.
- **LOREG** – Ley del Régimen Electoral General.
- **LOCAEFPP** – Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Político.
- **LRJAPyPAC** – Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- **LT** – Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **TI-España** – Transparencia Internacional España.