

GRECO

Grupo de Estados contra la corrupción



DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHO HUMANOS Y ASUNTOS JURÍDICOS
DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN

Estrasburgo, 15 de mayo de 2009

Público
Greco Eval III Rep (2008) 3E
Tema II

Tercera Ronda de Evaluación

Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España (Tema II)

Adoptado por el GRECO
En su 42ª Reunión Plenaria
(Estrasburgo, 11-15 de mayo de 2009)

I. INTRODUCCIÓN

1. España ingresó en el GRECO en 1999. El GRECO adoptó el Informe de Evaluación de la Primera Ronda (Greco Eval I Rep (2001) 1E) respecto a España en su 5ª Reunión Plenaria (11-15 Junio 2001) y el Informe de Evaluación de la Segunda Ronda (Greco Eval II Rep (2004) 7E) en su 23ª Reunión Plenaria (17-20 mayo 2005). Los Informes de Evaluación mencionados, así como sus correspondientes Informes de Cumplimiento están disponibles en la página web del GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

2. La presente Tercera Ronda de Evaluación del GRECO (que comenzó el 1 de enero de 2007) trata de los siguientes temas:

- **Tema I – Acusaciones:** Artículos 1a y 1b, 2-12,15-17,19 párrafo 1 del Convenio Penal sobre la Corrupción¹ (ETS 173), Artículos 1-6 de su Protocolo Adicional² (ETS 191) y el Principio Director 2 (criminalización de la corrupción).
- **Tema II - Transparencia en la Financiación de Partidos:** Artículos 8, 11, 12, 13b, 14 y 16 de la Recomendación Rec(2003)4 sobre reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, y – en un sentido más amplio – el Principio Rector 15 (financiación de partidos y campañas electorales).

3. El Equipo de Evaluación del GRECO para el Tema II (en adelante EEG), que visitó España del 24 al 26 de septiembre de 2008, estuvo compuesto por D. Pietro RUSSO, Magistrado, Tribunal Supremo de Cuentas (Italia), D. Douglas STEWART, Director Senior, Servicio de Riesgos, Deloitte LLP (Reino Unido), y el experto científico, D. Yves Marie DOUBLET, Subdirector, Asamblea Nacional, Departamento Jurídico, Sección de Estudios Jurídicos (Francia). El EEG contó con el apoyo de D^a Laura SANZ-LEVIA perteneciente al Secretariado del GRECO. Con anterioridad a esta visita, el EEG obtuvo una respuesta exhaustiva al cuestionario de Evaluación (documento Greco Eval III (2008) 3E, Tema II), así como copias de la legislación pertinente.

4. El EEG se reunió con funcionarios de las siguientes instituciones estatales: Ministerio de Interior (Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales), el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y el Tribunal de Cuentas. Además, el EEG se reunió con miembros de los

¹ España firmó el Convenio Penal sobre la Corrupción (ETS 173) el 10 de mayo de 2005; todavía no ha sido ratificado.

² España no ha firmado ni ratificado el Protocolo Adicional del Convenio Penal (ETS 191)

dos partidos políticos más importantes con representación en el Parlamento (es decir, Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular). Igualmente, el EEG se reunió con auditores independientes externos, Transparencia Internacional, representantes del mundo académico y los medios de comunicación.

5. El presente informe sobre el Tema II de la Tercera Ronda de Evaluación – “Transparencia en la financiación de partidos” - se ha elaborado en base a las respuestas al cuestionario y a la información proporcionada durante la visita. El principal objetivo del informe es evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades españolas con el fin de cumplir con las exigencias derivadas de las disposiciones indicadas en el párrafo 2. El informe contiene una descripción de la situación, seguida de un análisis crítico de la misma. Las conclusiones incluyen una lista de recomendaciones adoptadas por el GRECO y dirigidas a España para mejorar su nivel de cumplimiento con las disposiciones que están siendo estudiadas.

6. El informe sobre el Tema I – “Acusaciones” -, queda expuesto en Greco Eval III Rep (2008) 3E, Tema I.

II. TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS - PARTE GENERAL

Visión global del sistema político/electoral

7. España es una monarquía constitucional bajo la forma de democracia parlamentaria multipartidista. Su Parlamento (Cortes Generales) se compone de dos cámaras elegidas: el Congreso de los Diputados, que ostenta la fuente principal del poder legislativo³, y el Senado, que es la cámara de representación territorial. Los 350 diputados del Congreso son elegidos mediante el sistema electoral d'Hondt de representación proporcional a partir de listas de partidos. Los senadores son elegidos mediante dos métodos diferentes: 208 son elegidos por un sistema directo de mayoría (a nivel provincial) y otros 50 son nombrados por las respectivas asambleas legislativas (Comunidades Autónomas) por medio de un sistema indirecto proporcional⁴. El Congreso y el Senado cumplen periodos concurrentes de un máximo de cuatro años. El sistema de elecciones generales se rige por la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General.
8. España se divide en 17 Comunidades Autónomas⁵. Todas las Comunidades Autónomas se rigen por un gobierno (gobierno o junta) elegidos por una asamblea legislativa unicameral. Las elecciones de las Comunidades Autónomas tienen lugar cada cuatro años. Prácticamente todas las CC.AA. (con excepción de Cataluña) cuentan con su propia ley electoral; por lo general utilizan el sistema proporcional D'Hondt y listas cerradas plurinominales de los partidos.
9. Por último, los municipios también tienen naturaleza representativa: los ciudadanos eligen al concejo municipal (una especie de institución legislativa), que es responsable de elegir al alcalde, quien nombra como Ejecutivo una Junta de Gobierno Local de concejales

³ Las leyes se presentan y debaten en el Congreso antes de enviarlas al Senado. El Senado puede proponer enmiendas e incluso vetar leyes. Sin embargo, el Congreso puede invalidar el veto inmediatamente mediante el voto por mayoría absoluta, o a través de voto por mayoría simple después de dos meses.

⁴ Los senadores son elegidos directamente por las provincias e indirectamente por las Comunidades Autónomas. En las provincias, se utiliza el sistema de votación en bloque parcialmente mayoritario. Todas las provincias peninsulares eligen cuatro senadores cada una; las provincias insulares (Islas Baleares e Islas Canarias) eligen uno o tres senadores por isla, y Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. Los partidos proponen tres candidatos; cada votante tiene tres votos (menos en aquellas circunscripciones en que se elige un número menor de senadores), y votan a los candidatos por nombre, este es el único caso de voto personal en las elecciones nacionales españolas. Las Comunidades Autónomas cuentan con un senador, más uno por cada millón de habitantes. Tienen derecho a decidir cómo se eligen sus senadores, pero, por lo general, se eligen por la legislatura de cada comunidad en proporción con la composición del partido.

⁵ Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, País Vasco, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia.

de su partido o coalición. La única excepción a esta regla son los municipios de menos de 100 habitantes, que actúan como concejo municipal abierto, con un alcalde elegido directamente y una asamblea de vecinos que funciona como grupo de control y legislativo. Las elecciones municipales se celebran cada cuatro años. Los concejales municipales son asignados por el método D'Hondt de representación proporcional, excepto en municipios de menos de 100 habitantes, donde se utiliza la votación en bloque. El número de concejales se determina según la población del municipio, los más pequeños cuentan con 5 y Madrid (el más grande) con 55.

Participación en elecciones

10. Las elecciones se celebran en base al sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (artículo 23 de la Constitución).
11. El derecho activo al voto (para poder elegir) y el derecho pasivo al voto (para ser elegido) están garantizados para todos los ciudadanos españoles mayores de edad (18 años), excluyendo solo a los condenados por sentencia firme de los tribunales. El mandato parlamentario es incompatible con determinados puestos en el gobierno y altos cargos políticos y públicos, así como con la pertenencia a las Fuerzas Armadas o con ser miembro de la asamblea de una Comunidad Autónoma (para los Diputados) o de una comisión electoral.
12. Las listas de candidatos pueden ser presentadas por los partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de ciudadanos (artículo 43 y 44 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). Los candidatos al Congreso de los Diputados se presentan en listas cerradas de los partidos⁶ en cada una de las 52 provincias españolas. El umbral para conseguir representación en el Congreso es del tres por ciento. Sin embargo, en la práctica los partidos necesitan un porcentaje más alto para conseguir escaños. Para el Senado, los votantes seleccionan nombres concretos de las listas de candidatos facilitadas por los partidos y pueden votar por candidatos de más de un partido. Por lo tanto, los Senadores son elegidos en las provincias según el sistema de mayoría simple.
13. Oficialmente, la campaña electoral dura 15 días (artículo 51, Ley Orgánica 5/1985). En la práctica, la campaña informal comienza tan pronto se convocan las elecciones (54 días antes del día de las elecciones) o incluso antes. Es más, los diferentes tipos de

⁶ En los sistemas de listas cerradas, los partidos políticos ordenan sus listas de candidatos de una determinada circunscripción electoral antes de las elecciones; por tanto, los votantes tiene que votar la lista de candidatos completa.

elecciones descritas anteriormente, es decir, generales (parlamentarias), autonómicas y municipales, por lo general no coinciden en fechas, lo cual, en términos prácticos significa que los partidos políticos que compiten tienen que estar en una campaña continua.

14. Las elecciones en España se administran mediante un sistema de cuatro niveles, que consta de la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales, Las Juntas Electorales de Zona y las Mesas Electorales. Por último, el Ministerio del Interior juega un papel clave en la administración electoral.

Marco jurídico e inscripción de los partidos políticos

15. En sentido estricto, no existe una definición jurídica de partidos políticos. Sin embargo, en diferentes normas jurídicas, incluyendo la Constitución y la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, se hace referencia al estatus de los partidos políticos, así como a sus responsabilidades. En la práctica (y en base a las diferentes referencias jurídicas sobre los partidos políticos), estos pueden describirse como asociaciones privadas cuyo objetivo es expresar los deseos políticos de los ciudadanos y promover su participación en la democracia, a través de, *inter alia*, el desarrollo de programas políticos y la propuesta y apoyo de candidatos a las elecciones.
16. La inscripción de los partidos políticos en el Registro de Partidos es responsabilidad del Ministerio de Interior. El proceso de inscripción está regulado por la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos y el Real Decreto 2281/1976 por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas. Para inscribir un partido político deberá comunicarse (artículo 3(2) de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos) la identidad de sus promotores y los Miembros de la Dirección, así como sus estatutos otorgados ante notario (incluyendo, entre otros, información sobre el nombre y dirección del partido, sus objetivos y las normas internas). La información contenida en el Registro de partidos es pública y se puede acceder a ella cuando se solicite (artículo 4, Real Decreto 2281/1976 por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas. La página web del Ministerio del Interior⁷ facilita una lista con los nombres y direcciones de los partidos políticos registrados, así como la fecha en que fueron registrados.
17. Desde el momento en que son inscritos (es decir, 20 días después de presentar los documentos necesarios), los partidos políticos

⁷ http://www.mir-es/DGPI/Partidos_Políticos_y_Financiación/Registro_Partidos_Políticos/

tienen personalidad jurídica y pueden adquirir derechos y obligaciones.

18. Hasta el 28 de febrero de 2009 había 3.251 partidos políticos inscritos en España; parte de los cuales ya no están activos.

Representación de los Partidos en el Parlamento

19. Después de celebrarse las elecciones parlamentarias de marzo de 2008, los partidos con representación en el Parlamento fueron los siguientes:

(a) Congreso de Diputados:

- Partido Socialista Obrero Español - PSOE: 169 Diputados
- Partido Popular - PP: 154 Diputados
- Convergencia i Unió - CiU: 10 Diputados
- Eusko Alferdi Jetzalea-Partido Nacionalista Vasco - EAJ-PNV: 6 Diputados
- Ezquerria Republicana de Catalunya - ERC: 3 Diputados
- Izquierda Unida - IU: 2 Diputados
- Bloque Nacionalista Galego: 2 Diputados
- Coalición Canaria - CC: 2 Diputados
- Unión, Progreso y Democracia - UPD: 1 Diputado
- Nafarroa Bai - NA-BAI: 1 Diputado

(b) Senado:

- Partido Popular - PP: 101 Senadores
- Partido Socialista Obrero Español - PSOE: 89 Senadores
- Entesa Catalana de Progrés - ERC-PSC-ICV-EU1A: 12 Senadores
- Convergencia i Unió - CiU: 4 Senadores
- Eusko Alferdi Jetzalea-Partido Nacionalista Vasco - EAJ-PNV: 2 Senadores

Visión global del sistema de financiación de partidos

20. Las reglas por las que se rige la financiación de los partidos políticos se incluyen en la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (para campañas electorales), así como en la reciente Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos⁸ (para la financiación ordinaria de partidos políticos). La última incluye disposiciones detalladas sobre las fuentes de financiación públicas y

⁸ La Ley Orgánica 8/2007 fue aprobada en Julio de 2007, con objeto de cerrar varias lagunas jurídicas existentes en el marco jurídico anterior sobre este tema en particular, es decir, la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de Partidos Políticos, que permitía abusos del sistema que tenían como consecuencia alegaciones de casos de corrupción relacionados con la financiación política (p. ej. Los casos Filesa, Naseiro, Casino, maquinas tragaperras, etc.).

privadas, las obligaciones contables de los partidos políticos⁹, y los mecanismos de control y sanciones. Cuando se efectuó la visita del EEG, solo se habían celebrado unas elecciones al Parlamento con dicha ley en vigor (es decir, en marzo de 2008). El próximo proceso electoral a celebrar en España será el de las elecciones al Parlamento Europeo el 7 de junio de 2009.

Financiación pública

Financiación pública directa

21. La financiación pública directa se facilita mediante (artículo 2(1) de la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos): (a) fondos públicos para gastos electorales; (b) Las subvenciones estatales anuales para actividades operativas y gastos de seguridad (es decir, cantidades asignadas a los partidos políticos para garantizar su protección contra ataques terroristas); (c) Subvenciones anuales de las Comunidades Autónomas y municipios para su funcionamiento; (d) subvenciones extraordinarias para gastos de publicidad; (e) aportaciones de los grupos parlamentarios a nivel estatal, de Comunidad Autónoma y municipio. Además, los grupos políticos que participen en elecciones municipales pueden recibir financiación pública directa del presupuesto de las comunidades locales que deberá contar con un importe fijo, idéntico para todos los partidos y una cantidad variable proporcional al número de escaños por partido (artículo 73, Ley 11/1999 sobre Gobiernos Locales). Por último, el Estado puede conceder financiación extraordinaria para referendos ya descritos en el apartado d)¹⁰.
22. Las subvenciones se conceden en base al número de escaños/votos obtenidos en las últimas elecciones. La ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, así como las diferentes leyes electorales a nivel de Comunidad Autónoma (para más detalles, véase Anexo I), establecen la proporción exacta – EUR por escaño/voto obtenido por el partido político – de la cantidad a recibir. En la práctica, solo los partidos políticos que tienen un escaño en alguno de los organismos legislativos del Estado/Comunidad Autónoma/municipio tienen derecho a financiación pública directa. A este respecto, el devengo y cobro de fondos públicos depende de la justificación de la adquisición por parte de los representantes electos de su condición plena como tales y el ejercicio efectivo de las

⁹ Según la Ley Orgánica 8/2007, el término “partido político” comprende no solo a los partidos políticos como tales, sino también a federaciones, coaliciones y otros grupos de votantes.

¹⁰ Este tipo de financiación del Estado ha sido facilitada, por ejemplo, en el referéndum sobre la Constitución de la Unión Europea, que tuvo lugar en 2005. Las condiciones específicas y el método de asignación para la mencionada financiación se regularon mediante Real Decreto 6/2005 de 14 de enero de 2005.

funciones para las que han sido elegidos. No existe un límite máximo en la decisión de aumentar los fondos públicos destinados a partidos políticos. El límite mínimo se establece teniendo en cuenta las variaciones en el índice de precios al consumo (IPC) de un año a otro. En este sentido, la Ley Orgánica 8/2007 incluyó un 20% de aumento en los fondos del Estado disponibles para financiar los gastos operativos y de seguridad de los partidos políticos: en el año 2008, se asignaron 78.100.000 euros para gastos operativos y 4.010.000 euros para gastos de seguridad.

23. De acuerdo con el artículo 126 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, los fondos públicos no se podrán conceder a partidos políticos en cuyo órgano directivo, listas electorales o grupo parlamentario, se integre alguna persona que haya sido condenada por un delito grave (p.ej. terrorismo, delitos graves contra la administración pública, etc.).

Financiación pública indirecta

24. La financiación indirecta de las campañas electorales se facilita mediante la concesión de un tiempo de emisión gratuita en los medios de comunicación [radio y televisión] públicos durante las campañas electorales. A este respecto, la televisión pública no puede aceptar el pago de los anuncios de campaña. Tiene obligación de proporcionar tiempo gratuito que se divide entre todos los contendientes de acuerdo con una fórmula basada en el número de votos y escaños conseguidos por cada partido en las elecciones parlamentarias anteriores. Si un partido no concurre o no consiguió representación en las últimas elecciones, aun así tiene derecho a diez minutos de tiempo gratuito. Además del tiempo gratuito para los anuncios, la televisión pública facilita tiempo a los partidos políticos en sus boletines de noticias y en los programas de información; dicho tiempo también se asigna en base a los resultados obtenidos por los partidos en las elecciones anteriores. El Gobierno no puede llevar a cabo campañas de información pública durante el período de elecciones, a excepción de campañas de información pública sobre el proceso electoral y campañas indispensables para salvaguardar el interés público.
25. Además, los partidos políticos tienen derecho a tarifas de correos reducidas para efectuar envíos durante la campaña.
26. Por último, las vallas publicitarias para la campaña, así como la utilización de espacios públicos para reuniones (p. ej. Colegios, ayuntamientos), los facilitan los ayuntamientos de forma gratuita durante las campañas electorales.

Financiación privada

Partidos políticos

27. De acuerdo con el artículo 2(2) de la Ley Orgánica 8/2007 sobre la Financiación de los Partidos Políticos, aparte de las mencionadas aportaciones públicas, la financiación de partidos políticos puede constar de:
- (a) Cuotas de afiliados.
 - (b) Ingresos por actividades y propiedades del partido (p.ej. actividades promocionales, recaudación de fondos, publicaciones, etc.).
 - (c) Donaciones en metálico y en especie de personas físicas (tanto ciudadanos nacionales como extranjeros) o personas jurídicas. Si tales donaciones son hechas por personas jurídicas, su junta directiva tiene que aprobar dichas donaciones y atestiguar su legalidad.
 - (d) Préstamos y créditos.
 - (e) Legados.
28. La procedencia de la financiación privada está sujeta a ciertas restricciones. En particular, los partidos políticos no pueden aceptar los siguientes tipos de aportaciones:
- Las donaciones de fuentes anónimas;
 - Las aportaciones de donantes individuales, tanto físicos como jurídicos, que superen 100.000 euros/año (las donaciones en especie en forma de bienes inmuebles quedan excluidas de este límite). Dicha restricción se hace más estricta con respecto a las donaciones en las campañas electorales que no deben exceder 6.000 euros por persona (artículo 129, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General);
 - Las donaciones de entidades del sector público;
 - Las donaciones de empresas privadas que faciliten productos o servicios a entidades públicas o empresas que sean mayoritariamente propiedad del Estado o controladas por el mismo;
 - La subrogación de terceras personas en el abono de productos, trabajos, o cualquier otro gasto contraído por un partido político;
 - Las donaciones de Gobiernos extranjeros, entidades públicas extranjeras o empresas relacionadas – directa o indirectamente - con ellas (los fondos de la Unión Europea para elecciones al Parlamento Europeo están excluidas de esta prohibición).
29. No existen restricciones cuantitativas sobre cuotas de afiliados, ni tampoco en la cantidad total de préstamos/créditos e ingresos por

actividades del partido y recaudación de fondos que el partido pueda recibir. En términos cualitativos, las donaciones privadas no tienen que estar condicionadas o ligadas por el donante a un objetivo concreto.

30. Por último, los partidos políticos no pueden involucrarse en ningún tipo de actividad comercial que esté enfocada a obtener beneficios (artículo 6, Ley Orgánica 8/2007 sobre la Financiación de Partidos Políticos).

Asociaciones y fundaciones relacionadas, directa o indirectamente, a partidos políticos con representación en el Parlamento

31. De acuerdo con la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones recibidas por asociaciones y fundaciones relacionadas con partidos políticos están sujetas a los límites/prohibiciones sobre donaciones privadas que han sido descritas anteriormente respecto a partidos políticos, con las siguientes características especiales:
 - Pueden recibir donaciones de hasta 150.000 euros por persona/año (en vez de 100.000 euros, a cuyo límite están sujetas otras personas físicas y jurídicas);
 - Cualquier tipo de donación de persona jurídica que exceda 120.000 euros tendrá que ser certificada mediante documento notarial.

Régimen tributario

Partidos políticos

32. Las donaciones recibidas por los partidos políticos están, por lo general, exentas del impuesto sobre sociedades (artículo 10, Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos).

Donantes

33. Las donaciones a partidos políticos por parte de personas físicas son deducibles del impuesto sobre la renta hasta 600 euros por año. Para que un particular pueda beneficiarse de dicha exención, deberá demostrar que efectivamente el partido político ha recibido su aportación. Son posibles otras exenciones de impuestos de acuerdo con la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (artículo 12 de la Ley Orgánica 8/2007 sobre la Financiación de Partidos Políticos).

Gastos

34. Los partidos políticos están sujetos a límites, tanto cualitativos como cuantitativos de gastos en las campañas electorales.
35. En lo que concierne a las restricciones cualitativas, solo se pueden contraer los gastos electorales que estén relacionados con las siguientes actividades (artículo 130, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General):
- Preparación de sobres y papeletas de voto;
 - Anuncios electorales y publicidad directa o indirecta dirigida a promocionar el voto de un determinado candidato;
 - Alquiler de locales para celebrar actos de la campaña electoral;
 - Sueldo o gratificación del personal temporal que trabaje en la campaña electoral;
 - Medios de transporte y gastos de viaje de los candidatos y líderes del partido, así como del personal que participa en la campaña electoral;
 - Envíos y franqueo;
 - Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral;
 - Cualquier otro gasto que se requieran para dirigir las oportunas oficinas y servicios operativos durante la campaña electoral.
36. Asimismo, las limitaciones cuantitativas se aplican como sigue (artículos 131, 175, 193 y 227 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General):
- Elecciones Generales (Congreso y Senado): El máximo del resultado de multiplicar 0,24 euros por el número de residentes en el distrito electoral pertinente donde el partido presenta su lista.
 - Elecciones al Parlamento Europeo: El máximo del resultado de multiplicar 0,12 euros por el número de residentes en el distrito electoral pertinente donde el partido presenta su lista.
 - Elecciones Municipales: El máximo del resultado de multiplicar 0,07 euros por el número de residentes en el distrito electoral pertinente donde el partido presenta su lista. Además, si el partido presenta listas de candidatos en al menos el 50% de los municipios existentes en una determinada provincia, el partido tiene derecho a gastar 96.162 euros por cada provincia que reúna dicha condición.
37. En el caso de que dos o más elecciones coincidan en la misma fecha, los partidos políticos no podrán incurrir en gastos electorales suplementarios que superen el 25% de los gastos máximos permitidos para las elecciones generales.

III. TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS - PARTE ESPECÍFICA

(i) Transparencia (arts. 11,12 y 13b de la Recomendación Rec(2003)4)

Libros oficiales y de contabilidad

38. Las obligaciones contables propias de los partidos políticos, en lo que respecta a sus actividades operativas, están reflejadas en la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos. Los libros contables y los informes financieros de los partidos políticos están sujetos a los principios generales de contabilidad. En este contexto, los partidos políticos tienen la obligación de llevar libros contables, incluidos apuntes contables exactos de sus ingresos y gastos (como mínimo, tienen que tener un balance de situación y la cuenta de resultados)¹¹. En particular, los libros de contabilidad tendrán que registrar la siguiente información (Artículo 14(2), Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de Partidos políticos):

- Inventario anual de los activos del partido.
- Información sobre ingresos:
 - ingresos de cuotas de afiliados;
 - ingresos de bienes del partido;
 - subvenciones públicas
 - ingresos por actividades del partido;
- Información sobre gastos:
 - gastos de personal;
 - gastos contraídos en la compra de productos y servicios;
 - gastos financieros de préstamos;
 - otros gastos administrativos;
 - gastos relacionados con actividades del partido.
- Información sobre operaciones de capital riesgo relacionadas con:
 - préstamos y créditos;
 - inversiones;
 - deudores y acreedores.

39. El partido político deberá abrir cuentas corrientes separadas para seguir, por un lado, el curso de las cuotas de afiliación y, por otro, todo tipo de donaciones privadas (artículos 4 y 8 de la Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos). Las oportunas instituciones financieras deben proporcionar a los donantes un

¹¹ Acuerdo del Tribunal de Cuentas de fecha 28 de febrero de 2008, relativo a la monitorización de la contabilidad electoral en las Elecciones Generales a celebrar el 9 de marzo de 2008.

documento que certifique la fecha en que se realizó la donación, incluyendo la identificación fiscal del donante. Respecto a las donaciones en especie, el partido político tiene que facilitar al donante un documento en el cual se atestigüe formalmente que la donación ha sido realmente efectuada y tiene carácter irrevocable.

40. Además, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General requiere una contabilidad detallada de las campañas electorales, separando ingresos y gastos. Los partidos políticos tendrán que contratar a un llamado "administrador electoral"¹² para que gestione las finanzas relacionadas con la campaña (Artículos 121-123, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). Igualmente, hay que abrir una cuenta corriente específica para la campaña: todas las donaciones y gastos tendrán que ser canalizados a través de este tipo de cuentas. Con respecto a las donaciones que se realicen a través de estas cuentas bancarias, éstas tendrán que contener la identidad del donante, incluyendo su nombre, dirección y número de identidad/pasaporte. Con respecto a los gastos en que se incurre durante las campañas electorales, una vez terminada la campaña, el dinero depositado en dichas cuentas solo puede utilizarse en los 90 días siguientes a las oportunas elecciones y solo para liquidar los gastos comprometidos con antelación al cierre de la campaña correspondiente. Cuando las elecciones coinciden en la misma fecha, se llevarán contabilidades y registros separados para cada una de las elecciones.
41. La legislación relativa a la financiación de partidos no incluye ningún requisito específico en lo que se refiere a los ejercicios contables oficiales. No obstante, las autoridades indican que los partidos políticos deberían, en principio, quedar obligados por los principios generales comerciales y fiscales en este asunto. Por consiguiente, la administración financiera y los documentos relacionados (incluyendo archivos informáticos) de un partido deberán conservarse durante al menos seis años.
42. En lo que concierne a la contravención de las disposiciones sobre el debido mantenimiento y conservación de los libros contables y otros registros de la sociedad, el Código de Comercio no contempla sanciones directas; sin embargo, si una sociedad va a la bancarrota, la falta de registros adecuados será sancionada mediante la declaración de la sociedad en quiebra fraudulenta. En cambio, el

¹² Cualquier ciudadano que haya cumplido 18 años y tenga plena capacidad legal puede actuar como administrador electoral. Los representantes del partido también pueden actuar como administradores electorales; sin embargo, los candidatos tienen prohibido realizar dichas tareas. Si un partido presenta su candidatura en más de una provincia, además del administrador electoral, habrá que nombrar un administrador general para coordinar y consolidar las oportunas cuentas de la campaña relativas al partido en cuestión.

Código Penal prevé en concreto el “delito contable” (artículo 310)¹³. Además, los artículos 200 y 201 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades y el artículo 184 de la Ley General Tributaria prevén sanciones concretas para delitos contables.

Obligación de presentar informes

Partidos Políticos

43. Los partidos políticos que reciban financiación pública tendrán que informar por separado sobre sus actividades operativas y sobre las campañas electorales. La segregación y la información por separado de las finanzas operativas y de campaña, respectivamente, está dirigida a facilitar su mejor auditoría. Sin embargo, tanto las finanzas operativas como electorales serán unificadas en una etapa posterior y consolidadas en las cuentas anuales de los partidos políticos. El informe económico de los grupos parlamentarios se rige por normas diferentes.
44. Por lo que respecta a las actividades económicas ordinarias, la dirección de un partido político es responsable de la preparación de un informe económico anual, que incluya (i) balance (que conste de declaración de bienes y responsabilidades); (ii) cuenta de pérdidas y ganancias; y (iii) notas aclaratorias que contengan información detallada sobre las diferentes donaciones recibidas de fuentes públicas y privadas. En particular, con respecto a las donaciones privadas, tendrán que dar detalles sobre la identidad del donante (si es persona física o jurídica) y la cantidad recibida. La única excepción permitida respecto a la revelación de identidad del donante es cuando proviene de una sola categoría de ingresos, es decir, ingresos derivados de las actividades y propiedades del partido, y solo si la cantidad es inferior a 300 euros (artículo 6, Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos).

¹³ Será castigado con la pena de prisión de cinco a siete meses el que estando obligado por ley tributaria a llevar contabilidad mercantil, libros o registros fiscales:

- a. Incumpla absolutamente dicha obligación en régimen de estimación directa de bases tributarias.
- b. Lleve contabilidades distintas que, referidas a una misma actividad y ejercicio económico, oculten o simulen la verdadera situación de la empresa.
- c. No hubiere anotado en los libros obligatorios negocios, actos, operaciones o, en general, transacciones económicas, o los hubiese anotado con cifras distintas a las verdaderas.
- d. Hubiere practicado en los libros obligatorios anotaciones contables ficticias.

Además, las notas explicativas tendrán que ir acompañadas por un anexo que incluya información detallada sobre préstamos (es decir, identidad del prestamista, importe total del préstamo, tipo de interés, plazo de devolución, sobreendeudamiento y cualquier otra eventualidad relevante que pueda afectar a las condiciones iniciales acordadas para el préstamo en cuestión). Dichos documentos serán presentados en el Tribunal de Cuentas antes de 30 de junio de cada año (artículo 14, Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos).

45. En lo referente a las finanzas de las campañas, los administradores electorales tendrán que presentar, dentro de los 100-125 días siguientes a la campaña electoral respectiva, en el Tribunal de Cuentas (o la Institución Auditora pertinente a nivel de Comunidad Autónoma, cuando proceda), un informe económico que incluya los detalles de los ingresos y gastos de las campañas electorales (artículo 133, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). El Tribunal de Cuentas emitió en 2007 una serie de directrices¹⁴ indicando el nivel de puntos a incluir en el informe sobre la campaña del partido con respecto a las elecciones de mayo de 2007. En especial, se solicitaban los siguientes datos:

- (a) Información sobre ingresos:
- Donaciones de personas físicas
 - Donaciones de personas jurídicas
 - Pagos anticipados
 - Préstamos
 - Otros ingresos

- (b) Información sobre gastos contraídos:
- Papeletas de votación y sobres
 - Publicidad
 - Alquileres
 - Sueldos
 - Gastos de transporte y viaje
 - Correspondencia y envíos
 - Gastos financieros
 - Otros gastos.

46. Además, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General no solo exige que los informes financieros sobre las campañas electorales sean detallados, sino que también estén respaldados por pruebas justificativas. En este contexto, las directrices mencionadas anteriormente, emitidas por el Tribunal de Cuentas en 2007,

¹⁴ Decisión de 30 de marzo de 2007 sobre el Control de las Finanzas de la Campaña para las elecciones a celebrar el 27 de mayo de 2007.

especifican más ampliamente los diferentes tipos de pruebas justificativas que los partidos políticos podrán aportar, los cuales proporcionarán detalles sobre el tamaño e identidad de los fondos recibidos/gastos contraídos durante las campañas electorales.

Donantes

47. Todas las instituciones de crédito que hayan financiado préstamos para campañas electorales, así como proveedores de servicios que hayan facturado por una cantidad superior a 6.000 euros, tendrán que informar sobre dichas operaciones al Tribunal de Cuentas (artículo 133, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General).

Acceso a los libros contables

48. Los informes económicos de los partidos políticos son custodiados por el Tribunal de Cuentas (o la correspondiente Institución Auditora a nivel de Comunidad Autónoma, cuando proceda).
49. Los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes tienen acceso a los documentos contables de los partidos políticos, cuando exista sospecha de delito penal, así como también las autoridades fiscales por motivos de inspección de impuestos.
50. Los partidos políticos no están sometidos a las normas que regulan acceso libre a información. Por lo tanto, la información económica detallada no es pública (a excepción de la incluida en el informe anual sobre la financiación del partido, que publica el Tribunal de Cuentas).

Requisitos sobre la publicación

51. El Tribunal de Cuentas no está sujeto a la obligación formal de publicar los informes financieros de los partidos políticos. Sin embargo, está obligado a emitir un informe anual sobre la financiación de los partidos dentro de un plazo de 6 meses desde la presentación de dichos informes (artículo 16(2), Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos). Dicho informe incluye conclusiones y observaciones relativas al control de la economía política llevada a cabo (incluyendo ejemplos de negligencia); también suele incorporar un anexo con información resumida sobre las cuentas anuales de los partidos políticos. El informe se envía al Parlamento y posteriormente se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE), así como en la página web del Tribunal de Cuentas.
52. Los partidos políticos no están obligados a publicar sus informes económicos, ni tampoco lo hacen en la práctica.

(ii) Supervisión (artículo 14 de la Recomendación Rec(2003)4)

Control interno

53. Existe una obligación amplia sobre los partidos políticos para realizar sus propios controles internos (artículo 15, Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos).
54. El informe de control interno tiene que presentarse al Tribunal de Cuentas, junto con los oportunos informes financieros del partido de acuerdo con lo especificado en los párrafos 43 a 46.

Control externo

55. El Tribunal de Cuentas está dotado de autoridad general para controlar la financiación política. Dicha responsabilidad es compartida con las oportunas instituciones de auditoría de las Comunidades Autónomas en por lo que atañe a las elecciones a los parlamentos regionales. Además, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, las Comisiones Electorales (véase párrafo 14) también tienen encomendadas ciertas labores de supervisión durante las campañas electorales¹⁵.
56. Los organismos mencionados anteriormente realizarán sus funciones de supervisión con total independencia. En especial, el/los Tribunal/es de Cuentas son organismos independientes auspiciados por los respectivos parlamentos nacional y regionales. Ellos elaboran su propia agenda de trabajo y tienen su propio presupuesto. Igualmente, las comisiones electorales son organismos profesionales, independientes e imparciales compuestos por una variedad de jueces y profesores.
57. La supervisión realizada por las instituciones mencionadas anteriormente no solamente tiene carácter formal, sino también sustancial. A este respecto, las instituciones supervisoras responsables cuentan con amplios poderes de investigación para pedir todos los documentos que consideren necesarios para verificar que la financiación recibida por los partidos políticos (tanto de fuentes públicas como privadas) cumplen con la legislación vigente (artículos 132 y 134, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral

¹⁵ Las Comisiones Electorales son responsables de monitorizar el acatamiento por parte de los partidos políticos de las normas relativas a la financiación de campañas electorales desde el día en que la correspondiente elección es convocada y hasta el 100º día después de la votación (Artículo 132, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). Sin embargo, en la práctica, las Comisiones Electorales no han realizado hasta ahora ningún control sobre las finanzas de los partidos; su función monitorizadora ha estado tradicionalmente enfocada a asegurar la transparencia en los procesos electorales (p. ej. Normas sobre publicidad, nominación de candidatas, etc.).

General; artículo 19, Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos). Es más, los partidos políticos y cualquier otra entidad/persona que haya establecido relaciones comerciales con ellos, tienen la obligación específica de cooperar con las instituciones supervisoras, cuando sea necesario.

58. De acuerdo con la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones recibidas por asociaciones y fundaciones relacionadas con partidos políticos con representación en el Parlamento están sujetas a los mismos requisitos de supervisión que los propios partidos políticos.
59. En principio, en el caso de existir una irregularidad/deficiencia en un informe financiero, el Tribunal de Cuentas se pondría en contacto con el partido para aclarar/poner remedio a la situación. No obstante, si la irregularidad encontrada sugiere un posible caso de corrupción, el Tribunal de Cuentas informará inmediatamente a los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes, según proceda. El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externos de las Comunidades Autónomas realizan investigaciones tanto *ex officio* como a consecuencia de la denuncia de un ciudadano.

(iii) Sanciones (artículos 16 de la Recomendación Rec(2003)4)

Sanciones

60. Los partidos políticos están sujetos a responsabilidad administrativa de acuerdo con los requisitos oportunos de la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General. En especial, el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos contempla dos tipos diferentes de infracciones y las sanciones pertinentes. (i) Si se produce un incumplimiento de límites y restricciones sobre donaciones, se podrá deducir de futuras subvenciones una multa igual a dos veces la aportación ilegalmente recibida. El Tribunal de Cuentas es responsable de imponer la serie de sanciones administrativas mencionadas anteriormente. Las apelaciones contra las decisiones de el Tribunal de Cuentas puede presentarse ante el Tribunal Supremo.
61. Además, en cuanto a la responsabilidad penal de los representantes de los partidos¹⁶ (p.ej. director general, representante general, administrador electoral) pueden aplicarse las sanciones incluidas en el artículo 310 del Código Penal en lo relativo a delitos sobre el estado de cuentas/contabilidad. Asimismo, la Ley Orgánica 5/1985

¹⁶ España no cuenta con un sistema sobre responsabilidad penal referido a sociedades mercantiles.

del Régimen Electoral General dispone que la violación de las obligaciones de mantener las cuentas de forma correcta y exacta, así como de utilizar los fondos públicos para los objetivos estipulados en la ley electoral son sancionados con pena de prisión de 6 meses a 3 años y multa de entre 180 y 1.800 euros. Si los fondos se han utilizado para el enriquecimiento personal, la pena de prisión podrá incrementarse, consistiendo en prisión de 3 a 8 años (artículos 149 y 150, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). Este tipo de sanciones penales las imponen los juzgados; los procesos se rigen por la Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículo 151, Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General). Las sanciones adicionales incluyen inhabilitación especial para ejercer el derecho al voto y para ser votado.

62. Las asociaciones y fundaciones que tengan relación con partidos políticos con representación en el Parlamento están sujetos a las mismas sanciones que los partidos políticos.
63. El Tribunal de Cuentas indica que en el pasado se han dado casos de violación de la legislación sobre financiación política. Estos han afectado principalmente a casos de no acatamiento de los límites de gasto, falta de transparencia sobre la procedencia privada de los fondos recibidos, falta de coherencia en la documentación, etc. El Tribunal de Cuentas ha propuesto un total de 70 sanciones por infracción; por ejemplo, en lo relacionado con las elecciones de 2007, recomendó la retención de fondos públicos en 35 ocasiones, cuyo total ascendió a 627.000 euros.

Inmunities and deadlines

64. No existen inmunidades que permitan que una persona eluda los procedimientos o sanciones por infringir las normas sobre financiación política. En España, la categoría del oficial involucrado en un delito penal no condiciona su procesamiento efectivo, sino que más bien tiene un impacto en el órgano jurídico que será responsable de juzgar el caso (es decir, el Tribunal Supremo o los Tribunales Superiores de Justicia a nivel regional).
65. La única excepción al mencionado principio afecta a los miembros de los Parlamentos nacional y regional, quienes gozan de inmunidad procesal durante el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados sin la autorización previa de la autoridad competente (p.ej. la cámara correspondiente en el caso de diputados y senadores). Existe una excepción en el caso de flagrante delito, en cuyo caso los beneficiarios de la inmunidad pueden ser arrestados. En repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional ha transmitido, a través de varias sentencias, indicaciones precisas sobre la

naturaleza y alcance de dichas inmunidades, insistiendo en que no son privilegios personales sino que van unidos a la función parlamentaria en cuestión y con el fin de asegurar que dichas funciones son cumplidas de manera eficaz.

66. No existen plazos específicos para los procedimientos relacionados con infracciones administrativas de la Ley 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos. En lo referente a las infracciones de las disposiciones sobre la financiación de partidos durante las campañas electorales que sean constitutivas de delito penal, según lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, se regirán por las normas del Código Penal. A este respecto, las autoridades indican que, en España, la ley de prescripción de derechos funciona de manera flexible y, por lo tanto, permite, en principio, el enjuiciamiento de delitos sin arriesgar el resultado final del proceso debido al lapso de tiempo. Los periodos de prescripción los fija el artículo 131 y se basan en las sanciones del delito. En este contexto, los delitos previstos en el artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General, que están penados con prisión de 6 meses a 3 años tienen un periodo de prescripción de 3 años; las infracciones contempladas en el artículo 150(2), que están sancionados con pena de prisión de 3 a 8 años, cuentan con un período de prescripción de 10 años. De acuerdo con el artículo 132(2) del Código Penal, el período de prescripción se interrumpe desde el momento en que comienza el proceso judicial contra el sospechoso, de tal forma que el delito y el infractor son juzgados como si no hubiese transcurrido tiempo entre la ejecución del delito y el comienzo de la correspondiente actuación judicial. Los períodos de prescripción pueden también correr durante periodos en los que el acusado se halle fuera del país o esté escondido.

IV. ANÁLISIS

67. En España, las normas que regulan las finanzas políticas se encuentran en la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (para campañas electorales), así como en la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, que entró en vigor en julio de 2007. La última representa un esfuerzo importante, basado en un amplio consenso político para aumentar la transparencia y la responsabilidad en el área de la financiación política. En este contexto, la experiencia adquirida en anteriores normas sobre este tema, es decir, la Ley Orgánica 3/1987, puso de manifiesto un número significativo de irregularidades y negligencias por parte de los partidos políticos que fueron sistemáticamente criticados por el Tribunal de Cuentas en su informe de control. En particular, la ausencia de requisitos de transparencia detallada y estricta, junto con un débil sistema de control y sanciones, han abierto vías para el abuso, como ha quedado probado

durante las dos últimas décadas a través de una serie de escándalos tristemente famosos respecto a la financiación ilegal de partidos políticos. En realidad, la corrupción política ha sido identificada en repetidas ocasiones como una de las más serias preocupaciones en las encuestas de opinión pública realizadas en España¹⁷.

68. La visita del EEG se llevó a cabo antes de que el nuevo sistema incorporado por la Ley Orgánica 8/2007 hubiera sido probado. Por este motivo el EEG, en su análisis, se limitó a los términos de la Ley Orgánica 8/2007, así como a la experiencia obtenida en la puesta en práctica del anterior marco legal y las lecciones aprendidas, en especial, las lagunas que se han podido identificar y el tipo de irregularidades descubiertas durante las dos últimas décadas. El siguiente análisis ha de entenderse teniendo en cuenta dicha situación; el tiempo y la experiencia que se adquiera con dicha ley demostrará si existen dificultades que no son aún patentes.
69. La fuentes principal de financiación de los partidos en España es la financiación pública: por término medio, supone entre el 80% y el 95% de los ingresos de los partidos políticos con representación en el Parlamento. Las subvenciones se conceden en base al número de escaños/votos obtenidos en las elecciones; en la práctica, solo aquellos partidos políticos que ocupan un escaño en las respectivas cámaras legislativas (tanto a nivel nacional como regional) tienen derecho a recibir financiación pública. El Parlamento fijará la cantidad que será asignada a los partidos políticos de los Presupuestos del Estado. No existe un límite máximo a cualquier posible aumento de esta cantidad (por ejemplo, en 2008, se incrementó un 20% con relación a los niveles de 2007). Da la impresión de que el actual sistema de financiación beneficia principalmente a los partidos grandes y consolidados, ya que la asignación de los fondos públicos está ligada a una participación ganadora en las elecciones. A este respecto, el EEG desea dirigir la atención de las autoridades españolas hacia la Recomendación 1516 (2001) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre Financiación de Partidos Políticos de acuerdo con la cual las aportaciones financieras del Estado deberían, por una parte, calcularse en proporción al apoyo político que los partidos disfruten, valorado sobre criterios objetivos, tales como el número de votos emitidos y el número de escaños parlamentarios obtenidos, y, por otra parte, permitir la entrada de nuevos partidos en el ruedo político y competir en condiciones razonables con los partidos más consolidados. Con respecto a la financiación privada, la afiliación a partidos en España es la más baja de Europa; por lo tanto, los

¹⁷ Véase también el Informe de la Primera Ronda de Evaluación sobre España (Greco Eval I Rep (2001) 1E Final), párrafo 14.

ingresos por cuotas de afiliación es sumamente modesta. El EEG fue informado sobre el hecho de que ciertos partidos reciben cantidades nada despreciables de fondos de otras fuentes privadas, especialmente por medio de donaciones o cancelación de deudas. Las donaciones a los partidos políticos son fiscalmente deducibles.

70. La legislación española establece una serie de restricciones respecto a los ingresos obtenidos y los gastos contraídos (relacionados con las elecciones) por los partidos políticos. En especial, el EEG fue informado de que la introducción de normas que limiten el valor y la procedencia de las donaciones a partidos políticos cumplen con la intención del legislador de mejorar la transparencia global en la financiación política y evitar situaciones que puedan generar conflictos de intereses o ser percibidas por el público en general como potencialmente generadoras de conflictos de intereses. Por regla general, las donaciones privadas no pueden estar condicionadas por los donantes. Igualmente, están prohibidas en España las donaciones recibidas de entidades jurídicas privadas o públicas de nacionalidad extranjera. Además, una de las características más innovadoras de la Ley Orgánica 8/2007 es la introducción de una prohibición absoluta de donaciones anónimas; esto supone una mejora fundamental en el sistema y un importante compromiso de los diferentes partidos políticos para evitar aportaciones secretas – para algunos partidos las donaciones anónimas representaban aproximadamente un 70-90% de la financiación recibida de procedencia privada. El EEG fue informado de que se ha llegado a un acuerdo entre los diferentes partidos para aumentar la cantidad máxima permitida que se puede recibir de una sola fuente por año con la condición de que todas las aportaciones individuales sean declaradas. Por este motivo, existe actualmente un límite de 100.000 euros en el valor de las donaciones que un partido político tiene derecho a recibir por donante y año (las entidades relacionadas con un partido político pueden recibir aportaciones por un máximo de 150.000 euros por año); dichas restricciones son más estrictas con respecto a las aportaciones para campañas electorales, las cuales no pueden exceder 6.000 euros por persona. Sin embargo, el EEG advierte que dicho umbral máximo para aportaciones individuales no se aplica a las donaciones en especie en forma de bienes inmuebles. Por último, los partidos políticos no pueden involucrarse en ningún tipo de actividad comercial enfocada a obtener beneficios.
71. Es más, la Ley orgánica 8/2007 establece un régimen limitativo que se aplica a las donaciones realizadas por entidades públicas o semi-públicas. En especial, están prohibidas las donaciones de empresas del sector público, así como de empresas privadas que suministren productos o servicios a entidades públicas o empresas que sean

mayoritariamente propiedad del Estado o controladas por el mismo. Las autoridades destacaron que concretamente esta disposición (artículo 4(2)c) de la Ley 8/2007 se introdujo para evitar las llamadas situaciones “pay-to-play” (dinero a cambio de favores), es decir, medios selectivos o encubiertos de financiamiento público mediante la concesión de contratos de servicio para recompensar a los donantes de la campaña. Las autoridades ponen de relieve que esto es solo un instrumento preventivo adicional en la lucha contra la corrupción, que será incluido en un contexto más amplio en lo que atañe a la adjudicación de contratos público. A este respecto, la limitación dispuesta en el artículo 4(2)c) de la Ley 8/2007 constituye uno de los elementos del amplio cúmulo de medidas administrativas desarrolladas para asegurar que la mala práctica en la contratación pública no se produzca, y que los oportunos procesos de adjudicación se rijan por los principios de objetividad, publicidad y transparencia; las normas administrativas han sido complementadas aún más mediante disposiciones penales cuando se dan casos de corrupción. Varios de los interlocutores con los que se reunió el EEG durante la visita *in situ* enumeraron posibles formas de burlar la decisión del legislador. En especial, la prohibición general sobre donaciones procedentes de empresas que hayan firmado contratos con las autoridades públicas no es aplicable en lo que respecta a donaciones realizadas a entidades que están estrechamente relacionadas o están bajo la influencia de los partidos políticos (p.ej. las fundaciones políticas). Por lo tanto, las aportaciones de contratistas a los partidos políticos pueden canalizarse más bien a través de asociaciones o fundaciones políticas que están exentas de las restricciones “pay-to-play” (dinero a cambio de favores). Además, la prohibición de recibir donaciones de empresas que han firmado contratos con las autoridades públicas se aplica solo a los contratos en curso; sin embargo, la ley no estipula nada en lo relativo a “periodos de protección/negociación” una vez la entidad privada ha concluido el contrato público mediante el cual el riesgo de canalizar el dinero interesado hacia un determinado partido político es también alto (en especial, el que decidió el procedimiento de compra que concedió el contrato a esa empresa en particular). Asuntos similares adquieren relevancia en relación a las posibles empresas que puján en contratos públicos. Sin duda alguna, estos temas son inquietantes y tendrán que ser revisados cuidadosamente por las autoridades de acuerdo con la experiencia obtenida una vez puesta en práctica la correspondiente ley.

72. Respecto a las restricciones sobre los gastos contraídos en las campañas electorales, tanto los límites de los gastos cualitativos (es decir, gastos relacionados solo con un determinado patrón de productos, p.ej. sobres y papeletas de votar, anuncios electorales, alquiler de locales, etc.), como los límites de los gastos cuantitativos

(los gastos máximos permitidos, basados en una estricta fórmula matemática que relaciona los resultados electorales con el número de residentes en la circunscripción electoral) se establecen en la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General. El Tribunal de Cuentas (así como los órganos de control externos a nivel de Comunidades Autónomas) ha observado que los límites de gastos son a menudo sobrepasados por los partidos políticos. Aunque se abstenga de emitir una recomendación formal a este respecto, el EEG consideraría aconsejable que las autoridades revisen cuidadosamente este asunto para buscar la forma de encontrar un equilibrio razonable estableciendo las mismas condiciones para los diferentes partidos políticos que se presenten a las elecciones y asegurando que los límites de gastos no son sistemáticamente evitados facilitando habitualmente información insuficiente.

Transparencia

73. Los partidos políticos están obligados a llevar las cuentas y libros oficiales y mantenerlos con el debido respeto hacia los principios contables generales; las donaciones monetarias serán abonadas en las cuentas bancarias específicamente abiertas por los partidos políticos a tal fin. Además, los partidos políticos están obligados a llevar a cabo sus operaciones financieras relacionadas con las campañas electorales en cuentas bancarias separadas y a nombrar un administrador para dirigir las finanzas relacionadas con la campaña. Es obligatorio que los registros de ingresos y gastos se lleven con el suficiente detalle como para mostrar y explicar las transacciones del partido – en cualquier momento – con una exactitud razonable. En particular, los partidos políticos están obligados a identificar en su contabilidad la procedencia y magnitud de cada donación; la única aportación que los partidos políticos tienen derecho a recibir sin revelar la identidad del tercero que compra productos o proporciona servicios son los beneficios provenientes de fondos y actividades del partido (p.ej. venta de propaganda, lotería, etc.) que no excedan 300 euros.
74. Igualmente, se incluirán en la contabilidad de los partidos políticos los apuntes necesarios sobre deudores y activos. A este respecto, el EEG fue informado de que los préstamos bancarios son una fuente importante de financiación política en España. En una investigación ad-hoc realizada por el Tribunal de Cuentas sobre este asunto en particular, no solo indicaba un aumento del endeudamiento de los partidos políticos (la estimación de la deuda contraída por los partidos políticos ascendía en 2005 a 144.800.000 euros), sino que también señalaba numerosas irregularidades en este campo. El EEG

comenta que, una situación de endeudamiento puede hacer más vulnerables/dependientes a los partidos políticos frente a las instituciones de crédito. La Ley Orgánica 8/2007 actualmente exige que las condiciones de los préstamos contratados sean incluidas en los informes financieros. Esto permitiría al Tribunal de Cuentas supervisar las condiciones y evolución de la deuda con las instituciones de crédito, y permitiría identificar aquellos casos en los que los acuerdos relativos a las condiciones de préstamo sean diferentes de aquellos disponibles en el mercado, cuando la deuda no se amortiza en la fecha de vencimiento, o cuando la deuda ha sido cancelada por la institución de crédito correspondiente. Cualquier irregularidad tendrá que ser claramente identificada en los informes pertinentes que publique el Tribunal de Cuentas, para que el público sea informado sobre la práctica en este sentido. El EEG considera que los partidos políticos tienen la obligación de revelar las condiciones de los préstamos al Tribunal de Cuentas para situarse un paso por delante a la hora de mejorar la transparencia sobre las obligaciones adquiridas por los partidos políticos frente a las instituciones de crédito. Sin embargo, el EEG comenta que los términos y condiciones de los préstamos concedidos (tales como el valor máximo de los préstamos, entidades crediticias permisibles, condiciones de pago, etc.) no están expresamente regulados por ley. En el pasado se han presentado situaciones donde los préstamos han sido dados de baja en los libros por las entidades crediticias o los créditos han sido concedidos en unos términos preferenciales extremadamente generosos (los medios de comunicación españoles han dado amplia cobertura informativa sobre dichos casos). desde 1997 a 1999, se estimó que la deuda cancelada ascendió a un total de 19.100.000 euros). Al EEG le preocupa que dichas situaciones, que van en contra de los principios de financiación política, tales como el límite sobre las aportaciones de donantes particulares, pudieran ocurrir en el futuro, lo cual, aunque el Tribunal de Cuentas pueda estar en situación de descubrirlos, no contaría con la suficiente autoridad para solventar el problema. Por consiguiente, el EEG recomienda que **se tomen las medidas oportunas para garantizar que los préstamos concedidos a los partidos políticos no se utilizan para burlar las disposiciones sobre financiación política.**

75. El EEG fue informado de que un aspecto importante de la Ley Orgánica 8/2007 es que ahora obliga a los partidos políticos a consolidar en sus cuentas las finanzas de las federaciones, coaliciones y grupos de votantes. Este es un paso positivo en la dirección del artículo 11 de la Recomendación Rec(2003)4 sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales, que abordan la necesidad de consolidar las cuentas de los partidos políticos. En este

sentido, el EEG fue informado de que una de las mayores preocupaciones del Tribunal de Cuentas es que, de acuerdo con el sistema previo de información, los partidos políticos no estaban considerados como una única entidad económica y, por lo tanto, los informes financieros que se emitían no facilitaban una visión general de sus actividades políticas. El EEG comenta que, a pesar de la preocupación planteada por el Tribunal de Cuentas¹⁸, la actual consolidación de las cuentas no incluye datos financieros de las secciones locales de los partidos políticos; depende de cada partido la organización de la contabilidad de sus respectivas secciones locales. Aunque puede ser una carga administrativa excesiva para pequeñas secciones locales el reportar estos datos, la falta de información sobre cómo consiguen y gastan las secciones locales sus fondos deja al descubierto la posibilidad de escapar al control administrativo y al escrutinio público. Tal situación adquiere una destacada relevancia en relación con aquellas secciones locales que operan en circunscripciones de tamaño considerable (municipios con un significativo número de habitantes). En este contexto, el Tribunal de Cuentas realizó un análisis en 2005 respecto de las secciones locales en circunscripciones con más de 20.000 habitantes. El análisis puso de manifiesto que más del 25% de los fondos públicos van a los partidos políticos a nivel local (aproximadamente 48.000.000 euros). El EEG fue además informado sobre varios casos de malas prácticas (p.ej. documentos contables que no cumplían con las normas de contabilidad general, insuficientes pruebas acreditativas presentadas – recibos, facturas, etc. -, falta de información sobre si se ha gastado el exceso de financiación o si la deuda ha sido cancelada) que ocurren a nivel local, donde el riesgo de corrupción es particularmente alto dado el importante volumen de operaciones económicas que se llevan a cabo a dicho nivel (p.ej. concesión de licencias, normas de contratación, planificación urbanística, etc.). Es más, el EEG manifiesta que nada se ha dicho en la ley con respecto a la consolidación en los informes contables de los partidos políticos sobre las entidades, relacionadas directa o indirectamente, con los partidos políticos o de otra manera bajo su control. Además, mientras que las fundaciones y asociaciones ligadas a los partidos políticos – y mayoritariamente financiadas con fondos públicos – quedarían bajo los mismos requisitos de transparencia que los partidos políticos en lo concerniente a ingresos (con algunas excepciones), no están bajo una obligación similar respecto a sus respectivos gastos. A este respecto, el EEG

¹⁸ El EEG fue informado después de la visita *in situ* de que la Comisión Parlamentaria Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas acordó recomendar al Gobierno, en una Resolución de fecha 16 de octubre de 2007, que modificara la Ley de Régimen Local 7/1985 (enmendada mediante la Ley 57/2003) para acatar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas respecto de las finanzas de las secciones locales de los partidos políticos.

está preocupado sobre el riesgo de que entidades afines se hagan cargo indirectamente de los gastos pertenecientes a los partidos políticos. Además, el EEG opina que, puesto que a las fundaciones y asociaciones políticas se les facilitan cantidades importantes de fondos públicos, el público en general tiene todo el derecho a saber cómo gastan sus impuestos dichas entidades, en especial comprobar que los fondos públicos no se utilizan para beneficio personal. Por lo tanto, el EEG recomienda **tomar las medidas necesarias para aumentar la transparencia de los ingresos y gastos de (i) los partidos políticos a nivel local; (ii) las entidades vinculadas directa o indirectamente a los partidos políticos o que estén bajo su control.** Aunque se reconoce la carga administrativa que los nuevos requisitos de comunicación suponen para los partidos locales y organizaciones afines, las autoridades españolas pueden optar, por ejemplo, por introducir un sistema gradual para facilitar la información dependiendo de los ingresos y gastos de las entidades.

76. Los partidos políticos tendrán que informar al Tribunal de Cuentas por separado sobre sus actividades operativas y sobre las campañas electorales (el último envío de subvenciones públicas para gastos electorales está sujeto a la presentación del correspondiente informe); sin embargo, tanto las finanzas operativas como electorales tienen que ser consolidadas posteriormente en las cuentas anuales de los partidos políticos. El EEG observa que, puesto que el Tribunal de Cuentas¹⁹ no ha diseñado un formato uniforme para la elaboración de informes, el contenido de los informes económicos de los partidos políticos varía considerablemente. La forma en la que dicha información se presenta es crucial para realizar cualquier tipo de escrutinio público posteriormente. Un formato común facilitaría las comparaciones a lo largo de los años y entre los partidos y mejoraría el valor de la información declarada. Es más, los partidos políticos no tienen la obligación de que sus propias cuentas (o un resumen de las mismas) se hagan públicas. No obstante, el Tribunal de Cuentas incluye en su informe anual las cifras totales de ingresos y gastos de los partidos políticos. Dicha información se publica por lo general varios años después de que se efectúen los informes financieros específicos de los partidos políticos (según el anterior marco legislativo relativo a la financiación de partidos, no existía una fecha tope reglamentaria para que el Tribunal de Cuentas publicara sus informes anuales sobre las

¹⁹ De acuerdo con la Disposición Adicional 8 de la Ley 8/2007, el Tribunal de Cuentas va a crear un plan contable específico para los partidos políticos. Todavía no se ha hecho; sin embargo, mientras tanto el Tribunal de Cuentas ha dispuesto que las cuentas de los partidos políticos tienen que cumplir con los principios generales de contabilidad (como mínimo, los partidos políticos tendrán que preparar un balance de situación y un estado de pérdidas y ganancias que será enviado al Tribunal de Cuentas para su control).

finanzas políticas). Por ejemplo, el último informe sobre las finanzas políticas emitido por el Tribunal de Cuentas en 2008 se refiere al ejercicio de 2005. Actualmente la Ley Orgánica 8/2007 incluye una fecha límite para que el Tribunal de Cuentas emita sus informes anuales dentro de un período de seis meses desde la presentación de los informes financieros de los partidos políticos. El EEG considera que la presentación y declaración de información es el elemento principal para garantizar la transparencia de los fondos políticos. En España, el público en general y los medios de comunicación solo tienen acceso a información global (que no es fácilmente comprensible) y que aparece demasiado tarde en el proceso; por este motivo, el EEG duda que la información publicada por el Tribunal de Cuentas sea suficientemente significativa para ayudar a identificar vínculos económicos cuestionables y la posible corrupción en el sistema de financiación de partidos. En este sentido, las autoridades estuvieron especialmente atentas a los posibles efectos adversos (posible intimidación de los donantes) si se implanta en España un sistema de publicación íntegra de los donantes. El EEG es totalmente consciente de que el derecho del donante a la privacidad adquiere una importancia especial en ciertos territorios de España, donde este derecho a la privacidad está también ligado a problemas de seguridad. Dicho esto, se tiene que encontrar un equilibrio entre el interés legítimo del electorado a disponer de suficiente información sobre posibles intereses económicos de sus representantes políticos y el derecho del donante a mantener su privacidad. El EEG considera que, aun respetando ese importante equilibrio, existen claras posibilidades de mejorar la situación actual en este sentido. A la vista de las consideraciones anteriores, el EEG recomienda **que se cree un formato común para las cuentas y rendimientos de los partidos (a nivel de oficina principal y secciones locales) con objeto de garantizar que la información que se facilite al público es lo más coherente y comparable posible, y que se presenta en la forma correcta dentro de las fechas límite prescritas en la Ley 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, permitiendo así una comparación significativa tanto en relación a otro período como entre partidos.**

Supervisión

Supervisión interna

77. En lo que respecta al control interno, la Ley Orgánica 8/2007 exige específicamente un sistema de supervisión interna de las cuentas de los partidos para garantizar la oportuna auditoría de las actividades financieras y económicas de los partidos políticos. Además, la Ley dispone que el resultado de tales controles sea

documentado mediante un informe del auditor interno, que será adjuntado a los informes económicos que los partidos políticos envían al Tribunal de Cuentas. El EEG lamenta que no se mencione nada en la ley sobre la articulación efectiva de dicho sistema. Se deja al criterio de los partidos cómo organizar la supervisión interna de sus cuentas. Las autoridades aclararon que esto es así porque los partidos políticos, de acuerdo con la Constitución, tienen garantizada una autonomía total en lo que se refiere a su funcionamiento interno. El EEG comprende esta situación, pero reitera que se debe encontrar una solución de compromiso para conciliar el principio de libertad de expresión y asociación, que la mayoría de las Constituciones otorgan a la actividad de los partidos políticos, y la necesidad de garantizar un control apropiado – tanto respecto de las supervisiones internas como de las inspecciones externas – de los fondos de los partidos, de acuerdo con el artículo 14 de la Recomendación Rec(2003)4 sobre la Reglas Comunes contra la Corrupción en la Financiación de Partidos Políticos y Campañas Electorales; el EEG se refiere a la experiencia adquirida por otros Estado Miembros del GRECO en este sentido. Por las discusiones mantenidas *in situ* se sabe que los partidos políticos tienen pendiente poner en marcha los controles internos. Parece que actualmente los partidos no contratan auditores externos para realizar esta función. La mayoría de los interlocutores (incluidos los propios partidos políticos) están de acuerdo en la necesidad de hacer más en esta área para cumplir el espíritu de la ley. Además, al EEG le preocupa que, ya que la Ley Orgánica 8/2007 no establece un tiempo límite para su aplicación o la imposición de penas por incumplimiento, esa obligación esencial, que tiene la posibilidad de mejorar la transparencia financiera de los partidos políticos, puede fácilmente quedar en papel mojado. Sin embargo, si se aplica, dicho sistema serviría para facilitar el trabajo del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externos de las Comunidades Autónomas más adelante. Tales auditorías internas – con posibilidad de complementarlas con auditorías independientes – ayudaría además a compensar por no haber tenido en cuenta las transacciones financieras llevadas a cabo por las secciones locales de los partidos políticos (véase el párrafo 75 para más información). Sin lugar a duda esto reforzaría la disciplina financiera de los partidos políticos y disminuirían las posibilidades de corrupción. Por estos motivos, el EEG recomienda **se tomen medidas para mejorar el sistema de auditoría interna de los partidos políticos para garantizar la independencia de este tipo de controles.**

Supervisión por parte de los Tribunales de Cuentas y aplicación

78. El Tribunal de Cuentas está dotado con poder general para fiscalizar las finanzas políticas. Dicha responsabilidad es compartida con las

diferentes instituciones auditoras de las Comunidades Autónomas en lo referente a los gastos efectuados en las campañas electorales a nivel regional. El EEG observa que el interlocutor entrevistado describe al Tribunal de Cuentas como una entidad altamente respetada que ha jugado un papel esencial en la mejora del marco legal en lo que se refiere a la financiación de partidos, no solo por señalar con precisión los defectos/lagunas legislativas, áreas de riesgo y malas prácticas en la ejecución, sino también recomendando soluciones para aumentar la transparencia y responsabilidad del sistema. Con respecto a su papel de monitorización/supervisión, el Tribunal de Cuentas puede, en caso de duda sobre la exactitud de los informes financieros, pedir a los partidos que presenten más explicaciones. Además, cualquier persona/entidad que haya entrado en tratos comerciales con un partido político tiene la obligación legal de cooperar con el Tribunal de Cuentas, según se considere necesario. Los interlocutores entrevistados destacaron que los informes presentados rara vez son examinados más allá de la información que los propios partidos proporcionan. Esto es especialmente preocupante en el caso de España ya que el sistema de control interno de los partidos políticos es actualmente bastante escaso. Se han dado varios casos, descubiertos a través de investigaciones realizadas por las autoridades competentes, donde quedó probado que las declaraciones financieras proporcionadas por ciertos partidos políticos no eran un reflejo exacto del dinero recaudado y gastado.

79. Con objeto de autorizar al Tribunal de Cuentas para garantizar la ejecución eficaz de la ley, se le han conferidos poderes de ejecución (sanción). El EEG se congratula de dicho avance ya que una de las principales críticas en el pasado afectaba a la carencia de autoridad del Tribunal de Cuentas (el carácter no vinculante de sus recomendaciones; la no obligación de terceras partes, incluidos los bancos, a presentar información en lo que se refiere a la financiación de partidos). Dicho esto, el EEG observa que, a pesar de la reforma legislativa que ha otorgado al Tribunal de Cuentas nuevas responsabilidades en este campo, no se han previsto recursos financieros adicionales. Cuando realizamos la visita, el equipo responsable del control de la financiación política estaba compuesto por dieciocho personas, lo cual consideraban insuficiente los representantes del Tribunal de Cuentas para un país tan grande como España, teniendo en cuenta el número de partidos a supervisar. De acuerdo con varios interlocutores entrevistados durante la visita *in situ*, sería necesario contar con más personal para que el Tribunal de Cuentas pueda realizar dichas supervisiones correctamente (incluyendo la publicación eficaz y oportuna de sus conclusiones, véase el párrafo 76 para más detalles en este sentido)

y las tareas de aplicación²⁰. El EEG comparte este punto de vista y **recomienda aumentar los recursos financieros y de personal destinados al Tribunal de Cuentas para que esté mejor dotado para realizar de forma eficaz sus tareas de control y ejecución relacionadas con la financiación política, incluyendo una supervisión más a fondo de los informes financieros de los partidos políticos.**

80. El EEG considera que uno de los puntos fuertes del sistema español es el nivel de cooperación institucional entre las autoridades responsables de hacer cumplir la legislación sobre financiación política. Es particular, el EEG averiguó que el Tribunal de Cuentas y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes no solo están obligadas por ley a informarse mutuamente sobre sospechas de delitos penales y sobre procedimientos penales en el campo de la financiación política, sino que además lo llevan a la práctica. En este sentido, la función del representante de la Fiscalía en el Tribunal de Cuentas está resultando crucial para garantizar la coordinación en la investigación y acusación de prácticas irregulares respecto a la financiación política. Es más, cualquier ciudadano puede presentar una denuncia ante el Tribunal de Cuentas si tiene razones para creer que se han producido irregularidades en la financiación de un partido.
81. Por último, el EEG sondeó la forma en la que el Tribunal de Cuentas a nivel central y las instituciones auditoras de las Comunidades Autónomas estaban coordinando sus respectivos trabajos de supervisión sobre gastos electorales. Aunque el Tribunal de Cuentas mencionó la celebración de reuniones de coordinación, parece que, actualmente, no existen normas coincidentes sobre los requisitos/estándares necesarios respecto al proceso de auditoría y, en particular, al tipo de comprobaciones (con énfasis especial sobre los asuntos más habituales de riesgo) que se utilizan para supervisar las actividades financieras de los partidos políticos durante las campañas electorales. El EEG consideraría conveniente que, con el debido respeto hacia las autoridades autonómicas de las correspondientes instituciones de auditoría de las Comunidades Autónomas, se pudiera acordar y, por lo tanto, incorporar de manera eficaz, un marco de auditoría común para las campañas electorales.

²⁰ El EEG ha sido informado después de la visita, de que se ha iniciado y ya se está desarrollando un proceso de evaluación relativo a las necesidades de recursos humanos en la unidad encargada de analizar la financiación de los partidos en el Tribunal de Cuentas; como consecuencia de este proceso, se ha contratado más personal para realizar análisis ejecutivos y jurídicos para propiciar que el Tribunal de Cuentas pueda cumplir sus multifacéticas responsabilidades comprendidas en la Ley 8/2007, incluyendo la publicación anual de los informes de financiación de los partidos políticos oportunamente (es decir, dentro de un período de seis meses desde la presentación de los informes financieros, de acuerdo con la Ley).

Sanciones

82. Según el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007, el Tribunal de Cuentas puede imponer sanciones pecuniarias cuando existen aportaciones ilegales; el tipo de posibles sanciones económicas se especifica posteriormente. En particular, cuando se producen infracciones de los límites y restricciones sobre donaciones, se podrá deducir de futuras subvenciones una multa del doble de la aportación recibida de forma ilegal. Cuando un partido no ha presentado las cuentas sin motivo justificado o cuando dichas cuentas están tan mal presentadas como para impedir que el Tribunal de Cuentas pueda realizar su trabajo, el Tribunal de Cuentas puede recomendar que el Estado retenga las subvenciones. Aunque el EEG aprueba la introducción en la Ley Orgánica 8/2007 de un sistema disuasorio para las infracciones de normas relativas a la financiación de partidos políticos (de la cual se carecía en el anterior marco legal), en opinión del EEG, existen algunos defectos importantes relacionados con las sanciones administrativas mencionadas anteriormente.
83. En primer lugar, las sanciones disponibles van dirigidas a la parte receptora de la aportación, es decir, el partido político, y no al donante u otras entidades sobre las que la ley impone obligaciones y cuyas infracciones pueden, por lo tanto, pasar sin penalización. Sería necesario la introducción de otros tipos de sanciones para tales casos. En segundo lugar, las sanciones son exclusivamente de naturaleza económica; no existen castigos penales para el receptor de la contribución, aunque la recepción de una donación ilegal puede conllevar un elemento penal implícito. Sin embargo, las sanciones penales son posibles según la Ley Orgánica 5/1985 con respecto a las infracciones relacionadas con la financiación de partidos políticos durante las campañas electorales. En especial, los administradores generales de los partidos políticos (o las personas autorizadas a administrar las cuentas del partido) pueden ser sancionadas con penas de prisión (de 6 meses a 3 años) y multa (que puede oscilar entre 180 y 1.800 euros) por el incumplimiento de la obligación de mantener las cuentas correctas y exactas y utilizar los fondos públicos para los objetivos previstos en la ley electoral. Las sanciones graves se aplican cuando los fondos se han utilizado para el enriquecimiento personal. Mientras que el EEG está de acuerdo en que, cuando se trata de casos de incumplimientos menores de la ley, entablar un proceso penal puede ser desproporcionado - además, teniendo en cuenta que una sanción penal debería ser un *ultimum remedium* - y quizás también suponer un proceso innecesariamente lento y farragoso, [el EEG] considera que, en casos de cierta gravedad, la mera retención de los fondos públicos puede que no tenga el efecto disuasorio necesario. Desde

el punto de vista del EEG, se deberían realizar esfuerzos adicionales para mejorar el desarrollo del arsenal actual de sanciones en casos de infracción de las normas sobre financiación de partidos políticos para garantizar que tales sanciones responden de forma efectiva a la gravedad de la infracción (un sistema flexible de castigos penales/administrativos/civiles será puesto en funcionamiento) y será de aplicación a todos los posibles perpetradores (es decir, los partidos políticos y los no-partidos que estén obligados por las disposiciones legales). En un sentido más amplio, el EEG observa que la Ley Orgánica 8/2007 no especifica las penas para todas las posibles infracciones que se incluyen en sus disposiciones. A la vista de los defectos identificados anteriormente sobre el sistema de sanciones, el EEG recomienda **que se definan claramente las normas sobre financiación política y que se introduzcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para dichas infracciones, en especial, mediante la ampliación del rango de sanciones disponibles y el aumento del ámbito de la estipulación de sanciones para poder implicar a todas las personas/entidades (incluyendo a los donantes individuales) a los que la Ley Orgánica 8/2007 impone obligaciones.**

V. CONCLUSIONES

84. A mediados de 2007 España promulgó una nueva ley que regulaba la financiación de los partidos políticos, es decir, Ley Orgánica 8/2007. Dicho acontecimiento refleja un aumento en la concienciación de la necesidad de regular la financiación de los partidos políticos, un área en la que ha habido una serie de escándalos, tristemente famosos, durante las dos últimas décadas. Se han introducido un número importante de mejoras en la nueva ley para garantizar aún mejor la transparencia de la financiación política. En particular, ahora las donaciones anónimas están prohibidas; además, la magnitud e identidad de las donaciones privadas que los partidos pueden recibir tendrán que ser identificadas en las cuentas del partido. Sin embargo, se lamenta que dichas cuentas no sean consolidadas para que incluyan las cuentas de las secciones locales – según proceda – y las entidades relacionadas directa o indirectamente con los partidos políticos o por lo demás bajo su control (p.ej. fundaciones políticas). Además, según vaya evolucionando la experiencia con la puesta en práctica de la ley, las autoridades deberían permanecer alerta sobre posibles formas de burlar sus disposiciones, por ejemplo, en relación con los límites de gastos en las campañas electorales, préstamos, y donaciones de entidades públicas o semi-públicas. Aunque las medidas sobre transparencia han aumentado en teoría, continúa siendo esencial que sean transmitidas de forma efectiva al público.

En este sentido, la publicación y divulgación de información es fundamental para garantizar transparencia sobre la financiación política. En España, lo que el público en general y los medios de comunicación consideran preocupante en relación a la financiación de los partidos políticos es la información total (que no es fácil de comprender) y que es accesible demasiado tarde en el proceso. Es decisivo que la información comprendida en las correspondientes publicaciones del Tribunal de Cuentas sobre financiación política tenga suficiente sentido como para ayudar a identificar vínculos económicos discutibles y posible corrupción en el sistema de financiación de partidos. Respecto a la supervisión de la financiación política, el Tribunal de Cuentas, que tradicionalmente ha jugado un papel clave en la detección de defectos y áreas de riesgo en el sistema, actualmente no solo está autorizado a monitorizar, sino que también tiene poder de ejecución. Dicho esto, es sumamente importante que a este organismo le sean atribuidos recursos adicionales de forma que esté en mejores condiciones para realizar sus trabajos en relación con la financiación política, incluso asegurando una supervisión más a fondo de los informes financieros de los partidos políticos y la presentación y publicación de sus conclusiones oportunamente. La estrecha cooperación y coordinación entre el nivel central y el de las Comunidades Autónomas es clave para identificar y abordar áreas de riesgo relacionadas con la financiación de partidos. Además, es fundamental que la obligación que los partidos políticos tienen de desarrollar sus propios sistemas de control interno sea rápidamente puesta en práctica, lo cual reforzaría indudablemente la disciplina económica de los partidos políticos y reduciría las posibilidades de corrupción. Por último, el sistema sancionador en vigor necesita aumentar su regulación, incluso definir claramente las infracciones de la normativa sobre financiación política y enlazar dichas infracciones con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

85. Teniendo en cuenta lo anterior, el GRECO traslada a España las siguientes recomendaciones:
- i. **que se tomen las medidas oportunas para garantizar que los préstamos concedidos a los partidos políticos no se utilizan para eludir las disposiciones sobre financiación política (párrafo 74);**
 - ii. **que se tomen las medidas necesarias para aumentar la transparencia de los ingresos y gastos de (i) los partidos políticos a nivel local; (ii) las entidades vinculadas directa o indirectamente a los partidos políticos o que estén bajo su control (párrafo 75);**

- iii. **que se cree un formato común para las cuentas y rendimientos de los partidos (tanto a nivel de oficina principal como de secciones locales) con objeto de garantizar que la información que se facilite al público es lo más coherente y comparable posible, y que se presenta en la forma oportuna dentro de las fechas límite prescritas en la Ley 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, permitiendo así una comparación significativa tanto en relación con un período como entre los partidos (párrafo 76);**
 - iv. **que se tomen medidas necesarias para mejorar el sistema de auditoría interna de los partidos políticos para garantizar la independencia de este tipo de controles (párrafo 77);**
 - v. **que se aumenten los recursos financieros y de personal destinados al Tribunal de Cuentas de forma que esté en mejores condiciones para realizar de forma eficaz sus tareas de control y ejecución en relación con la financiación política, incluyendo una supervisión más a fondo de los informes financieros de los partidos políticos (párrafo 79);**
 - vi. **que se definan claramente las normas sobre financiación política y que se introduzcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para dichas infracciones, en especial, mediante la ampliación del rango de sanciones disponibles y el aumento del ámbito de la estipulación de sanciones para poder implicar a todas las personas/entidades (incluyendo a los donantes individuales) a los que la Ley Orgánica 8/2007 impone obligaciones (párrafo 83).**
86. Conforme al artículo 30.2 del Reglamento de Procedimiento, el GRECO invita a las autoridades españolas a presentar un informe sobre la puesta en práctica de las recomendaciones mencionadas anteriormente antes del 30 de noviembre de 2010.
87. Por último, el GRECO invita a las autoridades españolas a autorizar, lo antes posible, la publicación del informe, traducir dicho informe al idioma nacional y hacerlo público.