# La semilla de la corrupción: los dineros de las formaciones políticas

Mercedes Fuertes Catedrática de Derecho Administrativo

Trabajo publicado en el libro colectivo dirigido por A. Betancor, *Corrupción, corrosión del Estado de Derecho*, Ed. Civitas, Madrid, 2017, ISBN 9788491528319, págs. 155 a 188.

Palabras clave: corrupción, partidos políticos, financiación de los partidos, Tribunal de Cuentas.

## La semilla de la corrupción: los dineros de las formaciones políticas Mercedes Fuertes Catedrática de Derecho Administrativo

# Obliti privatorum publica curate

Capítulo esencial a la hora de prevenir y corregir la corrupción de los partidos políticos es atender al uso de los fondos que manejan. Un análisis que ha de trascender a una verificación formal y mecánica de su contabilidad para reconsiderar los modos de obtención y lo adecuado de su cuantía. Porque amparadas en su consideración de elemento clave de un Estado democrático, las formaciones políticas están incrementando los recursos de los que disponen, lo que lleva anudado unos graves riesgos. Por un lado, desequilibran la limpieza de la contienda electoral -bien lo canta el estribillo que nos facilitó el poeta, "poderoso caballero es don dinero"-, llegando a agostar otras iniciativas con el sol de su influencia. Por otro, porque tan ingentes sumas de dineros pueden proceder de algunas empresas o colectivos que pretenden reconducir las decisiones políticas administrativas con el fin de generar las suficientes ascuas que doren las sardinas de sus intereses1.

Impresiona y sobrecoge notar cómo en la actualidad la conquista del poder por las formaciones políticas está requiriendo ingentes cantidades de dinero para afrontar numerosos gastos en las campañas electorales. Un dato: las dos formaciones políticas que se han alternado en el Gobierno de España durante más de treinta años, el PP y el PSOE, presentaron como gastos electorales para la última campaña fiscalizada por el Tribunal de Cuentas -la de las elecciones generales de noviembre de 2011- más de diez millones de euros cada una. Pero es que, además, cuentan con unos presupuestos millonarios para atender a sus estructuras orgánicas, gastos de funcionamiento, de personal que se acerca para contar con un puesto de trabajo... Todo ello va extendiendose como eficaz tela de araña, una red clientelar que atrape votos y otros favores. No extraña por ello que los partidos den vueltas y más vueltas, como en una noria sin descanso, para obtener más y más recursos con el fin de asentar el poder, asegurarse voluntades y remunerar o devolver otros servicios².

<sup>1</sup> Sin perjuicio de los trabajos que se citarán, me remito ya, por incidir en esta cuestión, a la monografía de Óscar Sánchez Muñoz, <u>La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales</u>, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> A pesar de la extensión de la penosa mancha de corrupción en la España democrática no

Las claves para resolver de manera concluyente la adecuada financiación de los partidos políticos en España parecen un arcano. Es cierto que muchas y valiosas propuestas se han presentado por académicos³. Pero la consideración de las reglas de financiación han de compaginarse con otro asunto capital, a saber, el del control de esa financiación que ha de realizar el Tribunal de Cuentas. Porque si ese control no resulta suficiente y riguroso, habrá que resolver primero sus carencias con independencia de las mejoras en el sistema de financiación. Son dos asuntos que han de ir necesariamente de la mano.

Me interesa por ello recordar el resultado de la labor fiscalizadora realizada por este Tribunal. En principio, una lectura objetiva, abstraída de otras críticas que puedan hacerse a este órgano constitucional. Es decir, dejo a un lado en este momento sus carencias, las deficiencias derivadas de la designación de los vocales, los conflictivos procesos de selección de su personal, las tensiones con el Supremo ante los retrasos en la ejecución de sentencias condenatorias...

El Tribunal ha elaborado y publicado densos Informes que han recogido su parecer sobre la situación contable de las formaciones políticas que éstos ponían a su disposición y, en muchas ocasiones, ha señalado irregularidades y propuesto acertadas mejoras de la legislación. Me detengo en todo ello con un objetivo que confieso: que se advierta que cada año se reiteran similares tachas, que cada año se siguen sin corregir, y los impresionantes números que se manejan<sup>4</sup>.

han faltado estudios jurídicos que han denunciado con valentía muchas de sus causas. Destaco en este momento los incisivos y relevantes libros de Alejandro Nieto, <u>Corrupción en la España democrática</u>, Ed. Ariel, Barcelona, 1997 y <u>El desgobierno de lo público</u>, Ed. Ariel, Barcelona, 2008; los agudos comentarios de Roberto Blanco Valdés en su obra <u>Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad</u>, Alianza Editorial, Madrid, 2001; la reciente obra colectiva dirigida por Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa, <u>La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos</u>, Ed. Atelier, Barcelona, 2015; así como el Informe elaborado por la Fundación Hay Derecho, <u>Corrupción institucional y controles administrativos preventivos</u>, disponible en la página web de la Fundación www.fundacionhayderecho.com.

<sup>3</sup> De la abundante literatura jurídica sobre el régimen de financiación de los partidos políticos sirva ahora la remisión a la obra de Emilio Pajares Montolio, *La financiación de las elecciones*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; así como a los artículos -y a la bibliografía que los mismos recuerdan- de Óscar Sánchez Muñoz, "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", *Revista española de derecho constitucional*, núm 104/2015, págs. 49 y ss. y "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 99/ 2013, págs. 161 y ss.; y de Mercedes Iglesias "Dinero y votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España", págs. 123 y ss. publicado en *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, coord por José Luis Cascajo y Augusto Martín de la Vega, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

<sup>4</sup> Con relación a algunos problemas que suscita el funcionamiento del Tribunal de Cuentas vid. la monografía de Yolanda Gómez Sánchez, <u>El Tribunal de Cuentas: control económico-</u>

### I. El reflejo de la fiscalización del Tribunal de Cuentas

#### A) Años de ilusoria infancia y juventud política

Los Informes iniciales de fiscalización resaltaron lo precario de la llevanza de tales finanzas porque las cuentas presentadas ante el Tribunal contenían amplias deficiencias. Ciertamente eran muy escasas las previsiones establecidas en la primera Ley orgánica de financiación de los partidos políticos en 1987<sup>5</sup>. Su lectura ruborizaría a cualquier auditor porque, por ejemplo: se elaboraban con criterios diversos por cada formación política al no existir una costumbre o práctica normalizada; no se procedía a una correcta consolidación de las cuentas de las distintas delegaciones locales, ni tampoco cuando concurrían coaliciones a las convocatorias electorales; no se hacían constar las donaciones recibidas, o no se segregaban los gastos realizados en las campañas electorales...

Tales Informes incluían sugerencias dirigidas a impulsar una reforma legislativa que introdujera mecanismos elementales que facilitaran una rigurosa fiscalización. Había que empezar por enseñar la caligrafía de la contabilidad a las formaciones políticas si querían escribir con letra clara el relato de la política democrática. Unas medidas que sorprenderían a cualquier administrador de una empresa si comparara su pequeña compañía con estas organizaciones que pretenden gestionar el presupuesto público. Así, el Tribunal recomendó en sus tres primeros Informes: la anotación de apuntes económicos en libros contables, que se guardara la documentación justificativa, sujetarse al plan de contabilidad, distinguir los ingresos privados, mantener distintas cuentas corrientes para clarificar los ingresos, establecer la posibilidad de exigir la colaboración de las entidades crediticias para que facilitaran datos financieros de los partidos políticos...<sup>6</sup>

Las fiscalizaciones que corresponden a los años 1990 y siguientes, y que se publican a partir de 1994, suprimen los apartados finales y genéricos de

<u>financiero externo en el Ordenamiento constitucional español</u>, Ed. UNED, Madrid, 2001; así como el artículo de Emilio Pajares Montolió, "El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos" en la obra colectiva <u>Derecho constitucional del siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional</u>, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Una regulación que, como sabemos, consolidó la timidez de las pautas establecidas manera provisional en las primeras normas electorales y de partidos políticos (me refiero al Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo y a la Ley 54/1978, de 4 de diciembre).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Los Informes del Tribunal de Cuentas que fiscalizaron las finanzas de los partidos políticos a los que me refiero tienen como referencia: Informe núm 102, de 20 de febrero de 1990, sobre la fiscalización de la contabilidad del año 1987; Informe num. 148, de 3 de febrero de 1993, relativo a la contabilidad del año 1988; Informe núm. 197, de 10 de febrero de 1994, que se refiere al año 1989.

"conclusiones" y "recomendaciones", lo que no debe interpretarse en el sentido que tales medidas encontraran una rápida acogida entre los partidos políticos, sino como una muestra de la parálisis en la que había enredado la polémica existente sobre la extensión de las facultades fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas<sup>7</sup>. En todo caso, se sigue dando cuenta de manera específica con relación a cada formación política del escueto resultado de tal fiscalización. Y las frases siguen sonrojando: deficiencias en la llevanza contable, falta de incorporación de subvenciones públicas, inexistencia de claridad en la anotación de ingresos privados...<sup>8</sup>

Es en el Informe que se suscribe en 1996, sobre la fiscalización del año 1992 -tantos años de retraso se veía sin pudor-, cuando vuelven las recomendaciones. La mayoría elementales, contenidas en cualquier manual de contabilidad y amparadas por las previsiones legales: la estructura de la llevanza de la contabilidad y su alcance; la necesidad de libros contables para anotar todas las operaciones así como elaborar un inventario de los bienes; la documentación justificativa que ha de mantenerse; la atención a los conocidos principios básicos de contabilidad; la determinación de las subvenciones públicas y su correcta imputación a un ejercicio contable; la adecuada llevanza de distintos registros de las diversas categorías de ingresos privados... Sólo dos recomendaciones exigirían una mayor precisión legal, a saber, los mecanismos de control de las aportaciones que desde las Administraciones autónomas y locales se facilitaba a las formaciones políticas y el régimen de condonación de deudas por entidades financieras<sup>9</sup>.

En los siguientes Informes vuelven las insistencias sobre algunas conclusiones y recomendaciones<sup>10</sup>. Es cierto también que, según el propio Tribunal de Cuentas, a lo largo de estos años se habían conseguido algunos avances: la mayoría de los partidos políticos presentaban una contabilidad que se acomodaba a las reglas de los planes de contabilidad -sólo un par de formaciones remiten únicamente balances de saldos o estados contables

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Una suficiente exposición de tales disquisiciones doctrinales exponen por ejemplo Yolanda Gómez Sánchez, <u>El Tribunal de Cuentas</u>, cit., así como José Antonio Fernández Ajenjo en su monografía <u>El control de las Administraciones públicas y la lucha contra la corrupción</u>, Ed. Civitas, Madrid, 2011, en especial, págs. 321 y ss.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Informe núm. 269, de sobre la fiscalización del ejercicio 1990; Informe 275, sobre la fiscalización del año 1991.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Informe núm. 282, de 26 de julio de 1996, correspondiente a la fiscalización del ejercicio 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Tal es el caso de los Informes núms. 361, de 30 de junio de 1998, relativo al ejercicio 1993; 392, de 17 de diciembre de 1998, correspondiente a la fiscalización del año 1994; 405, de 27 de mayo de 1999, relativo al ejercicio 1995; los núms. 433 y 434, de 24 de noviembre de 1999, que fiscalizan los ejercicios 1996 y 1997; el Informe núm 523, de 22 de febrero de 2001, con relación al ejercicio 1998.

intermedios, pero progresivamente se va cumpliendo mejor esta obligación-; hay ejercicios donde las aportaciones privadas recogidas se ajustaban a las previsiones legales (sic), en otros se precisa que un número reducido de formaciones no acogen esos ingresos en una cuenta separada o la falta de acuerdo del órgano de la sociedad que realiza donaciones... Con los años se concretan en tales conclusiones el número de partidos que, en términos generales, cumplen todas las precisiones de llevanza contable, pero sigue faltando información sobre la actividad local o la contabilidad de la representación en el Parlamento Europeo; la parcial información sobre las subvenciones recibidas por las Administraciones locales y autonómicas, con pagos incluso superiores a los gastos documentados durante las campañas electorales; ayudas para las organizaciones juveniles de los partidos...

Y, lo que resulta más importante, se van señalando manchas oscuras que el legislador debería atender para facilitar el control. En concreto, se apuntan las diversas subvenciones aportadas por las Comunidades Autónomas o Entidades locales, así como la preocupante condonación de deudas por parte de las entidades crediticias, muchas de las cuales tampoco habían colaborado aportando información. También la necesidad de precisar la exigencia de responsabilidad y mejorar el régimen de la potestad sancionadora. Además, brotan nuevos granos que generan preocupación: fundaciones, asociaciones o sociedades vinculadas a los partidos políticos. Manchas y granos que, como sabemos, generan el riesgo de extenderse y causar una metástasis en unas organizaciones que deberían estar sanas y limpias para garantizar el libre desenvolvimiento de una sociedad abierta y democrática. Pero no nos desviemos por otros caminos conocidos que alcanzaron, por ejemplo, el precipicio por el que, entre otras consecuencias, se despeñaron y quebraron muchas cajas de ahorros.

Me interesa ahora seguir mostrando, aunque resulte algo reiterativo, este laborioso trabajo del Tribunal de Cuentas, sus conclusiones y comentarios ya que nuestro sistema constitucional le atribuye un papel relevante en el control de los partidos políticos. Y, porque, como veremos, durante esos años fiscalizados pudo existir alguna que otra realidad contable en las formaciones políticas. Pero es conveniente ejercer la virtud de la paciencia y recordar el paso de los años.

# B) Los partidos crecen y se apunta la necesidad de un nuevo traje normativo.

Es cierto que, a propuesta de la Comisión Mixta Congreso-Senado, el Tribunal presentó una moción que contenía su criterio sobre la dirección a seguir en una necesaria reforma. Se era consciente de que las obligaciones contables recogidas en la Ley vigente resultaban muy insuficientes en aras a garantizar la trasparencia de su actuación y una rigurosa representación de

su situación financiera<sup>11</sup>. Y un largo catálogo se presentó: la necesidad de que se considerara a toda la formación política en su conjunto, con independencia de que sus agrupaciones o delegaciones locales mantuvieran cierta autonomía en la gestión de algunos fondos; de que se consolidaran los datos; que todos fueran objeto de fiscalización, con independencia de su resultado electoral; la atención a la creación de fundaciones y sociedades mercantiles, no mencionadas en el ámbito de fiscalización por el Ordenamiento vigente; que se precisen las pautas de las distintas fuentes de financiación que se iban incrementando fuera de las fijadas en la específica Ley orgánica, como las aprobadas por algunos Parlamentos autonómicos o Corporaciones locales; las discrepancias existentes de los criterios establecidos para afrontar los gastos electorales en las convocatorias que, incluso, en algunos casos, superaban el umbral de los gastos permitidos; la normativa autonómica muy defectuosa que no recogía límite de gasto o que no contemplaba la imposición de sanciones cuando se incumplieran aspectos tan relevantes como superar la barrera establecida; una mejor regulación de las donaciones privadas porque eran fácilmente eludibles las restricciones establecidas; la expresa regulación de las condonaciones de deudas por parte de entidades financieras o proveedores, bien prohibiéndolas o restringiéndolas; la regulación precisa de los confines de los gastos en las distintas campañas electorales. Del mismo modo, se insistió en la necesidad de regular la obligación de colaborar con el Tribunal y las consecuencias de tal incumplimiento de todas aquellas entidades financiera o proveedores a los que se requiriera información sobre sus relaciones con las formaciones políticas. Había una absoluta carencia de previsión.

Y, sobre todo, se subrayó la necesidad de perfilar un régimen sancionador que permitiera exigir responsabilidades. Muchas eran las lagunas existentes que dejaban inerme al Tribunal: subvenciones públicas no limitadas, notorios incumplimientos contables... La falta de tal régimen sancionador constituía una peligrosa vía de agua que impedía garantizar que flotara con rigor el sistema de fiscalización.

Continúa el control financiero de los años que se suceden y en los que se reiteran similares situaciones de irregularidad e ilegalidad, si bien hay que advertir que el Tribunal resalta con más precisión los incumplimientos señalando con el dedo a cada formación y los números cada vez más orondos. Por ejemplo, con relación al ejercicio 1999: el retraso en la presentación de la documentación o su insuficiencia, la falta de una memoria de actividad o del inventario de bienes; la común falta de información sobre la actividad de las agrupaciones o delegaciones locales y las cuotas de los afiliados, tan necesaria para advertir el conjunto de la actividad financiera; la carencia de datos sobre la financiación de los grupos en el Parlamento

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Moción del Tribunal de Cuentas, núm 540 de 30 de octubre de 2001, relativa a la modificación normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos.

europeo: la subvención de quinientos millones de pesetas por el Gobierno Vasco sin la debida cobertura legal; la falta de noticia sobre la financiación de las Corporaciones locales a sus grupos políticos; un cuantioso -además de sorprendente- préstamo suscrito entre Convergencia i Unió con su propio grupo parlamentario; la imposibilidad de controlar muchas aportaciones privadas anónimas; las participaciones en sociedades mercantiles con las que se mantiene una relación económica, cuya fiscalización no resulta fácil de comprobar; así como las veladas relaciones con fundaciones vinculadas a las formaciones políticas. Y, sobre todo, numerosas faltas de concordancia de los datos relativos a las relaciones con entidades crediticias, algunas de las cuales no contestan a la información solicitada por el Tribunal de Cuentas. En este sentido se señala la falta de precisa relación de créditos, errores entre los saldos bancarios y los facilitados por los partidos políticos. inexistencia de reflejo de los intereses devengados, la existencia de préstamos a nombre de una persona que dispone de los fondos... Y un creciente endeudamiento que no se amortiza. Por ejemplo, en ese momento existían ya cuatro mil millones de pesetas sin devolver (ERC, IU, PSOE, PSC, UCD, EA), casi cuatrocientos millones condonados (PNV y EA) y no se habían reclamado otros cien millones (PCE y PSOE)<sup>12</sup>.

Casi idénticas consideraciones se pueden leer en los Informes que fiscalizan los siguientes ejercicios: algunas formaciones entregan la documentación fuera de plazo, otras de manera incompleta, lo que genera la dificultad de una fiscalización (muchos años incurren en estas malas prácticas el Partido Andalucista o la Federación de Izquierda Unida); otras no envían memoria o carecen de un inventario de los bienes; preocupa un año y otro y otro la falta la información sobre las aportaciones de las Corporaciones locales, la actividad de las agrupaciones locales; en cada Informe se mantiene esta relevante carencia y se reiteran los argumentos contra las injustificadas alegaciones de los partidos políticos. Cuando fiscalizando las cuentas del año 2005 se realiza un muestreo entre algunas Corporaciones locales, las conclusiones avalan la inquietud previa del Tribunal: no se siguen las mínimas normas de contabilidad, no se mantiene una documentación justificativa y la que se aporta carece de los requisitos mercantiles y fiscales, las dotaciones no se aplican al ejercicio anual...<sup>13</sup>

Existe, sin embargo, alguna diferencia, a saber, el engorde de muchas subvenciones, con la aparición de otras nuevas. Tal es el caso, por ejemplo, del incremento de las subvenciones otorgadas por el Gobierno Vasco que

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Informe 566, de 25 de julio de 2002, sobre la fiscalización del ejercicio 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Informes 580, de 26 de febrero de 2003, relativo al ejercicio 2000; el núm. 607, de 17 de noviembre de 2003, que fiscaliza el año 2001; el número 693, de 27 de octubre de 2005, que fiscaliza el año 2002; el núm. 713, de 1 de junio de 2006, relativo al año 2003; el núm. 762, de 27 de junio de 2007, que fiscaliza la situación contable del año 2004; y el núm. 785, de 24 de abril de 2008, que se refiere al año 2005.

saltó de 590 millones de pesetas para pasar a 3,6 millones de euros durante varios años, y dar luego otro salto y llegar a los 5 millones de euros. También el Parlamento catalán inicia el ascenso por esa escalera de subvenciones que carece de cobertura legal suficiente con significativos incrementos cada año: de 300 millones de pesetas, a 3 millones de euros el siguiente año, a 4,5 millones de euros el siguiente, a 6 millones de euros el siguiente; 7,5 millones de euros el siguiente; 15,3 millones el siguiente...

Liviano sigue siendo el juicio sobre las aportaciones y donaciones privadas pues se declara que, "con relación a los registros contables han respetado con carácter general las previsiones establecidas en la Ley", señalándose sólo escasas situaciones en que no se realizaban en una cuenta separada o la falta del acuerdo del órgano societario correspondiente. O que, incluso, aun desconociéndose los datos de donaciones privadas anónimas, de las que por tanto se ignora si se han cumplido los límites personales, sí se afirma que "se ha comprobado que la cuantía total recibida por cada uno de los partidos no ha sobrepasado el límite del 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado para atender la subvención pública prevista en la citada ley Orgánica" (frase que se reitera en prácticamente todos estos Informes).

La deuda contabilizada con las entidades financieras sigue ascendiendo. Por ejemplo, más de 200 millones de euros en el ejercicio 2006<sup>14</sup>. Y también la deuda vencida se ha ido incrementado con aire muy presto: de casi cinco mil millones y medio de pesetas, a alrededor de casi treinta y siete millones de euros que mantienen ocho formaciones políticas (CIU, ERC, EA, IU, PA, PSOE, PSC y UDC), y que subsiste durante varios ejercicios. En 2004 esa deuda vencida se ha reducido a poco más de veinte millones de euros a la vez que se han condonado a dos partidos políticos (ER y PSC) casi diez millones de euros. Esas sonrojantes cifras no contienen los pactos que se empiezan a cerrar con algunas entidades crediticias de reducción de deudas. Y no parece descabellado pensar que encubren nuevas condonaciones.

Y, por supuesto, se siguen reiterando otras preocupaciones sobre los agujeros que representan la participación en sociedades mercantiles o la vinculación con fundaciones y asociaciones. En el primero de estos Informes que ahora resumo, el Tribunal explicitó un lamento: se había aprobado una ley de fundaciones en cuyas disposiciones aparecían mencionadas las fundaciones vinculadas a los partidos políticos y, sin embargo, a pesar de la

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Recordemos que los Informes GRECO se ha subrayado la preocupación por el volumen de deuda de las formaciones políticas con las entidades financieras y el riesgo de su dependencia. Vid. por ejemplo Informe de la evaluación sobre España del GRECO 2009, disponible en

reiterada insistencia del Tribunal sobre la necesidad de fijar controles sobre las mismas, a pesar de los acuerdos adoptados por la propia Comisión mixta Congreso y Senado, un velo de densa amnesia debió de cubrir la mente de muchos diputados y senadores durante todo el periodo de tramitación de dicha Ley y de ahí probablemente la causa de tal olvido.

No obstante reseño una novedad. En el Informe que se publica en 2010 y que fiscaliza el ejercicio 2006 hay noticia de unas primeras sanciones por incumplir los requisitos relativos al ingreso de donaciones privadas, superar el límite establecido al recibir una donación de casi 200.000 euros (UD) o no figurar el acuerdo del órgano de administración en dos donaciones, una de 9000 euros al PCE y otra de menos de 400 a Ciudadanos. Se sanciona a tales formaciones con el doble de lo percibido.

### C) El patrón de 2007 y una ¿"madurez"? que rompe las costuras.

El siguiente ejercicio fiscalizado, el que corresponde al año 2007, acoge ya cierta amplitud del examen ante el incremento de precisiones que se introdujeron con la reforma de la legislación ese mismo año<sup>15</sup>. Lo que no quiere decir que desaparecieran tradicionales incumplimientos y carencias a la hora de presentar la contabilidad, las memorias... que ahora se muestran con más defectos ante las nuevas exigencias. Un año y otro también la federación de Izquierda Unida ha presentado cuentas fragmentadas de sus delegaciones, sin ofrecer las cifras consolidados, faltando algunos datos y con notable retraso al superar muy holgadamente los plazos previstos. Todo ello conduce a que el Tribunal afirme que su fiscalización no consiga valorar su situación económica.

Otras muchas memorias están incompletas, los informes internos de control también resultan muy insuficientes y defectuosos y, salvo cuatro formaciones políticas, el resto no ofrece información sobre la actividad local. Una carencia importante porque priva de conocer elementos tan relevantes como las cuotas de afiliados, la situación inmobiliaria y otras relaciones económicas que limitan mucho la verificación contable. Las formaciones políticas siguen sin satisfacer los requisitos legales de abrir cuentas corrientes separadas para acoger en ellas las donaciones privadas y facilitar su control.

Es cierto que en ese Informe del año 2007 se destaca el cumplimiento de la Ley en el ámbito de las donaciones privadas identificadas, pues ninguna formación política ha sobrepasado su límite. Un límite, como sabemos, especialmente generoso pues el listón está colocado en ese momento en cien mil euros. Una condescendencia que, sin embargo, no evita que

\_

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Informe núm. 933, de 29 de marzo de 2012, que fiscaliza los estados contables de los Partidos Políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente correspondientes al ejercicio 2007.

subsista el grave problema de las donaciones anónimas que, al menos, superaron los 400.000 euros.

Y la deuda con las entidades financieras sigue creciendo: más de 225 millones en 2007, de los cuales figura como vencida más de diez millones que se concretan en cinco formaciones políticas. Se destaca en ese Informe correspondiente a 2007 que Unió Democrática ha saldado una parte importante sin que se hayan facilitado al Tribunal de Cuentas los términos negociados que hace suponer una condonación, al menos, de los intereses adeudados.

Subsisten sociedades mercantiles dependientes de partidos políticos destinados, según se alega, a la gestión del patrimonio inmobiliario, a servicios de hostelería y restauración, pero se recuerda que la nueva Ley de 2007 ha prohibido el ejercicio de actividades mercantiles por lo que se insiste en la pronta revisión de esas participaciones societarias.

También con relación al nuevo régimen jurídico el Tribunal de Cuentas destaca la falta de un perfilado régimen sancionador -¿desliz del propio legislador?-, que le impide actuar con decisión frente a tantas conductas irregulares e incumplidoras. Y es que la nueva Ley no contiene, según el Tribunal, una adecuada tipificación de las infracciones y sanciones, ni tampoco ha previsto unos claros plazos de prescripción, ni los cauces de recurso. Unas consideraciones, a mi juicio, excesivamente escrupulosas porque de la lectura de los preceptos podía el Tribunal haber señalado sus reproches con más contundencia y también haber extraído algunas consecuencias sancionadoras.

Es en este año donde aparece ya una tímida fiscalización de las fundaciones y asociaciones que se consideran vinculadas a los partidos políticos, vinculación determinada según criterios razonados del propio Tribunal a falta de la previsión legal y de ahí que se recomiende, para una mínima claridad, su obligada inscripción en el registro de partidos, así como la extensión objetiva del ámbito a fiscalizar. Con relación a las donaciones aparecen las mismas deficiencias que con los partidos, además del carácter anónimo de algunas; preocupan también las relaciones económicas y financieras con la del mismo modo que han preocupado siempre "autocontratos", así como el meandro pantanoso de los convenios de colaboración mediante los que también se recibe importante financiación.

Con relación a los Informes de los años siguientes<sup>16</sup>, destaco sólo algunos aspectos entre los muchos que reiteran de incumplimientos ya conocidos:

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Informes 988, de 27 de junio de 2013, de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente correspondientes al ejercicio 2008; Informe 1001, de 30 de octubre de 2013, de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones

Por ejemplo, en el ejercicio 2008, debería haber preocupado que quince de las veintiocho formaciones políticas fiscalizadas ofrecieran un patrimonio negativo y, en algunos casos, de cierta consideración pues el agujero es profundo, de muchos millones de euros: CiU casi 11 millones de euros, algunas federaciones de IU alrededor de 10 millones, Unió democrática de Cataluña algo más de 8 millones de euros... Cuando en ese mismo año las subvenciones públicas han alcanzado, al menos, los 300 millones de euros, pues se desconocen muchas de las generadas en el ámbito local. Y es que, recordemos, porque también lo hace una y otra vez el Tribunal de Cuentas, aunque aparentemente la Ley básica de régimen local restringe tales ayudas a los grupos políticos dentro de los límites fijados por la Ley de presupuestos generales del Estado, uno y otro año, tal Ley no fija límite alguno.

Tal situación se repite en los siguientes años. En el ejercicio 2009, son diez las que mantienen un patrimonio neto negativo, trece en 2010 y diecisiete en 2011. Unos rotos que presentan una amplia extensión: más de 11 millones de euros Unión; más de 10 millones de euros, Convergencia o las federaciones de IU; más de 3 el Bloque nacionalista gallego...

Las subvenciones públicas, las que se conocen, siguen rondando los 300 millones de euros con una distribución de lo más heterogénea pues si unos criterios se mantienen en la Ley orgánica, otros existen en las distintas Asambleas legislativas a favor de los grupos políticos. Por ejemplo, el Parlamento de Cataluña o el de Andalucía entregan más de 17 y 11 millones de euros respectivamente, el catalán más de 19 en 2011; mientras que los de Madrid o Castilla y León otorgan 4 millones. Del mismo modo son muy dispares las ayudas de cada Ayuntamiento, Diputación, Cabildo, Área Metropolitana y demás Entidades locales y organismos públicos que contribuyen a esa financiación. Cuyas cuantías que también engordan.

Resumo sólo unos datos del año 2009 que me parecen suficientemente expresivos. En los siguientes ejercicios tales partidas se reproducen.

Aproximadamente 39 millones de euros entregaron los Ayuntamientos que han facilitado información, esto es, alrededor de 365, lo que supondría una media aritmética de cien mil euros por Ayuntamiento. Sin embargo, tal media es una muestra absolutamente inútil porque sólo un Ayuntamiento, el de Barcelona, subvenciona con más de 2,5 millones a sus formaciones políticas. Ningún otro Ayuntamiento llega a semejante cuantía. Los siguientes en generosidad son Cádiz y Madrid con subvenciones de 650 mil euros y 603 mil euros, respectivamente (aunque Cádiz en el año 2010 ya multiplicó su generosa aportación hasta casi los 2 millones de euros, que volvió a reducir en 2011 sobre los 500 mil). A partir de ahí, la dotación disminuye.

Esas diferencias se reiteran en otras Corporaciones locales. Frente a los millones de euros facilitados por cada una de las Juntas Generales en el País Vasco (por ejemplo, casi 2,5 millones la de Álava), las 36 Diputaciones provinciales que ofrecen información, han entregado en total alrededor de 10 millones de euros, siendo las más altas las de las Diputaciones de Barcelona (más de 862 mil euros) y Toledo (casi 721 mil euros), por lo que pueden fácilmente advertirse que minoran las cuantías de las otras 34 Diputaciones restantes. No obstante, resalta mucho la cifra de la Diputación de Cádiz en 2011: algo más de 1,7 millones de euros. Además, las áreas metropolitanas y comarcas catalanas subvencionan a sus formaciones políticas con más de 1,2 millones de euros.

Esas nutridas cantidades procedentes del Erario público contrastan con las cuotas o ingresos de afiliados y simpatizantes, alrededor de 40 millones de euros cada año. Las donaciones privadas llegan aproximadamente a 6 millones cada año. Cifras muy alejadas de la elevada cuantía de financiación pública, recordemos: al menos 300 millones de euros. Esto es, cincuenta veces más que las donaciones privadas; seis veces más que los ingresos "privados" entre los que recordemos, una cantidad sustancial es la que deben aportar obligatoriamente los cargos electos, por lo que nos encontramos nuevamente con una financiación indirecta de fondos públicos. Pero es que no hay que olvidar que no todas las donaciones privadas cumplen de manera escrupulosa los requisitos fijados: o no se ingresaban en la cuenta separada, o era desconocido el donante, o faltaba el acuerdo del órgano societario, o procedían de empresas que mantienen contratos con las Administraciones públicas, algo también prohibido por la legislación.

La deuda con las entidades de crédito se ha mantenido en unos umbrales elevados: casi 225 millones de euros en 2008; 237 millones en 2009; 218 millones en 2010 y 275 millones en 2011. Y la deuda vencida, alrededor de los 10 millones en 2008. En otros ejercicios algunas formaciones políticas han renegociado deudas y no han aportado la documentación necesaria para su correcto examen, lo que permite deducir que se ha enjugado el perdón de altos montantes relativos a los intereses debidos: más de un millón de euros a IU o a Unió. Y otro dato que hay que conocer por su notable gravedad: el Tribunal de Cuentas solicitó información al Banco de España sobre los créditos que mantenían los partidos políticos y esta entidad pública, se la negó. No ha leído mal el lector: el Banco de España negó información al Tribunal de Cuentas. Una muestra de cómo se entienden por estos pagos la colaboración y asistencia institucional.

Y de nuevo insiste el Tribunal en que algunos partidos políticos mantienen una alta participación en sociedades mercantiles, aspecto prohibido por la Ley. Una situación que, como otros incumplimientos, quedan sin el merecido reproche porque, recuerda una vez más el Tribunal que la Ley de 2007 estableció un régimen sancionador ciertamente escueto, pues se concretaba

en el incumplimiento genérico del régimen de donaciones y en la falta de presentación de las cuentas. Mucho se había cuidado el legislador -un legislador que bien sabemos, es el resultado de accionar el botón los propios diputados y senadores- de precisar y tipificar las infracciones y sanciones, así como los plazos de prescripción por lo que duda de que después de tantos años puedan prosperar unas medidas sancionadoras. Recordemos que muchos Informes se concluyen cuatro años después del ejercicio que fiscalizan. Sin embargo, insisto, a mi juicio el Tribunal de Cuentas podría con esos mimbres haber impuesto algunas sanciones.

Las carencias son más graves con relación a la fiscalización de las fundaciones vinculadas a las formaciones políticas donde los incumplimientos de la legislación son mayores al no presentar cuentas, ni atender requerimientos del Tribunal, incumplir los límites de las donaciones, suscribir simulados convenios de colaboración que reportan sustanciosa financiación... Pero, además, junto a esos viscosos ingresos, también reciben las fundaciones importantes cantidades del Erario público procedentes de ayudas para la cooperación.

Todo ello hace reiterar una y otra vez al Tribunal de Cuentas la necesidad de mejorar la regulación para que la fiscalización sea completa e íntegra de toda la formación política con sus delegaciones, agrupaciones y entidades vinculadas; que se limite la cuantía máxima de las donaciones privadas, así como que se tengan en cuenta las que proceden del mismo grupo societario; que se facilite la información con los proveedores de bienes y servicios para evitar que esos contratos oculten irregularidades y que se introduzcan sistemas adecuados de contratación para que las adjudicaciones se realicen a la oferta más ventajosa; y algo que no debería ser necesario recordar: la necesidad de establecer la obligación de que colaboren con el Tribunal de Cuentas las Administraciones, Agencia Tributaria, entidades financieras, proveedores de bienes y servicios.

#### D) Nuevos intentos de zurcir un decoroso vestido.

Tanta insistencia y, sobre todo, el conocimiento de algunos preocupantes escándalos de corrupción, impulsa la aprobación de una reforma en el año 2012 que perfila mejor las infracciones, así como fija el plazo de prescripción en cuatro años desde la comisión de la infracción. Un plazo ciertamente breve teniendo en cuenta que la actividad del Tribunal también requiere de varios calendarios para ultimarse.

Pero se desaprovechó nuevamente la oportunidad para introducir las recomendaciones que como estribillo repetía año tras año el Tribunal de Cuentas sobre los criterios fijos para determinar la vinculación de las fundaciones a los partidos políticos, su inscripción en el registro de partidos, sus obligaciones contables, la extensión de los límites relativos a las donaciones... o se retroceda como es el caso de que el límite de donaciones

a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos que, habiendo estado en 150.000 euros, símplemente desaparece. Parece una broma si no fuera porque genera unos efectos tan perversos en el sistema democrático.

De ahí que en el Informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2012, los datos sigan siendo prácticamente similares a los anteriores. Por lo que ahorro al paciente lector su reiteración<sup>17</sup>.

Sí quiero detenerme en el último Informe que hasta el momento en que escribo estas líneas se ha publicado. Corresponde al ejercicio 2013 y se firmó en diciembre de 2015, año en el que, como sabemos, se aprobó una reforma aparentemente ambiciosa de la Ley de financiación presionados los partidos políticos con la intención de ofrecer unas muestras de un cambio de actitud y lucha contra la corrupción ante la explosión de sucesivas informaciones sobre nuevos y graves escándalos. El Gobierno anunció un "Plan de regeneración democrática" 18 y presentó un proyecto de ley cuya tramitación y aprobación corría paralela a las noticias sobre los escándalos denominados Gürtel y "papeles Bárcenas". Dicha Ley orgánica de reforma (3/2015, de 30 de marzo) incidió, además de en la normativa de financiación, en otros textos legales como la Ley de partidos políticos, la del Tribunal de Cuentas, la del Poder Judicial o la de la jurisdicción contenciosoadministrativa, con el fin de mejorar los sistemas de control de las formaciones políticas. Con relación a lo que ahora mismo interesa, el breve recordatorio de las técnicas de control de la financiación, esta reforma trata de aclarar el untuoso y resbaladizo régimen de las donaciones y prohibir las bochornosas condonaciones de deudas por las entidades de crédito que se habían realizado sin mayor pudor, además de insistir en el control de la gestión económica con la incorporación de nuevas prácticas en los partidos políticos y asentar el control externo del Tribunal de Cuentas profundizando en el régimen sancionador. Otros importantes aspectos en los que ha venido insistiendo el Tribunal de Cuentas, como la consolidación de las cuentas con las asambleas o agrupaciones locales, se ha pospuesto hasta enero de 2017<sup>19</sup>. Con relación a las fundaciones, si bien se acogen muchos de los criterios perfilados por el Tribunal de Cuentas para acreditar su vinculación política, v se introducen algunos instrumentos que meioran su fiscalización

18

 $http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace\_Regeneraci\%C3\%B~3nDemocr\%C3\%A1tica.aspx$ 

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Informe 1042, de 26 de junio de 2014, estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas, correspondiente al ejercicio 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Me remito por su claridad al análisis crítico de esta reforma que ha publicado Óscar Sánchez Muñoz, "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", *Revista española de Derecho constitucional*, num. 104/2015, págs. 49 y ss.

económica, persiste la inexistencia de límites cuantitativos de las donaciones que reciben.

¿Qué resalto del último Informe que corresponde al año 2013?

Que las formaciones políticas avanzan lentamente en el cumplimiento de los requisitos formales: prácticamente todas envían el resumen de su contabilidad en plazo, sus "memorias" tienen algo más de contenido. Sin embargo, existen muchos reparos singulares en la fiscalización de las cuentas de cada formación: no inclusión de subvenciones, sobrevaloración de ingresos... Además, resultan muy insuficientes los instrumentos exigidos de control interno, la mayoría de las formaciones no presentan tal informe preceptivo (un 67%) y los que se han presentado prácticamente certifican la situación sin aludir a qué revisión se ha realizado, ni qué conclusión obtienen de la misma. Y subsiste la falta de remisión de la situación financiera y actividad económica de la mayoría de las agrupaciones locales, reconociendo el Tribunal que la última reforma, al atender a este punto tan demandado, les ha permitido posponer esta obligación con un largo periodo de transitoriedad.

Teniendo en cuenta estas carencias, las cifras de financiación y su falta de orden persiste: frente a la voluminosa financiación pública (más de 216 millones de euros), resultan escasos los recursos privados. No llegan a seis millones las donaciones privadas y son alrededor de 42 millones de euros los ingresos que se perciben de afiliados o simpatizantes. Cantidad, como ya he señalado, que no puede considerarse en toda su extensión como un ingreso privado motivado por el altruismo de afiliados, cuando muchos son representantes públicos obligados a realizar aportaciones notablemente superiores a las cuotas de afiliación.

Sigue siendo grave que esa elevada financiación pública procede de distintas instituciones que la distribuyen de manera peculiar. Así, y como vimos también supra, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas financian a sus grupos políticos con generosas sumas. El total supera los 65 millones de euros, de los cuales el Parlamento de Cataluña otorga más de 17, el de Andalucía casi 11 millones y Madrid más de 4 millones. Y de los casi 32 millones que otorgan los Ayuntamientos que han remitido información (383 cuya población supera los veinte mil habitantes), la desproporción es apabullante. Apuntar medias, medianas o modas resulta inútil, al no reflejar la realidad. Sigue resaltando la subvención del Ayuntamiento de Barcelona, casi 2,5 millones de euros, mientras que los Ayuntamientos de Bilbao o Madrid no alcanza el medio millón, y otros como Álava y Cádiz también rondan el medio millón. Ocurre lo mismo con las cantidades facilitadas por las Diputaciones y Juntas Generales. El total, casi 19 millones de euros, no se corresponde por igual a las 41 que han facilitado información que incluye la inexistencia de aportación en la Diputación de la Coruña, cero euros, con los 2.2 millones de la Junta General de Álava, los

1,8 millones de la Diputación de Cádiz y la Junta General de Guipúzcoa y el 1,2 de la Junta General de Vizcaya. Y más de otro millón otorgan en conjunto también muchas Comarcas catalanas.

Y a pesar del paso del tiempo, de las indicaciones de anteriores Informes y de las reformas, subsisten similares incumplimientos de la normativa vigente. Unos incumplimientos que no alcanzan a considerarse infracciones, de ahí que existan contadas sanciones. Dos, en concreto por no identificar dos donaciones que no llegan a mil euros. No es una errata entre tantos millones. Se trata de dos donaciones que no llegan a mil euros. Sin embargo, siguen siendo numerosas las ilegalidades: cuotas de afiliados que no se ingresan en cuentas separadas, ingresos de cuotas muy sobrevalorados porque han sido devueltos y su cobro se considera improbable; donaciones de las que no consta ninguna identificación o realizadas por personas jurídicas; pagos realizados en efectivo por importes superiores a los permitidos; se mantienen por formaciones vascas participaciones en sociedades mercantiles, aspecto ya denunciado por el Tribunal de Cuentas en los anteriores Informes, en los que insistía en la reconducción de estas participaciones económicas con nulo éxito a pesar de que ahora la prohibición resulta indubitada.

La deuda de las formaciones políticas con entidades de crédito sigue siendo muy elevada, más de 205 millones de euros, de los cuales más de cien millones corresponden a los dos partidos que han tenido la responsabilidad del Gobierno en España, el PSOE y el PP (más de 64 y 40 millones de euros, respectivamente). Otros partidos no han remitido información alguna sobre sus eventuales negociaciones, por lo que el Tribunal no ha podido fiscalizar este aspecto tan importante.

Y siguen las formaciones con patrimonio neto negativo, seis en total, con unas cifras ciertamente preocupantes: la coalición CiU, un patrimonio negativo de más de 8,5 millones de euros; o la federación de IU, de más de 11 millones de euros... Que mantienen, lógicamente también, unos grandes números rojos con los bancos (por ejemplo, Convergencia, casi 4,5 millones de euros; y Unió, más de 17 millones de euros). Circunstancia ésta que también concurre en dos de las fundaciones vinculadas al PSOE.

No termina aquí la fiscalización del Tribunal de Cuentas porque, como sabemos, también ha de fiscalizar los gastos de algunas campañas electorales. Otras son verificadas por los Consejos o Sindicaturas de cuentas autonómicos, más próximos todavía al poder.

Con relación a los Informes del Tribunal de Cuentas, no voy a resumir el recorrido de los mismos, sólo quiero destacar con relación al último publicado, relativo a las elecciones generales celebradas en noviembre de 2011, que reitera defectos en la existencia de ingresos en cuentas separadas para afrontar la campaña o un exceso sobre el límite permitido de

gastos de publicidad en medios de comunicación que origina la reducción de subvenciones. Recordemos que tales gastos se benefician de nuevas subvenciones públicas, cuyos criterios de distribución no garantizan la igualdad de oportunidades entre las distintas formaciones políticas. Acertadas críticas han denunciado esa situación y a ellas me remito. De ahí la palmaria diferencia entre los presupuestos declarados de los partidos grandes que han gobernado, el PP y el PSOE, cuyos presupuestos de campaña superan los diez millones de euros, frente a otras formaciones que no alcanzan el millón de euros.

Hasta aquí el penoso paseo por lo que podría ser el callejón del Gato, ya que el reflejo de las cuentas está bastante distorsionado.

#### II. La realidad no deformada. Algunos ejemplos.

La imagen que ofrecen las formaciones políticas contrasta con otros destellos y reflejos que provienen de denuncias de la UCO, escritos de la Fiscalía anticorrupción, cuya actividad está resumida en las Memorias que se presentan, además de las publicaciones realizadas por investigaciones de periodistas... Recientemente el Consejo General del Poder Judicial ha impulsado una base de datos para facilitar información con relación a procedimientos relacionados con algunos tipos delictivos que anudan corrupción, entre los que no se ha incluido la financiación ilegal de los partidos políticos <sup>20</sup>.

Los escándalos de corrupción conocidos en los que están implicados de manera directa responsables de formaciones políticas son numerosos. Tal

 $\underline{https://www.fiscal.es/memorias/memoria2015/FISCALIA\_SITE/recursos/pdf/MEMFIS15.pdf}$ 

Con relación al Consejo General del Poder Judicial, vid. Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2015, según recoge la Memoria del propio de 2015. Disponible en su página web:

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/Memoria-anual-2015--correspondiente-al-ejercicio-2014-

Así como la base de datos: <a href="http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/">http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/</a>

Además, otros libros recogen investigaciones de periodistas con relación a asuntos específicos. Por todos, por ser de los últimos que conozco, recuerdo la compilación que realizan Francisco J. Castañón, Eva Díaz Arévalo y Joaquín Vidal, *Diccionario de la corrupción*, Ed. Nostrum, Madrid, 2016;

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Algunos estudios han tratado de precisar los índices cuantitativos de la corrupción, tal es el caso de Carlota Tarín, "La medición de la corrupción en España: datos objetivos" en la obra colectiva La corrupción en España..., cit., págs. 67 y ss., así como Manuel Villoria y Fernando Jiménez, "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de corrupción (2004-2011)", Revista de Estudios Políticos, núm. 156/2012, págs. 13 y ss. La última Memoria de la Fiscalía que he consultado se refiere al año 2015:

mancha de aceite ha alcanzado una extensión difícil de aprehender. Es cierto que no se debe generalizar y atribuir a todos los partidos ni a todas las personas que dedican algún tiempo a la política tal desdoro. Pero sí hay que advertir que su propagación es ciertamente amplia.

Un recordatorio de la mayoría de los casos de corrupción resultaría excesivamente largo, para los contornos en los que debe moverse este texto, además de muy deprimente. De ahí que haya optado por resumir sólo unos pocos escándalos y, fundamentalmente, de dos formaciones políticas. Recuerdo aquellos en los que se ha presumido o intuido la existencia de financiación ilegal de la formación política, porque también hay que notar que muchos se refieren ya al enriquecimiento personal. Descuidan la máxima recogida en el dintel de algunas instituciones públicas, "obliti privatorum, publica curate" -olvidarse de los asuntos privados, ocuparse de los asuntos públicos-<sup>21</sup>.

En todo caso, también en los casos de ilícito enriquecimiento personal, no parece que pueda descartarse la posibilidad de que tanta riqueza asegurada mueva el ánimo para dar alguna limosna que beneficie a la formación política<sup>22</sup>.

Mi decisión de citar únicamente algunos escándalos de lo que parece ser una financiación ilegal de Convergencia i Unió y del Partido Popular será tachada sin duda de arbitraria, porque otras formaciones también se han visto afectadas por investigaciones -¿es necesario remontarse a los sumarios que afectaron al PSOE? ¿recordar otros escándalos de IU, el PNV, Unió Mallorquina, Coalición Canaria...?

Apoyo esta opción en algunos motivos: se trata de partidos políticos que han gobernado durante muchos años y las causas abiertas sobresalen como

<sup>21</sup> Inscripción del Palacio del Rector en Dubrovnik -aparece también en otros edificios de Basel y Lustrola-, y que recuerda una mínima cautela que ha de seguir el gobernante que se repite desde la tradición greco-latina. La historiadora Nella Lonza ("Obliti privatorum publica curate: a Ragusan political epigraph and its historical background", *Dubrovnik Annals* 11, 2007, págs. 25 y ss.) apunta a textos de Platón (*La República*) y discursos de Cicerón (*De officiis*). Recientemente esta fórmula se ha rescatado en un Informe del Dictamen del Comité de las Regiones europeas relativo al paquete sobre la protección de la economía lícita. Tiene fecha de 10 de octubre de 2012 (DOCE, 2012/C 391/14) y en él se anima a los Alcaldes a firmar al inicio de su mandato una carta deontológica que la recogiera.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Insiste en la tradición del caciquismo Rafael Jiménez Asensio, "España, ¿un país sin frenos?, dentro de la obra colectiva *La corrupción en España...*, cit., págs. 17 y ss. En este sentido, recuerdo que se han dictado ya sentencias condenatorias con quienes fueron responsables de Unió Mallorquina por prevaricación, malversación de fondos públicos, fraude a la Administración... casos bautizados como *Som Oms*, que recalificaron terrenos de manera ilegal, o "Maquillaje", que subvencionaron empresas audiovisuales. O, en la actualidad la Fiscalía ha presentado escrito de acusación en el denominado caso *Emarsa*, la entidad metropolitana de aguas residuales de Valencia, por el inmenso agujero de pérdidas que condujo a su liquidación... O situaciones en las que se advertía el mantenimiento de una clara situación de caciquismo o clientelismo (por ejemplo, caso *Baltar* o caso *Manilva*).

voluminosas puntas de icebergs dentro de tantas plataformas de hielo de corrupción que nos han dejado helada la confianza en muchos responsables públicos. En varios sumarios, de manera cautelar, se ha fijado su posible responsabilidad civil como partido político, lo que ha conducido a la presentación de garantías sustanciales y muchas de sus sedes estén embargadas. Es más, los cuerpos de investigación han pasado horas en esas sedes para recopilar datos. Esas imágenes -de sedes ocupadas- son suficientemente elocuentes. En fin, y porque entre la mucha información publicada sobre escándalos de corrupción política, he tratado de hacerme eco sólo de los datos que resultan de los sumarios, lo que parece una información más fidedigna.

Lo que quiero mostrar es cuán distorsionada es la imagen de los espejos de la casa del Tribunal de Cuentas. Ya lo he dicho, parece situada en el callejón del Gato. Es más, incluso queda la sensación de que se nos ha dado un vulgar gato de unos datos en lugar de la auténtica liebre de la situación financiera.

#### A) ¿Confluencia de comisiones?

Recordemos que una de las primeras condenas por financiación ilegal fue bautizada como "caso *Pallerols*" donde fondos europeos para la formación fueron desviados al partido Unió. El caso concluyó con una sentencia de conformidad con leves penas de cárcel y la devolución de los recursos distraídos<sup>23</sup>.

Se mantiene la investigación abierta -o no se ha fijado la fecha de apertura de juicio oral- en otros muchos casos que afecta a la formación política que ha gobernado la Comunidad Autónoma de Cataluña durante muchos años.

Cuando corrijo este texto —en marzo de 2017- se está celebrando la vista oral del "caso *Pallau*" o "*Millet*" que gira alrededor de varios contratos relativos al Palau de la Música y del Orfeón catalán, y que puede resumirse en el expolio de muchos millones de euros a través de una Fundación que luego no se transferían a las actividades musicales. Además del presunto enriquecimiento personal, de los registros e informes policiales y de la Agencia Tributaria, parecen existir indicios sobre las comisiones que alcanzaban el 4% de las futuras adjudicaciones de obra pública a favor de la formación política Convergencia y posible compromiso para adjudicar otros contratos administrativos.

No hay todavía ninguna marca en el calendario para abrir el juicio oral contra unas de las ramificaciones cuya investigación prosperó sobre la financiación

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> El Tribunal Supremo mediante el Auto de 19 de septiembre de 2005 acordó sobreseer en parte el proceso, en concreto con relación a las personas aforadas, y que continuara el mismo en el Juzgado de Barcelona.

ilegal de CiU. Las primeras denuncias anónimas presentadas hace más de diez años y que señalaban el cobro de comisiones a favor de las formaciones políticas, se archivaron. Con el tiempo otra semilla -la denuncia de un constructor, acreditando la petición de un porcentaje de comisión para beneficiarse de la adjudicación de obras de rehabilitación de viviendasgerminó y generó la investigación sobre el denominado caso "Adigsa", por la denominación de la empresa pública que podría ser la intermediaria en las transacciones. En julio de 2014, la Fiscalía concretó su escrito de calificación con acusaciones de malversación de caudales públicos, prevaricación, falsedad... dirigidas contra los responsables de la empresa pública. Aproximadamente un año antes el Tribunal Superior de Justicia había confirmado que los aforados afectados también por las investigaciones no habían participado del cobro de comisiones ni conocían irregularidad alguna. La magistrada que tomó aquella decisión fue nombrada tres meses después responsable del programa de políticas de transparencia del Gobierno catalán. Cargo que ocupó hasta enero de 2016, fecha en la que se la cesa ante la tensión manifestada dentro del Gobierno catalán al haber sido su marido, ex alcalde por la formación Convergencia, detenido en varias operaciones abiertas por la Guardia Civil a raíz de las investigaciones de otro caso de corrupción, denominado "el porcentaje del 3%".

Otras investigaciones, la mayoría realizadas por la Guardia Civil, se mantienen: caso "Innova" que se desglosa en varios sumarios; el caso ITV; el bautizado como "Torredembarra"; el caso "Teyco" en el que aparecen reconocidas donaciones a la Fundación de Convergencia; el caso "Manga", que ofrecen un elenco de prácticas nada modélicas: la irregularidad en la adjudicación de contratos administrativos, la mediación de comisiones, malversación de caudales públicos, estafas, delitos contra la Hacienda pública... Y otras más, donde también se presumía que confluían medios para la financiación ilegal de estas formaciones políticas, se han archivado sin perjuicio de alguna censura por los Tribunales con relación a deficiencias en su instrucción: "caso Casino" o "caso Fundació Cataluyna i Territori".

#### B) Un popurrí de sumarios

Varias investigaciones giran sobre la financiación del Partido Popular con el fin de acreditar o despejar cualquier sombra de duda acerca de si han obtenido unas ingentes cantidades de dinero fuera de los cauces legales permitidos y sin dar noticia alguna al Tribunal de Cuentas, lo que supondría, si así se demuestra, la existencia de financiaciones paralelas.

Con el alias de "Gürtel" se denominó el expediente que abrió la Fiscalía Anticorrupción a raíz de la denuncia presentada por un exconcejal del PP que aportó documentación, contabilidad y grabaciones sobre negocios que se habían extendido durante años por las relaciones personales y políticas

entre empresarios y cargos públicos<sup>24</sup>. Aunque la tedesca denominación aludía a uno de los investigados, realmente parecía el cinturón de una gran trama. Porque, según los datos publicados del sumario, muchos eran los millones de euros en contratos, de los cuales se beneficiaban y enriquecieron los mismos gestores de las empresas, los intermediarios y algunos responsables políticos, bien percibiendo cantidades en metálico, regalos, bien advirtiendo lo espléndido de los actos que se suceden en las campañas electorales.

Según pudiera deducirse de la lectura de algunos informes, la pérdida del Gobierno en 2004 supuso un punto de inflexión donde no sólo disminuyeron los contratos con las empresas de la trama, sino que también parece que existió la intención por parte de algunos responsables del PP de escribir el final a tales relaciones. Sin embargo, según los datos del sumario subsisten contratos de publicidad e imagen; adjudicación de concesiones de servicios públicos locales; beneficios de las recalificaciones de terrenos a través de los instrumentos de planeamiento; contratos relativos a la organización de la visita del Papa a Valencia, congresos y eventos impulsados por las Administraciones autonómicas... y, lo que debería preocupar más si se prueba de manera concluyente, cuantiosos contratos para organizar los actos y otras entregas de dinero durante las campañas electorales... Los informes policiales, apoyados en la contabilidad recogida, aluden a una "doble facturación y financiación ilegal" de algunas empresas de esta trama circular<sup>25</sup>.

Algunas piezas se han separado de este proceso, como el conocido "papeles Bárcenas" que alude a una financiación oculta y a posibles remuneraciones a favor de algunos responsables del PP; u otras que corren paralelas como el caso "Púnica".

Otro monumento a la limpieza es el caso "Taula". Estas investigaciones se alojan en la Comunidad Valenciana. Varias descripciones de algunos responsables, que se avalan por grabaciones tomadas, señalan la negociación entre cargos representativos y empresas que recibían adjudicaciones de servicios locales, como la limpieza y mantenimiento de la Lonja de Valencia, de las Torres de Quart, de varios puentes... La empresa beneficiada por las adjudicaciones de estos contratos satisfacía una remuneración al intermediario-recaudador, parte de la cual se presume que se integraba en unas cuentas de la formación política.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Actitud honesta que le hizo merecedora del I Premio Hay Derecho.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Muchas son las informaciones publicadas por la investigación de periodistas que reproducen entrecomillados frases de los sumarios. Entre ellas destaco el artículo de Carlos E. Cué y José Antonio Hernández en el diario El País, el día 18 de abril de 2010, que además recibió el Premio Ortega y Gasset de periodismo.

Consta en este sumario, por ejemplo, que la secretaria del grupo municipal llamó a varios cargos para que ingresaran una donación de quinientos euros, cantidad que les era entregada previamente con un gran billete morado. Y aparece también en este sumario la información remitida por entidades financieras al Juez instructor sobre la cuentas corrientes de la formación política, que recibían donaciones y pagaban gastos electorales. Información que no fue enviada a la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, cuyos informes declaran la corrección de los gastos electorales<sup>26</sup>.

Y, en fin, hay otros muchos más procesos que atienden a comisiones que podrían haber financiado de manera ilegal las campañas electorales en las Islas Baleares (las veintitantas causas del caso *Palma Arena*, los casos *Túnel del Sóller, Turismo Joven, Over Marketing, Ibatur* entre otros), la Comunidad Valenciana (casos *Imelsa, Emarsa*); distorsionado las adjudicaciones de servicios de recogida de basuras en la Región de Murcia, en Alicante; los contratos de servicios gestionados por la empresa pública Acuamed, y un largo y triste etcétera.

#### III. ¿Es posible contemplar otro horizonte?

Tomar mínima conciencia de los escándalos de corrupción política puede desalentar y probablemente considerar que no existen fuerzas para cambiar el rumbo. Y es que parece insuficiente impulsar reformas legislativas cuando se esquivan tantas reglas.

Es cierto que ante el alud de noticias de escándalos de corrupción se han introducido algunas precisiones cuya eficacia todavía no hemos comprobado y deberíamos tener una mínima paciencia que el tiempo nos reclama en estos periodos de transitoriedad. Hemos visto que mediante la Ley orgánica 3/2015, de 30 de marzo se han modificado las leyes de los partidos políticos, de su financiación o del Tribunal de Cuentas, entre otras, con el fin de ajustar las pautas de una mejor llevanza de sus cuentas, limitar las donaciones, impedir las negociaciones con entidades financieras en condiciones distintas a las del mercado abierto, introducir un cierto ánimo de austeridad, mejorar el control por el Tribunal de Cuentas, precisar un riguroso régimen sancionador, en fin, incrementar también la trasparencia de su actuación<sup>27</sup>.

Vid. los Informes sobre la regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a las Cortes valencianas de 22 de mayo de 2011 y 24 de mayo de 2015, disponible en la página web de este organismo: http://www.sindicom.gva.es/

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Entre los últimos trabajos que analizan esta cuestión capital, recuerdo las consideraciones de Emilio Guidot "Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción", en la obra colectiva *La corrupción en España*, cit, págs. 157 y ss.; más en concreto con relación a la financiación, aunque previo a las últimas reformas, Borja Carbajosa Pérez,

También se han incorporaron al Código penal delitos por financiación ilegal de partidos políticos: Ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo que introduce los nuevos artículos 304 bis y 304 ter. La tipificación queda lejos de ofrecer el dibujado perfil que exige una clara norma penal, pues hay remisiones legales poco procedentes, así como vanos que dificultarán una eficaz persecución. Un ejemplo, queda dentro del tipo determinadas donaciones privadas pero cuesta incluir en la interpretación las condonaciones de deudas. Me remito a los estudios realizados por los penalistas<sup>28</sup>.

Igualmente se ha tratado de incidir en los riesgos que la privilegiada posición de los altos cargos, que en ocasiones había derivado en desviaciones de poder y mayores desvíos de dinero. Otra Ley de la misma fecha -Ley 3/2015, de 30 de marzo-, regula, como sabemos, el estatuto jurídico del alto cargo de la Administración general del Estado, sus responsabilidades y dedicación, sus incompatibilidades y compensaciones. Bien han destacado Andrés Betancor y Marcos Vaquer las carencias que todavía muestra esta regulación. Unos defectos que pudieron haberse evitado pues estos Catedráticos participaron como expertos durante la tramitación de la Ley en el Congreso de los Diputados<sup>29</sup>.

En todo caso, quiero señalar que, entre otras nuevas previsiones, esta Ley ha incorporado el examen del adecuado cumplimiento de sus obligaciones y de la situación patrimonial al concluir su mandato (art. 23).

Tal medida parece querer avanzar en la dirección que Sosa Wagner y yo misma habíamos reclamado, recordando las instituciones históricas en nuestro libro <u>Bancarrota del Estado y Europa como contexto</u> (Ed. Marcial Pons, 2011). En concreto, el viejo juicio de residencia o "purga de taula".

<sup>28</sup> Francisco Javier Muñoz Cuesta, "Delitos de financiación ilegal de los partidos políticos", *Revista Aranzadi Doctrina* 5/2015. Hace años que Beatriz Romero Flores, en su monografía <u>Partidos políticos y responsabilidad penal: la financiación electoral irregular.</u> Ed. Atelier, Barcelona, 2005, atendió a las implicaciones penales de algunas actuaciones realizadas por responsables políticos.

<sup>29</sup> Vid. sus incisivas consideraciones en Andrés Betancor, "Puertas giratorias: regulación y control"; y Marcos Vaquer Caballería "Corrupción política y Ordenamiento jurídico", ambos trabajos publicados en el libro colectivo <u>La corrupción en España...</u> cit., págs. 157 y ss; y 125 y ss., respectivamente. Además, en la página web del Congreso de los Diputados pueden verse sus intervenciones del día 24 de abril de 2014.

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones?\_piref73\_1335415\_73 \_1335414\_1335414.next\_page=/wc/enviarCgiBuscadorIntervenciones

<sup>&</sup>quot;Transparencia y financiación de los partidos políticos", Revista española de control externo, núm. 42/2012, págs. 199 y ss; y Joan Ridao Martín, "La transparencia y el control económico y financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7/2014, págs. 211 y ss.

Porque bien han explicado los historiadores los medios que en otras épocas han permitido exigir responsabilidades a gobernantes y funcionarios<sup>30</sup>. Por ejemplo, en el Derecho romano del Bajo imperio se les sometía al deber de permanecer durante un determinado número de días en el lugar que habían regido para posibilitar la presentación de quejas o reclamaciones. De ahí se extiende en el tiempo y llega a las Partidas Alfonso X el Sabio, donde se previene que los jueces del lugar y los "adelantados" de un territorio, cuando cesaban en el ejercicio de sus respectivos oficios, respondían ante sus súbditos de su gestión durante cincuenta días. Y se incorpora al Ordenamiento de Alcalá y a una Pragmática de los Reyes católicos ... De manera similar en la Corona de Aragón se llamaba "purgar taula" a la obligación que los vegueres y otros oficiales tenían de quedar sujetos a investigación y exculparse de los posibles verros que hubiesen cometido así como de repararlos (purga). Concluido el procedimiento, si el juicio ciudadano era positivo, la autoridad podía seguir ascendiendo en su carrera político-funcionarial; de lo contrario, era sancionado con una multa o con la prohibición de por vida de un nuevo cargo.

De ahí que ya hace años nos preguntáramos: por qué no incorporar estos procedimientos al Ordenamiento vigente. ¿Qué tal si los ciudadanos pudieran emitir un juicio durante unos meses acerca de las deudas contraídas por los gobernantes? ¿Qué tal si tuvieran estos que explicar para qué habían servido y se vieran obligados a precisar las concretas inversiones realizadas con el dinero prestado? Y ¿si el citado gobernante no pudiera tener acceso a los beneficios propios de su condición de "ex" (pensión vitalicia, oficina propia, coche, personal...) si no lograra que su gestión fuera merecedora de un juicio positivo?

Por eso, a los efectos que aquí interesan, la corrupción política, un análisis del enriquecimiento patrimonial podrá ser un medio de advertencia y, en su caso, exigencia de responsabilidad a los cargos políticos.

Veremos qué nos depara la Oficina de conflictos de intereses porque hay decisiones que parecen persistir en no acoger unas mínimas prácticas de responsabilidad política y buen gobierno<sup>31</sup>.

Por todo ello, visto el funcionamiento de los partidos y la fiscalización por el Tribunal de Cuentas: ¿será esta regulación suficiente? Porque: ¿cómo controlar las donaciones si a través de las mismas se puede blanquear el dinero de las comisiones? ¿Cómo supervisar los convenios de colaboración a través de los cuales también se financia a las formaciones políticas?

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Por todos vid. Luis García Valdeavellano, <u>Curso de historia de las instituciones españolas:</u> <u>de los orígenes al final de la Edad Media</u>, Alianza Editorial, 1986.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Cuando escribo estas líneas se ha difundido que el Gobierno en funciones ha propuesto como vocal del Banco Mundial a un ex Ministro que tuvo que dimitir.

¿Cómo garantizar que los contratos que se suscriben para tantos actos de campaña u otras actividades de los partidos se realizan a precios razonables? Porque alto resuenan los do de pecho que lanza Fígaro en el Barbero de Sevilla de Rossini con libreto de Sterbini para insistir en que "all'idea di quel metallo portentoso, onnipossente, un vulcano la mia mente già incomincia a diventar". Cuando se trata de dinero, muchas cabezas funcionan con más agilidad.

Es más, si no fueran pocas las dificultades para perseguir la corrupción y garantizar el cuidado de los fondos públicos, hay que saber que el Tribunal Supremo ha realizado un significativo giro a la hora de enjuiciar la responsabilidad contable determinada por el Tribunal de Cuentas. Lo que puede conducir a que queden muchas conductas sin el debido reproche. Y es que tras unas primeras sentencias en las que se reconocía la amplia jurisdicción del Tribunal de Cuentas a la hora de analizar las actuaciones de las autoridades públicas, la consideración de los pagos realizados de manera indebida para advertir los alcances y exigir la procedente responsabilidad, recientes pronunciamientos han empezado a levantar sucesivos obstáculos que están impidiendo dicha fiscalización y exigencia de responsabilidad. Así, se acotan lo que son pagos ilegítimos, indebidos distintos al alcance; se realizan interpretaciones muy estrictas de las facultades para conocer cuestiones prejudiciales; se niega la jurisdicción para declarar la invalidez de actos administrativos... Pronunciamientos que están consiguiendo un retraimiento de las actuaciones del citado organismo de control<sup>32</sup>.

Urge corregir este gran riesgo y, de ahí, la conveniencia de atender a las interesantes propuestas que se están formulando de permitir al Tribunal de Cuentas suscitar cuestiones a los órganos jurisdiccionales para que analicen la validez de los actos administrativos, así como legitimar a la fiscalía para la impugnación de tales actuaciones<sup>33</sup>.

#### IV. Propuestas finales.

Como me responsabilicé de ofrecer mi opinión sobre otras posibles soluciones, formulo algunas propuestas para iniciar un debate de posibles reformas. No oculto que las hago sin mucha confianza, pero también se escriben cartas a los reyes magos. Y para no alarmar a tan egregias majestades empezaría por lo más asequible, de menor a mayor.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Me refiero, entre otras, a las sentencias del Supremo de 28 de noviembre de 2012, 28 de febrero de 2013, 4 de febrero de 2014, 21 de enero de 2015... Un completo análisis de esta jurisprudencia con ilustrativas propuestas ha publicado José Ramón Chaves, "La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance", El Consultor de los Ayuntamientos, abril 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Vid. Informe anual de 2015 de la Fiscalía, así como las interesantes propuestas de José Ramón Chaves en el artículo anteriormente citado.

**Primera**: para prevenir una financiación ilegal, el Tribunal de Cuentas debería aparecer como un auténtico órgano constitucional separado de las pugnas políticas y provisto de un adecuado arsenal para controlar a las formaciones políticas. Lo mismo cabe exigir de los Consejos o Sindicaturas autonómicas. Tal arsenal debería integrarse por medios económicos y humanos suficientes. En consecuencia, procede garantizar que los sistemas de selección de su personal mantengan con rigor los principios de mérito y capacidad. Y, sobre todo, que los vocales que tienen la máxima responsabilidad gocen de prestigio y estén ayunos de vinculación política alguna<sup>34</sup>. En este sentido recuerdo, pues ya me he pronunciado en otras ocasiones<sup>35</sup>, la conveniencia de introducir en el procedimiento de selección un trámite de sorteo que rompa el cordón umbilical entre el vocal y la formación política que lo ha elevado a tal dignidad.

Tal reforma no exige la modificación de la Constitución porque, como sabemos, la misma se remite a la Ley orgánica que regula su composición y funcionamiento. Mi propuesta se dirige a modificar mínimamente el procedimiento de nombramiento que se iniciaría con una convocatoria pública a la que acudirían los especialistas que libremente lo desearan y reunieran los requisitos pertinentes. Convocatorias, recordemos, que son práctica común para la selección en muchos directivos de organismos europeos. A partir de ahí, las comisiones parlamentarias comprobarían de forma rigurosa y con transparencia, trayectorias y méritos alegados, incluso se podría mantener comparecencias de examen como ocurre también en el Parlamento Europeo y se confeccionaría la lista definitiva de los candidatos, que serviría para realizar el sorteo.

Porque garantizada la idoneidad de tantos candidatos, debería resultar indiferente la persona concreta que sea designada. El azar que ofrece todo sorteo proporcionaría la ventaja de que los nombrados podrían ejercer las funciones de fiscalización en condiciones de independencia y por tanto libre de compromiso adquirido -explícito o implícito- con formación política alguna.

<u>Segundo</u>: para prevenir conductas nocivas habría que insistir en la exigencia de responsabilidad administrativa y penal. La responsabilidad

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Resulta ya casi un lugar común recordar la transcendencia de las buenas instituciones jurídicas para el desenvolvimiento adecuado de las organizaciones políticas como han resaltado, Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países*, Ed. Deusto, Barcelona, 2ª ed. 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Así, en mi artículo "Las paradojas de Zenón y la Autoridad europea de valores y mercados", *Revista de Derecho bancario y bursátil*, núm. 135/2014, págs. 167 y ss.; en la tribuna con Francisco Sosa Wagner "La suerte en la democracia", publicada en el periódico El Mundo el día 24 de julio de 2014. Más consideraciones y precisiones sobre la incorporación del sorteo en los sistemas de selección desarrolla Francisco Sosa Wagner en su libro *La independencia judicial ¿una fábula?*, Ed. La Esfera de los libros, Madrid, 2016.

administrativa debería saltar con las alertas derivadas de una amplia información -transparencia se dice ahora- ante cualquier decisión que apareciera pringada por esa red clientelar: contratación de personal amigo o familiar, adjudicaciones de contratos, subvenciones ilegales... Para perseguir la responsabilidad penal se requieren más medios en la fiscalía anticorrupción y en los juzgados que instruyen los sumarios. Hemos visto que muchos procesos se extienden durante años.

Resulta necesario, además, garantizar la absoluta independencia de las altas magistraturas que pueden llegar a conocer de los procesos contra políticos: designación reglada de los magistrados del Tribunal Supremo y otros puestos judiciales; supresión de la propuesta por las Asambleas legislativas de magistrados en los Tribunales Superiores de Justicia; impedimento de las puertas giratorias entre la magistratura y la responsabilidad pública, aspectos todos ellos que bien ha explicado Francisco Sosa Wagner, por lo que me remito íntegramente a su libro<sup>36</sup>.

Y, por supuesto, como se viene también señalando: prohibir los indultos tras las condenas de corrupción política y limitar el número de cargos públicos aforados. El hecho de que existan más condenas penales de responsables locales se ha interpretado en el sentido de que existe un mayor grado de corrupción en el ámbito local. ¿Nadie se ha preguntado si para comparar esos datos no influye la falta de aforamiento?

Tercero, acrecentar la información a los ciudadanos. Para avanzar en la corrección del funcionamiento democrático, las sociedades han de ser abiertas, los ciudadanos han de actuar de manera consciente y responsable y, para ello, resulta imprescindible una adecuada información. Es cierto que las últimas reformas han apuntado mejor la obligación de difundir información por los partidos políticos. Pero, ni resulta inmediata, ni está siempre actualizada. Además su contenido suele presentarse de manera engorrosa. De ahí que proponga la siguiente precisión. Igual que en muchas operaciones bursátiles se facilita la publicidad de sus elementos esenciales a través de un escueto folleto; igual que en muchos bienes aparecen etiquetas que gozan de cierta uniformidad para advertir de su respeto ambiental, las garantías en su trazabilidad; igual que los electrodomésticos incorporan etiquetas sobre el consumo energético... se podría presentar una "etiqueta" que sirviera para advertir con rapidez que la formación política está al corriente del cumplimiento de las normas, libre de tacha por el Tribunal de Cuentas, recoger el mínimo porcentaje de "grasa" financiera, etc...

<u>Y cuarto</u>, a mi juicio la más importante aunque soy consciente de su extrema dificultad. Si se quiere prevenir una financiación ilegal de los partidos hay que tomarse en serio la reducción drástica de los gastos por

-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Francisco Sosa Wagner, *La independencia judicial ¿una fábula?*, Ed. La Esfera de los Libros, Madrid, 2016.

parte de las formaciones políticas. Es triste llegar a la idea de que cuánto menos dinero puedan utilizar, menos ilegalidad existirá. Pero tal es mi conclusión. Es cierto que existen acertadas propuestas para mejorar el sistema de financiación pública, pero no ha de desatenderse la necesidad de reducir los gastos generales de las formaciones políticas<sup>37</sup>

Hay que retener lo abultado de las cifras de las que hablamos. Recuerdo muy brevemente algunas.

Por ejemplo, el activo de los partidos que han gobernado, el PP y el PSOE, es bastante similar. En el cierre de 2013, superaba los 115 millones de euros el del PP y más de 114 millones tiene el PSOE. Y las deudas vivas con entidades de crédito eran también serias: más de 40,5 millones de euros el PP y 64,5 millones el PSOE.

Además, cada año se facilita una voluminosa financiación pública a los partidos políticos, alrededor de 300 millones de euros. También a las fundaciones de los partidos se les facilitan ayudas públicas. En una de las últimas convocatorias para ayudas a la cooperación cuyos beneficiarios sólo podían ser las fundaciones de las formaciones políticas se distribuyeron 785 mil euros, de los cuales, prácticamente su totalidad, más del 94%, se atribuyó a las fundaciones del PP y del PSOE<sup>38</sup>...

Las campañas electorales atraen una inmensa cantidad de millones de euros que se declaran. Y no sabemos hasta dónde alcanza lo que no se declara.

Hay aspectos en los que podría reducirse mucho tal cuantía, además de evitar ilegalidades y, lo que es más importante garantizar una competencia electoral leal. Así, por ejemplo, exigir que los contratos de las formaciones políticas sean conocidos. No me estoy refiriendo a que respeten los principios de publicidad y concurrencia como entidades perceptoras de fondos públicos, sino algo más. Que todos sus contratos -de publicidad, de actos de campaña, etc...- sean públicos para evitar que, a través de los mismos, se multipliquen gastos con las empresas vinculadas y amigas.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>Entre otros, los artículos ya citados de Óscar Sánchez Muñoz, "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", *Revista española de derecho constitucional*, núm 104/2015, págs. 49 y ss. y "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 99/ 2013, págs. 161 y ss.; así como el trabajo de Andrés Boix Palop, "Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos" en la obra colectiva dirigida por Ángeles Jareño Leal, *Corrupción pública: cuestiones de política criminal*, Ed. Iustel, Madrid, 2014, págs. 161 y ss.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> BOE de 29 de julio de 2016, que ha sido comentado por Leopoldo Tolivar en el Blog Espúblico y también por Eva Belmonte en "El Boe nuestro de cada día".

Cuando corrijo estas líneas se está tramitando el proyecto de ley de contratos del sector público que ha acogido dentro de su ámbito de aplicación a los partidos políticos y a los sindicatos. Confiemos que cuando el texto final aparezca en las páginas del Boletín oficial no se haya vaciado esta previsión inspirada por la Directiva europea.

Por otro lado, también podría reducirse el gasto electoral. Una partida importante es la de envíos de propaganda. En el último Informe del Tribunal de Cuentas que fiscaliza gastos de elecciones generales, las de noviembre 2011, de los 65 millones en gastos totales, 25 millones cubrieron la propaganda electoral. Mucha resulta absolutamente obsoleta e inútil, como tantos carteles en las vías públicas. Otra propaganda, como la publicidad en los medios de comunicación privados debería estar adecuadamente encorsetada para garantizar la limpieza de la campaña. Y otro aspecto, como el envío postal de información y las papeletas electorales, genera una gran desventaja entre las formaciones políticas. Resulta notablemente desproporcionada la subvención existente a los partidos mayoritarios, cuando con un único sobre -como ocurre en otros muchos países y cito sólo Gran Bretaña- pueden incluirse todas las candidaturas que se presentan. Aunque, claro, que los votantes adviertan cuántas posibilidades tienes de optar y elegir facilitar que pierdan su hegemonía los partidos tradicionales.

En fin, junto a los gastos de campaña, las formaciones políticas deberían reducir drásticamente sus gastos de funcionamiento y organización. Ello conduce a la necesidad de repensar mucho su adecuada estructura y abre grandes interrogantes: ¿qué clase de "órganos directivos" han de mantenerse para evitar la "cupulocracia" que padecemos? y ¿con qué base han de contar los partidos políticos? Durante estas décadas parece que los grandes partidos han resucitado la situación de caciquismo que ha caracterizado muchas épocas de la Historia de España al extender una amplia red clientelar y la versatilidad del dinero ha sido el instrumento indispensable<sup>39</sup>.

El deseo es que la sociedad vuele libre, que no quede atrapada en las telas de araña que tejen los partidos. Pero eso ya son telas para tejer otro libro.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Un suficiente recordatorio se puede leer en Antonio Robles Egea (comp.) <u>Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea</u>, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1996.

#### Bibliografía citada:

- D. Acemoglu y J. A. Robinson, *Por qué fracasan los países*, Ed. Deusto, Barcelona, 2ª ed. 2012.
- G. Ariño Ortiz, *La financiación de los partidos políticos*, Foro de la Sociedad civil, 2009
- A. Betancor, "Puertas giratorias: regulación y control" en el libro colectivo dirigido por M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú y J.Tejedor Bielsa, <u>La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos</u>, Ed. Atelier, Barcelona, 2015, págs. 157 y ss.
- R. Blanco Valdés, <u>Los partidos políticos</u>, Ed. Tecnos, Madrid, 1990 <u>Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad</u>, Alianza Editorial, Madrid, 2001
- A. Boix Palop, "Modelos de financiación de partidos políticos y corrupción: de los partidos del sistema a los partidos de los ciudadanos" en la obra colectiva dirigida por Ángeles Jareño Leal, <u>Corrupción pública: cuestiones de política criminal</u>, Ed. lustel, Madrid, 2014, págs. 161 y ss.
- B. Carbajosa Pérez, "Transparencia y financiación de los partidos políticos", *Revista española de control externo*, núm. 42/2012, págs. 199 y ss.
- J.R. Chaves García, "La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance", *El Consultor de los Ayuntamientos*, abril 2017
- J.A. Fernández Ajenjo, <u>El control de las Administraciones públicas y la lucha</u> <u>contra la corrupción</u>, Ed. Civitas, Madrid, 2011

Fundación Hay Derecho, <u>Corrupción institucional y controles administrativos</u> <u>preventivos</u>, disponible en la página web de la Fundación <u>www.fundacionhayderecho.com</u>

- L. García Valdeavellano, <u>Curso de historia de las instituciones españolas: de</u> los orígenes al final de la Edad Media, Alianza Editorial, 1986.
- Y. Gómez Sánchez, El Tribunal de Cuentas: control económico-financiero externo en el Ordenamiento constitucional español, Ed. UNED, Madrid, 2001
- E. Guidot "Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción", en la obra colectiva dirigido por M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú y J.Tejedor Bielsa, *La corrupción en España*.

- <u>Ámbitos, causas y remedios jurídicos</u>, Ed. Atelier, Barcelona, 2015, págs. 157 y ss.
- M. Iglesias "Dinero y votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España", págs. 123 y ss. publicado en <u>Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España</u>, coord por J.L. Cascajo y A. Martín de la Vega, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- N. Lonza, "Obliti privatorum publica curate: a Ragusan political epigraph and its historical background", *Dubrovnik Annals* 11, 2007, págs. 25 y ss.
- G. Martínez Cousinou, <u>El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos: actores, intereses y estrategias en España y el Reino Unido</u>, Tesis doctoral presentada en la UNED, disponible en http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencPolSoc-Gmartinez/Documento\_1.pdf
- F. Javier Muñoz Cuesta, "Delitos de financiación ilegal de los partidos políticos", *Revista Aranzadi Doctrina* 5/2015.
- A. Nieto, <u>Corrupción en la España democrática</u>, Ed. Ariel, Barcelona, 1997. <u>El desgobierno de lo público</u>, Ed. Ariel, Barcelona, 2008.
- E. Pajares Montolio, *La financiación de las elecciones*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998
  - "El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos" en la obra colectiva <u>Derecho constitucional del siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional</u>, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur, 2006
- J. Ridao Martín, "La transparencia y el control económico y financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7/2014, págs. 211 y ss.
- J. Rodríguez Teruel y F. Casal Bértoa, "La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada", *Presupuestos y gasto público*, núm. 82/2016, págs.. 159 y ss.
- B. Romero Flores, *Partidos políticos y responsabilidad penal: la financiación electoral irregular*, Ed. Atelier, Barcelona, 2005.
- Ó. Sánchez Muñoz, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2007
- "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", *Revista española de derecho constitucional*, núm 104/2015, págs. 49 y ss.

- "La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate", *Revista española de derecho constitucional*, núm. 99/ 2013, págs. 161 y ss.
- F. Sosa Wagner <u>La independencia judicial ¿una fábula?</u>, Ed. La Esfera de los libros, Madrid, 2016.
- con M. Fuertes, <u>Bancarrota del Estado y Europa como contexto</u>, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2011.
- C. Tarín, "La medición de la corrupción en España: datos objetivos" en la obra colectiva dirigido por M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú y J.Tejedor Bielsa, *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Ed. Atelier, Barcelona, 2015, págs. 67 y ss.
- M. Vaquer Caballería "Corrupción política y Ordenamiento jurídico", en el libro colectivo dirigido por M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú y J.Tejedor Bielsa, <u>La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos</u>, Ed. Atelier, Barcelona, 2015, págs. 125 y ss.,
- M. Villoria Mendieta, J.M. Gimeno Feliú y J.Tejedor Bielsa (dirs.), <u>La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos</u>, Ed. Atelier, Barcelona, 2015.
- M. Villoria y F. Jiménez, "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de corrupción (2004-2011)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 156/2012, págs. 13 y ss.