

Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Derecho

Partidos políticos y corrupción: sus formas de financiación

Trabajo fin de grado presentado por: Soraya Rodríguez Moreno
Titulación: Grado en Derecho
Línea de investigación: Derecho Público
Director/a: Manuel José Iglesias García

Barcelona, Julio de 2018

CATEGORÍA TESAURO: 3.1.3

Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Derecho

Partidos políticos y corrupción: sus formas de financiación

Trabajo fin de grado presentado por: Soraya Rodríguez Moreno
Titulación: Grado en Derecho
Línea de investigación:
Director/a: Manuel José Iglesias García

Barcelona, Julio de 2018

CATEGORÍA TESAURO: 3.1.3

ÍNDICE

II. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	1
III. RESUMEN.....	2
IV. INTRODUCCIÓN.....	2
V. SISTEMA POLÍTICO EN ESPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	3
V.1 Legislación de los Partidos Políticos.....	6
V.1.1 Ley de Partidos.....	6
V.1.2 Ley de Financiación de los Partidos Políticos.....	7
VI. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	9
VI.1 Financiación Pública.....	10
VI.2 Financiación Privada.....	10
VI.2.1 Aportaciones de sus afiliados.....	11
VI.2.2 Donaciones privadas.....	11
VI.2.3 Operaciones Asimiladas.....	11
VI.2.4 Acuerdos sobre condiciones de deuda.....	12
VI.4 El control de financiación de los Partidos Políticos.....	14
VI.4.1 El Tribunal de Cuentas.....	15
VI.4.2 Emisión de informes del Tribunal de Cuentas.....	15
VII. INTRODUCCIÓN DEL DELITO DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NUESTRO SISTEMA.....	17
VII.1 El delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el Código Penal.....	18
VII.1.1 Financiación ilegal pasiva del art. 304 bis CP.....	20
VII.1.2 Financiación ilegal activa del art. 304 ter CP.....	21
VIII. LA REALIDAD SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN.....	22
VIII.1 La corrupción en España.....	23
VIII.2 La distintas vías de corrupción.....	25
IX. DE LA CORRUPCIÓN A LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
IX.1 Principales casos de corrupción.....	27
IX.1.1 El Partido Popular.....	27
IX.1.2 El Partido Socialista Obrero Español.....	28
IX.1.3 Convergència i Unió.....	29
IX.1.4 Nuevas formaciones españolas.....	30
IX.2 Amnistía fiscal.....	31
X. CONCLUSIONES.....	32
XI BIBLIOGRAFÍA.....	34
XII. FUENTES JURÍDICAS.....	35

II. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AN	Audiencia Nacional
ART	Artículo
CCAA	Comunidades autónomas
CDC	Convergencia Democrática de Cataluña
CE	Constitución española de 1978
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CiU	Convergencia y unión
COI	Comité Olímpico Internacional
CP	Código Penal
ERE	Expediente de regulación de empleo
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FAES	Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
GERD	Grupo de Estudios República y Democracia
GMC	Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción
GRECO	Grupo de Estados contra la corrupción
IRPF	Impuesto de Renta de las Personas Físicas
LO	Ley orgánica
LOREG	Ley orgánica de régimen electoral
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
OCDE	Organización para la Coordinación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de naciones unidas
PDeCAT	Partido Demócrata Europeo Catalán
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero español
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
TFG	Trabajo final de grado
TSJM	Tribunal Superior de Justicia de Madrid
UDC	Unión Democrática de Cataluña
UE	Unión Europea
VID	Videre

III. RESUMEN

En cualquier debate político, es temática segura los casos de corrupción relacionados con la financiación de los partidos políticos, y llama la atención que, no se hubiera planteado seriamente una regulación específica anteriormente, pues los cargos de un partido político, a efectos penales no son funcionarios públicos, lo que hasta ahora colmaba una laguna legal. Los historiadores datan que, España lleva sufriendo la corrupción como tal desde mediados del siglo XVI y, se ha quedado implantada como si la llevásemos en nuestros genes. Para profundizar y entender el momento actual que vivimos, relacionado con la forma de hacer justicia y política, se ha analizado desde que comenzó la democracia en nuestro país, entendiéndolo como un momento de gran cambio en el sistema, y de oportunidad reflexiva de decidir cómo dirigir el rumbo de los poderes públicos.

España es un país con los poderes descentralizados, y con un reparto claro de competencias, que genera la existencia de al menos tres administraciones al frente de ellas, lo que sin duda esa circunstancia ha dado más posibilidades a que la ética al servicio público haya estado envenenada por el enriquecimiento de los dirigentes políticos y sus partidos. Eso ha llevado a sufrir la mayoría de casos de financiación ilegal de los partidos, en ayuntamientos y comunidades autónomas, mayoritariamente relacionadas con las competencias de urbanismo.

Todo ello lleva a reflexionar sobre la forma de financiación de un partido, pues en nuestro caso el sistema es mixto, sus recursos económicos proceden tanto del ámbito público, como del privado, lo que ha dado pie a que la legislación haya sido cada vez más restrictiva en limitar las cantidades y sujetos posibles a ser donantes, pues para el legislador ha sido un desafío permanente mantener el control de la financiación política.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia por el apoyo que he recibido en toda mi vida académica, por creer en mí siempre y por apoyarme en cada nuevo objetivo propuesto.

A todos los profesores de UNIR que me han acompañado durante este largo proceso, por compartir sus conocimientos y experiencias, y ayudarnos en el aprendizaje del derecho. También a todas las tutoras que he tenido, por su atención y apoyo constante. A mi director de este TFG Manuel José Iglesias García, por guiarme en este último esfuerzo de carrera y enseñarme a hacer de lo bueno, lo mejor.

A todos los académicos del mundo jurídico, por su constante investigación y análisis, por los logros conseguidos en busca de la igualdad y la justicia, pero sobre todo por mantener la esencia de la interpretación constructiva del derecho.

IV. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de final de grado (en adelante, TFG) tiene el objetivo de analizar de una forma global los motivos que han llevado a los legisladores a realizar una legislación específica en el ámbito penal, creando un nuevo delito de la financiación de los partidos políticos. Se ha realizado un repaso general desde la democracia hasta los momentos actuales, de cómo se han ido gestionando los partidos políticos

en el campo de la financiación, y veremos que, a pesar de que se han tenido grandes problemas para el control y sanción por parte de los tribunales, por los grandes escándalos de corrupción política y las lagunas legales existentes, hace reflexionar, de un lado la tardanza de dicha legislación, y de otro, si la finalidad ha sido un éxito, o al menos lo ha alcanzado.

Los partidos políticos son un valor esencial para el funcionamiento democrático de los estados, y sus objetivos no son otros que obtener el poder con el fin de representar y defender los intereses establecidos en sus programas electorales. Son entidades privadas, y para el desarrollo de sus funciones, cuentan con la financiación de las arcas públicas a través de subvenciones, y por otro lado, se les permite recibir donaciones privadas, todo ello bajo unos requisitos, que se va a desarrollar más adelante en este TFG. A priori, sin un estudio profundo del tema sobre la financiación de los partidos políticos, que como sabemos son entidades privadas, cabe pensar que lo lógico sería que se financiasen por la vía privada, así tendríamos un ahorro público para poderlo destinar a otras necesidades.

Si nos adentramos en el tema y pensamos en la gran influencia que tiene un partido político en la sociedad, empresas y otros poderes públicos, y además del poder que llegan a alcanzar, la desconfianza irrumpe en la opción sobre la financiación de tipo privada, acompañada de no pocos los casos de corrupción que ocupan diariamente nuestros noticieros. A todo ello hay que añadir que, a pesar de que la mayoría de casos de corrupción ocurridos en nuestro país se han realizado por la entrega de dinero o especies a los políticos y a sus partidos, recibidas generalmente por entidades privadas, no es hasta el año 2015 cuando finalmente se regula el delito de financiación ilegal de los partidos políticos. Sorprende tanta tardanza en esa regulación, tan aclamada no solo por la sociedad sino también por los propios juristas.

Desde la primera legislación sobre la financiación de los partidos políticos, diversas han sido las modificaciones que se han realizado sobre las misma, siendo siempre esas recetas legislativas insuficientes para controlar y evitar las irregularidades financieras de los políticos. Si nos remontamos al primer caso de corrupción conocido, en los años 1988/1989 con Alfonso Guerra al frente y hasta los momentos actuales, pasadas ya hasta tres décadas, ¿cuántas lagunas legales se habrán sucedido para poder castigar un hecho punitivo tan sencillo, como la irregularidad en la financiación de los partidos políticos? No debemos olvidar que las iniciativas legislativas corresponden al Gobierno, al Congreso y Senado, y quizás sea ese el motivo de esa "tardanza".

El objetivo de este trabajo es analizar los medios económicos de los que dispone un partido político para el desarrollo de sus funciones, los tipos de controles que establece el Estado para ellos, y analizar casos reales para descubrir mediante qué canales obtienen esas financiaciones irregulares los partidos políticos que están inmersos en casos de corrupción.

V. SISTEMA POLÍTICO EN ESPAÑA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Podríamos realizar un análisis de los antecedentes históricos de las formaciones políticas en sus inicios hasta el momento, y con ello quizás pensaríamos que la historia no ha cambiado, que los sucesos son los mismos pero adaptados a la evolución del momento. Me atrevo a decir que la historia sí que cambia, lo que no

cambia es el ser humano, pues nuestras necesidades, egos y tendencias permanecen casi inalterables y de ahí que la percepción sea la de adaptar los sucesos históricos al momento actual. Ciertamente es que siempre existió un amo sobre sus esclavos, un señor sobre sus siervos y un gobierno sobre sus ciudadanos.

A groso modo podemos confirmar que España ha sido un país gobernado mayoritariamente por conservadores, pues básicamente ha estado dividida por ideologías de derechas o de izquierdas, definiendo los momentos más progresistas con un gobierno de izquierdas. También matizo, que en los periodos absolutistas con la dictadura al frente se realizaron algunos cambios progresistas, pero la política es así, pues en los momentos más actuales todos los partidos gobernantes han realizado políticas de ambas ideologías.

Para centrarnos en el objetivo de este trabajo quiero presentar el sistema político en España, desde la democracia hasta la actualidad. ¿Qué es un partido político? Puede definirse de mil maneras, pero básicamente son la voz del pueblo, representantes de la democracia y luchadores de los objetivos e intereses de sus simpatizantes, y a día de hoy son una figura clave del Estado Democrático y de Derecho.

En nuestra carta magna, la Constitución Española del 1978 (en adelante, CE), en su artículo 6 (en adelante art.) recoge el pluralismo político en España, y establece que su estructura y funcionamiento deben ser democráticos, de ahí la importancia que se les reconoce en nuestro sistema constitucional, estando recogidos en el mismo Título Preliminar, máxima expresión del pluralismo político. El Estado somete a los partidos políticos a un régimen privado de asociaciones, así asegura la libertad e independencia de los mismos, permitiendo un menor grado de intervencionismo y control del Estado sobre ellos. Con el avance del estudio de este trabajo podremos valorar la subjetividad del intervencionismo del Estado en el control de estas formaciones, pues por las actividades realizadas podríamos determinar que quizás se excede pero por el resultado, que es irrisorio.

Nuestro país se compone de un sistema multipartidista, a nivel nacional y autonómico, estos es la representación política de varios partidos formados en cada una de nuestras ideologías, derecha e izquierda, aunque algunas formaciones se presentan de centro. Un reciente estudio ¹ estadístico del Ministerio del Interior confirma que desde el inicio de la democracia 4.772 fuerzas políticas en España siguen activas, y que en la última década el aumento fue del doble, coincidiendo los años de celebraciones de elecciones generales los que de forma muy destacable aumentó la creación de nuevas formaciones.

Esto es por dos cuestiones, una la facilidad que proporciona nuestro sistema para la creación e inscripción de una formación política, se trata de un mero trámite administrativo, y que no necesariamente deben tener una finalidad nacionalista, al menos un 20% de las existentes no lo son, pues en este pasado año se ha creado el partido Unidos para la Independencia de la Justicia, por un grupo de afectados por Afinsa-Forum Filatélico. La otra cuestión, es que no las dan de baja, por no ser exigible, ya que su creación se prevé de forma permanente. En las últimas

¹ Vid: cualquier formación política debe registrarse en la Administración pública, de la que el Ministerio del Interior es competente para ello, y realiza diversos estudios estadísticos al respecto, se puede consultar cualquier estudio ya que son públicos en <http://www.interior.gob.es/>

elecciones europeas, España se presentó con 35 formaciones políticas, siendo el país más numeroso, teniendo a la cola Reino Unido con 34 y Suecia con 32.

A pesar de la existencia de tantas formaciones políticas, España históricamente ha sido un país bipartidista, pero hasta hace aproximadamente una década esto ha cambiado con la creación de nuevas formaciones, que según un estudio realizado por la Universidad autónoma de Barcelona², esto es debido al estallido de la crisis económica y de los casos de corrupción de las dos principales formaciones políticas. Por ello en las últimas elecciones generales celebradas en 2016, se presentaron 61 formaciones por 1176 candidaturas, de las que solo seis asisten en todas las demarcaciones, que son los partidos más votados, rompiendo así con el tradicional bipartidismo de las anteriores décadas.

Las últimas elecciones realizadas en el año 2015 se califican como históricas, pues los dos partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE) y el Partido Popular (en adelante, PP) perdieron mucho apoyo de sus simpatizantes y le ganaron terreno dos nuevas formaciones que han entrado con fuerza en el Congreso de los Diputados. Por una lado el partido político Podemos, fundado en el año 2014 y liderado por Pablo Iglesias, y por otro Ciudadanos, formado en el año 2006 y liderado por Albert Rivera. Ambos partidos, con aparentes ideologías muy distintas, no se definen ni de izquierdas ni de derechas, se presentan como “el cambio” y la promesa de la democracia real. A priori, según su programa político podría definirse como si ambas formaciones nuevas fuesen ramificaciones de los dos principales partidos, PSOE y PP, pero según el estadístico de esas elecciones no puede afirmarse, pues donde se decantaron los votos que perdieron fue muy disperso, PP en el histórico ayuntamiento de Madrid, PSOE en algunos de Andalucía, gobernados todos ellos en la actualidad por Podemos.

La presencia de las nuevas formaciones en el Congreso en las últimas elecciones, con el reparto que hubo de los escaños, provocó la imposibilidad de investidura al Presidente del partido con más votantes, el PP, lo que obligaba a realizar pactos entre los partidos. Los recientes casos de corrupción que tenía en ese momento el PP imposibilitaron el pacto con Ciudadanos, el partido que se presentaba más afín y con escaños suficientes para formar gobierno conjuntamente, también lo intentó con la otra formación más votada, PSOE, pero obtuvo un rechazo del resto de formaciones. Y por último, también se intentó un pacto entre las tres formaciones menores, dejando a PP de un lado, entre PSOE, Ciudadanos y Podemos, pero las diferencias entre los dos últimos hicieron que fracasara acuerdo alguno.

Lo destacable de esas elecciones fue que nunca en la historia democrática española había perdido una investidura el partido político ganador de las elecciones, eso fue debido como se ha comentado, al reparto de escaños y la imposibilidad de pactos entre partidos, aunque como vivimos hubo intentos y voluntad por parte de las grandes formaciones políticas, pero nos llevaron a convocar unas nuevas elecciones, las celebradas en junio de 2016. Finalmente tras diez meses vividos como el período más largo de inestabilidad democrática constitucional sucedida en

² Vid: Grupo de Estudios "República y Democracia" (GERD), de la Universidad Autónoma de Barcelona, está compuesto por investigadores españoles de distintas universidades y extranjeros, realizan colaboraciones en proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación y Cultura o la Generalidad de Cataluña, disponible en <http://www.uab.cat/web/la-investigacion-133228289221.html>. Último acceso el 12 de marzo de 2018.

España, se formó el Gobierno del PP al frente, junto con Ciudadanos y Coalición Canaria, que lograron un pacto a tres. Finalmente “el cadáver pestañeó” así describió Iñaki Gabilondo, histórico periodista español, sobre la formación de un nuevo Gobierno en España.

V.1 Legislación de los Partidos Políticos

Una vez presentado brevemente el sistema partidista de nuestro país y sus tendencias ideológicas, para poder adentrarnos un poco más en el objetivo de este trabajo, vamos a analizar la legislación que regula la actividad económico-financiera a los partidos políticos. Las más importantes para la consecución de este trabajo son básicamente dos, una sobre el régimen jurídico del que disponen los partidos políticos, con la finalidad de que los fines y objetivos perseguidos por las formaciones políticas sean democráticos y respeten los principios constitucionales por los que se rige el Estado español.

Por otro lado, los medios económicos de los que disponen y, la obtención de los mismos, todo ello mediante la regulación de la financiación de los partidos políticos, y por último, la legislación electoral, que aunque no se realizará su estudio para este trabajo, es necesario citar que el funcionamiento de las elecciones españolas, para la celebración de elecciones europeas, generales, autonómicas y locales, se rigen por un conjunto de leyes electorales, todas ellas recogidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG).

V.1.1 Ley de Partidos

La norma esencial que regula el régimen jurídico de los partidos políticos es la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, Ley de Partidos), esta norma tiene su antecedente en la Ley 54/1978, de 4 de octubre, y la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política, que vino a “modernizar” la regulación de los partidos adaptados a los nuevos tiempos y necesidades, derogando las normas anteriores por calificarse como ambiguas y preconstitucionales. Es una regulación que viene a abordar todo lo relativo a las formaciones políticas, desde su creación, funcionamiento, hasta su disolución, remitiéndonos en su financiación a la propia ley que lo regula, como veremos más adelante.

En su exposición de motivos indica que, tiene la finalidad de “garantizar el funcionamiento del sistema democrático”, ello es debido a las formaciones políticas procedentes del nacionalismo vasco, por la impunidad de la que entendían en el Congreso que disfrutaban los terroristas vascos que utilizaban las instituciones públicas para su financiación y la extorsión al Gobierno. Ello vino a introducir en la nueva Ley de Partidos en su art. 10.24, la posibilidad de ilegalizar los partidos políticos, cuando incurran como asociación ilícita, o de forma reiterada y continuada vulneren con su actividad la estructura interna o principios democráticos, persiguiendo deteriorar o destruir el régimen de libertades.

La introducción de los preceptos descritos causó críticas por parte de algunas formaciones políticas e instituciones, llegando incluso a preocupar a Amnistía Internacional, por entenderla como “ambigua e imprecisa” en la redacción para su procedimiento de ilegalización.

Aún con ello, en menos de un año desde su publicación, en 2003 se logró la ilegalización por unanimidad del Tribunal Supremo³ de partidos como Herri Batasuna, Batasuna, Euskadi Ta Askatasuna (en adelante, ETA) por demostrarse su apoyo a la banda terrorista y su falta de rechazo públicamente a la violencia como modo de hacer política, tal como establece el régimen de partidos políticos. Posteriormente se ilegalizaron algunos más relacionados con los anteriores, y así como el Partido Comunista de España.

A hilo del tema sobre la ilegalización de los partidos políticos, el año anterior el partido valenciano Compromís presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley para castigar penalmente a los partidos que se financien ilegalmente y con ello proceder a su disolución. Formaciones como PSOE, Ciudadanos y Podemos se unieron a la iniciativa, quedando el PP finalmente en abstención en vez de votar en contra como había anunciado.

V.1.2 Ley de Financiación de los Partidos Políticos

La primera norma que reguló la financiación de los Partidos Políticos fue la Ley Orgánica 3/87, de 2 de julio⁴, venía a garantizar la transparencia económica y regularidad de los partidos políticos, pero con el constante problema que se fue desarrollando en los distintos partidos, con respecto a sus irregularidades en la financiación, fue necesaria su reforma, que llegó veinte años después con la primera legislatura en el gobierno de Zapatero, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, financiación de los partidos políticos (en adelante, Ley de Financiación).

La citada reforma fue muy aclamada por la sociedad y los juristas, siendo un problema que se preveía muy difícil de abordar, debido a la escasa legislación existente para ello, y lo más destacable fue la transparencia de hacer público la identidad de los donantes, hecho que se cuestionó de inconstitucional por dirigentes de Convergència i Unió (en adelante, CiU), que por aquel entonces acumulaba un 47% de donaciones privadas.

Esta reforma fiscal supuso una gran mejora para el control económico y avances en materia anticorrupción de los entes políticos, pero no suficiente, y así lo determinó el informe realizado en el año 2011 el Grupo de Estados contra la corrupción⁵ (en adelante, GRECO), que había sido creado por el Consejo de Europa para que los Estados cumplieran con las pautas contra la corrupción.

Dicho informe incluyó unas recomendaciones a España que obligaba en un plazo máximo al 31 de octubre de 2012 a cumplirlas. Casi ajustado al plazo se publicó la

³ Vid: STS de 12 de marzo de 2003, el auto prueba la finalidad de desestabilizar las instituciones del Estado desde el poder y apoyar las acciones de ETA, todo ello fundado en los artículos 9 y 10 de la LO 6/2002, de 27 de junio de partidos políticos.

⁴ Vid: Las línea reglamentaria en materia de financiación de los partidos políticos en España se inició con la L.O. 3/1987, de 2 de Julio; que remite después a la Ley de Partidos Políticos (LO 6/2002, de 27 de junio, art. 13). La ley de 1987 se reformó por la L.O. 8/2007 de 4 de julio, y esta última posteriormente sufrió algunas modificaciones con la L.O. 5/2012, de 22 de octubre.

⁵ Vid: Tiene su precedente en el Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción (GMC) creado por el Comité Europeo para los problemas criminales y la Cooperación Jurídica. En el último informe creado en 2018 reprocha a España la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Sacado, disponible en <https://www.coe.int/en/web/greco>. Último acceso el 14 de marzo de 2018.

nueva reforma de la Ley de financiación, la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre,⁶ incluyendo los avances que el GRECO destacaba, sobre la transparencia en las cuentas de los partidos y sus organizaciones dependientes, como sus fundaciones, obligando a hacer público el balance y la cuenta de resultados de modo accesible para cualquiera, colgando dichos datos en sus respectivas páginas web.

La pretensión de la citada ley era, eliminar los abusos de los partidos políticos con las entidades financieras mediante las condonaciones de deudas, obligando también a hacerse público los créditos pendientes con los bancos, identificando a las entidades y su cuantía, y por último se amplió la cantidad de sujetos que no pueden financiar a los partidos ni a las fundaciones, por ser ya no éticamente sino legalmente incompatibles.

Los grupos parlamentarios justificaron dicha reformar en la necesidad de adecuar las subvenciones públicas con la coyuntura de la crisis económica, y así mostrar el interés en el esfuerzo colectivo para superar la crisis económica por parte de los partidos. Con ello también quisieron reforzar el interés en la lucha contra los casos de corrupción existentes, ampliando en la legislación los sujetos que por recibir aportaciones económicas de las Administraciones Públicas no pueden financiar mediante donaciones la actividad de los partidos.

Parece que ambas reformas fueron insuficientes, ya que en 2015 hubo la necesidad bajo la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, de modificar la legislación relativa a la financiación de los partidos, afectando incluso a la Ley de partidos y la Ley del Tribunal de Cuentas⁷.

Lo que vino a decir esta modificación, fue el compromiso de los parlamentarios para adoptar las medidas necesarias del momento que se estaba viviendo debido nuevamente a los innumerables casos de corrupción en los partidos por sus irregulares financiaciones, además se modificó el cauce de las donaciones privadas, destacando una mejora.

También se introdujo la posibilidad de crear un partido político por parte de cualquier ciudadano de la Unión Europea, y se menciona de forma explícita la función del Tribunal de Cuentas (en adelante TCu) de controlar la actividad económico-financiera de los partidos políticos, que hasta entonces venía siendo esa actividad interpretativa de otras normas, y con ello además se amplía la función fiscalizadora mediante la asistencia de las entidades públicas al TCu para la obtención de información.

⁶ Vid: Nuevas introducciones a la Ley de financiación de los partidos políticos, entre ellas se redujo en un 20 por ciento con respecto al año anterior la cuantía de las subvenciones a las fundaciones y asociaciones de los partidos políticos, la condonación de deudas con las entidades de crédito se limitan a 100.000€ al año y se prohíbe la donación de fundaciones privadas que reciban algún tipo de subvenciones de las Administraciones públicas.

⁷ Vid: esa legislación modificó a La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Sometía más mecanismos de control y exigencia de transparencia a los partidos, satisfaciendo el compromiso de los parlamentarios, junto con otras medidas que se consideraban imprescindibles en ese momento relacionado con los casos de corrupción.

Por tanto, la nueva regulación sigue manteniendo, por un lado que los partidos reciban financiación tanto pública como privada, que se financien a través de las subvenciones que reciben del Estado, y también la posibilidad de recibir por parte de las autonomías donde tengan representación en sus respectivas Asambleas Legislativas.

Por otro lado, y aquí es donde se extiende el control, es la financiación privada, se mantiene la obtención de las cuotas de sus militantes y, la que se reciba por parte de particulares, en el que se ejercen unos mecanismo de transparencia y publicidad, bajo el control del TCu y la Comisión Mixta bajo el control parlamentario. Es una regulación muy completa, en el contexto en que no únicamente regula las formas de financiación y su control, también establece un régimen sancionador, para las posibles infracciones que puedan cometer los partidos y las sanciones que acarrear dichos actos irregulares.

En mi opinión se puede concluir que, las distintas modificaciones han sido insuficientes, y que los partidos políticos que han realizado algún tipo de irregularidad en su financiación han estado siempre por delante de la legislación, esto sería un símil a jugar una partida de póker con toda la baraja disponible.

VI. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son entidades privadas de interés público y representan la voluntad de la ciudadanía, para el desarrollo de sus funciones y el alcance de sus objetivos, la financiación de los partidos según su legislación, la Ley de financiación de los partidos políticos, es mixta. El Estado y otras administraciones públicas mediante subvenciones financian una parte de la necesidad económica de los partidos políticos, pero también prevé una financiación privada, mediante las aportaciones de ciudadanos y simpatizantes del partido, por ejemplo, y también mediante los rendimientos procedentes de la gestión de los patrimonios que pertenecen a los partidos.

Existen métodos muy diversos en la financiación de los partidos que se rigen por el Derecho comparado, en Estado Unidos se establece que un ciudadano pueda destinar un porcentaje de sus impuestos a la campaña presidencial de un candidato y no al partido por completo, en los países nórdicos en cambio, únicamente pueden financiarse las actividades permanentes de los partidos. En nuestro país nos extendemos más, se puede financiar tanto los gastos de mantenimiento del mismo partido como las actividades permanentes. En cuanto a la financiación de procedencia pública, nuestra legislación no prevé en los Presupuestos del Estado un límite en su cuantía, ni tampoco se limita un porcentaje de proporción que deba existir entre la pública y la privada, como sí ocurre en algunos países.

A raíz de las nuevas legislaciones, entre ellas el reciente Delito de Financiación ilegal de los partidos políticos recogido en el art. 304 del Código Penal (en adelante, CP), Ley Orgánica 1/2015 de 1 de julio, que han limitado la financiación de recursos privados, y debido a ello el 80% de la financiación de los partidos procede de la financiación pública, con alguna excepción, como por ejemplo la formación Podemos, que supuso el 60%, y que analizaremos a continuación.

VI.1 Financiación Pública

Como se ha comentado, el principal ingreso con el que cuentan las formaciones políticas en nuestro país proviene de los erarios públicos, a través de las subvenciones públicas. La legislación para su financiación, recoge esos recursos económicos como subvenciones, y se prevé que éstas sean anuales, dentro de los Presupuestos generales del Estado, y con la finalidad de poder atender el funcionamiento de las formaciones políticas. Para ello exige que tengan representación en el Congreso de los Diputados, y su reparto se realizará en función del número de escaños y votos que hubieran obtenido. Hasta aquí es un reparto lógico y equitativo, pero ¿Qué ocurre con las nuevas formaciones? Éstas no entran dentro de las subvenciones detalladas, pues no disponen aún de representación en el Congreso.

Podríamos pensar que es un impedimento para las nuevas formaciones políticas en creación, y que es una situación de desigualdad en recursos frente a las formaciones ya asentadas, tipo PP o PSOE, pero quizás el reto para las nuevas formaciones, sea ganarse a los simpatizantes antes de estar en el poder, con sus propuestas, que inquieten al ciudadano que decida cambiar de voto, y con ello realizar una aportación económica.

Utilizaré como ejemplo Podemos, partido creado en 2014, del que los recursos económicos usados para su funcionamiento y para preparar la campaña electoral que realizó en las elecciones del año 2015 fueron todos básicamente a través de donaciones privadas de personas físicas, tal como exponen en su web de transparencia⁸. Fue un partido que entró fuerte en nuestro país, recibió una donación media de 15€ por donante, lo que no supone un gran desembolso para cualquier ciudadano en activo del mercado laboral, y siendo austeros como sus integrantes se describen, consiguieron llegar al Congreso sin fuentes económicas públicas.

Además la regulación también permite que los partidos que tengan representación en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) puedan recibir subvenciones de las mismas, y lo mismo sucede en las entidades locales respecto de sus ayuntamientos.

Para la obtención de las citadas subvenciones, la legislación de financiación de partidos exige una serie de requisitos, entre ellos que los partidos se encuentren al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, como es lógico. Y como guinda añade, que las Administraciones públicas que otorguen subvenciones, como medida de control deberán al menos una vez al año publicar las cantidades abonadas a los partidos políticos, siguiendo con lo que se dispone en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

VI.2 Financiación Privada

Otra forma que tienen los partidos políticos de recibir financiación es la procedencia

⁸ Vid: Los partidos tiene la obligación de facilitar a través de sus páginas webs oficiales los controles internos sobre transparencia financiera de las actividades del partido. Disponible en <https://transparencia.podemos.info/docs/procedimientos-control-interno.pdf>. Último acceso en 13 de marzo de 2018.

privada, objeto de este trabajo, y cuestión abordada en todos los casos de corrupción en los que se encuentran inmersos nuestros partidos. La legislación es su Capítulo segundo, del Título II, establece cuatro posibilidades:

VI.2.1 Aportaciones de sus afiliados

Es una forma de obtener financiación a través del pago de unas cuotas de los afiliados y militantes que establece cada partido político. Esta fuente ha sido cuestionada en ocasiones, pues los partidos no realizan una lista pública de quiénes son sus militantes y cuántos son los que realizan un pago de cuotas, ya que en sus estatutos prevén que puedan ejercer la militancia sin abonar obligatoriamente ninguna cuota.

En el año 2014 hubo una gran polémica en referencia a este tema, pues Hacienda Pública realizó la publicación del Impuesto de Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF) de las personas que se habían deducido las cuotas de afiliación y aportaciones dinerarias siendo estas 95.186 personas, teniendo en cuenta que partidos como PP declaró tener casi 900.000 militantes, PSOE casi 200.000 y Ciudadanos unos 25.000, estamos ante unos datos que hablan por sí solos. Se entiende que hayan ciudadanos que no deseen deducirse ni declarar esas aportaciones en la declaración de su renta, pero estamos cuanto menos, ante una diferencia muy disparatada.

Cabe decir que en 2014 se produce una reforma fiscal, en la que se suprime el privilegio fiscal de la deducción de las cuotas y aportaciones a los partidos políticos, recogido en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF e introduce en la nueva reforma por las aportaciones económicas a los partidos políticos por personas físicas una deducción de hasta el 20% con un límite máximo de 600€ anuales, Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

VI.2.2 Donaciones privadas

Esta sin duda es la fuente que más controversia trae a la financiación de los partidos, es el llamado agujero de la financiación que abre la puerta a la corrupción en los partidos. La Ley de Financiación prevé en su art.4.2a *“recibir donaciones no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas”*. Establece unas condiciones y ciertos límites, entre ellos que deben ser destinadas para las actividades propias del partido, lo que viene a decir que se prohíbe el destino particular de sus dirigentes. Exige que los ingresos sean abonados en cuentas abiertas únicamente para ese fin *“recibir donaciones”*.

Se permiten las donaciones en especie, pero que queden en constancia los datos referentes al donante bajo documento público. Como métodos de control de las donaciones, prohíbe que se acepten donaciones de personas físicas que ostenten cualquier tipo de contrato o actividad vigente en el sector público. También se ha establecido un límite de cantidades, pues prohíbe que ningún donante supere la cantidad de 50.000 euros al año. Además exige la comunicación al TCu de las cuentas abiertas destinadas a la obtención de las donaciones.

VI.2.3 Operaciones Asimiladas

En este apartado la legislación, quiere recoger todas las operaciones que se puedan realizar distintas a las donaciones pero que tengan el fin de beneficiar económicamente al partido. Para ello la Ley de Financiación en el art. 4.3 prohíbe que los partidos políticos acepten que los gastos que pueda generar su actividad, por el coste de adquisiciones varias, pueda ser asumido por una tercera persona.

VI.2.4 Acuerdos sobre condiciones de deuda

Los partidos políticos pueden recibir créditos de entidades bancarias como forma de financiar su actividad, lo que la legislación establece al respecto son dos cuestiones, la primera que las condiciones sobre esa deuda no sean mejores que las ofrecidas en el mercado por la entidad, y la segunda, se prohíbe que las entidades puedan condonar la deuda que exista al partido y con ello se limita que los partidos puedan obtener beneficio alguno de las entidades bancarias.

En mi opinión creo que, la única garantía de que los partidos gocen de total independencia e igualdad es de abastecerlos con financiación pública, y como ya se viene realizando, de forma equitativa mediante los resultados electorales. El inconveniente es que puede causar una falta de oportunidades para las nuevas formaciones políticas y que puedan encontrarse en desigualdad de condiciones junto a las grandes formaciones, esa causa fortalecería a las oligarquías de las formaciones políticas, por ello para esos casos deberíamos encontrar algunas técnicas que permitiesen un equilibrio de financiación entre esas situaciones.

VI.3 Fundaciones de los Partidos Políticos

Los Partidos Políticos con representación parlamentaria tienen permitido crear fundaciones con la finalidad de realizar un desarrollo de actividades de estudio y pensamiento político, social y cultural, vulgarmente son llamadas los “think tanks” traducidos como laboratorios de ideas de los partidos políticos para la introducción de sus ideologías en los debates públicos.

En España la legislación⁹ prevista para la creación de una fundación del tipo que sea, establece que debe ser una entidad que carezca de ánimo de lucro, pues debe perseguir un interés general con la finalidad de que beneficie a colectividades genéricas de personas, prohibiendo que lo hagan a sus propios fundadores ni patrones ni allegados a los mismos. Las fundaciones tendrán personalidad jurídica privada¹⁰ pues sus ingresos pueden proceder de subvenciones estatales y de donaciones privadas, herencias y legados, entre otros. En nuestro país las más importantes, son la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (en adelante FAES) que se encuentra vinculada al PP y la Fundación Pablo Iglesias vinculada al PSOE.

¿Qué ocurre con las fundaciones de los Partidos Políticos? La primera cuestión es la opacidad de las fundaciones, pues su registro público no es obligatorio, únicamente si desean recibir subvenciones públicas. Hasta aquí es entendible, pero sea

⁹ Vid: Ley 50/2002 de 26 de diciembre de fundaciones, coexiste con las legislaciones autonómicas de las comunidades autónomas con leyes propias en esta materia, dependerá del ámbito territorial donde la fundación desarrolle su actividad, teniendo en cuenta que en materia tributaria la legislación estatal será aplicable a todas ellas.

¹⁰ Vid: Disponible en <http://www.fundaciones.org>. Último acceso en 15 de marzo de 2018.

conveniente poder tenerlas totalmente identificadas, pues no olvidemos que las fundaciones tienen una total libertad de recibir donaciones de cualquier procedencia, personas físicas o jurídicas vinculadas o no a las Administraciones públicas o al partido, por ello se ha dado el caso de recibir donaciones por parte de empresas contratistas con alguna Administración o que posteriormente habían sido “agraciadas” con alguna adjudicación de los poderes públicos gobernados por esos partidos.

Pues bien, el último informe que realizó el TCU¹¹ de los ejercicios 2014 y 2015, sobre la fiscalización de los Partidos Políticos y sus Fundaciones, recordemos que los informes de este tribunal lleva un retraso de 2 a 3 años, pues determinó la existencia de 43 fundaciones vinculadas a 25 partidos políticos españoles. Sobre su financiación pública, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, (en adelante MAEC) tiene una cuantía fija destinada a subvenciones de estas fundaciones de 900.000€ de su presupuesto anual. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (en adelante MECD), varía su financiación en función del número de escaños que tenga cada partido, así mismo el informe determina que:

- Las subvenciones se incrementaron en el año 2014 a 3,8 millones y en el 2015 a 3,4 millones.
- Las aportaciones y donaciones privadas se incrementaron en el año 2014 a 5,3 millones y en el 2015 a 4,9 millones.
- En total percibieron 9 millones en 2014 y 8,3 millones en 2015.

En el informe puede consultarse la fiscalización de cada una de las fundaciones, pero como datos a resaltar, la FAES recibió más de la mitad de subvención aportada por el MAEC, más de 500.000€ y del MECD casi 1,3 millones. La fundación Pablo Iglesias en cambio, recibió 200.000 euros del MAE y 500.000 del MECD. Estos datos vienen a decirnos que, casi el 75% del presupuesto público va destinado para las dos grandes formaciones de nuestro sistema político.

Pero el problema no entra aquí, aunque podríamos plantearnos algunas cuestiones sobre si no es suficiente ya el dinero que reciben los Partidos Políticos de las arcas públicas, para que además lo obtengan también a través de sus fundaciones, por citar alguna que se me ha ocurrido. El hito de ese tema es el fondo económico que reciben las fundaciones por parte de personas y entidades privadas, que su regulación y control son entre escasos y nulos, y por ello son el destino para las donaciones de los empresarios a los Partidos Políticos, aludiendo así a las diversas reformas legislativas impeditivas de dichos actos.

Descripción de la fiscalización de las cuentas de la fundación Pablo Iglesias realizada por el TCU en informe de los años 2014 y 2015

¹¹ Vid: Se trata del informe número 1262 que realiza el Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización contable de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos, actividad de control de tiene encomendada el Tribunal dentro del ejercicio de control de la Financiación de los Partidos Políticos que tiene atribuido por el art. 16.1 de la LO 8/2007. Disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DE-FISCALIZACION-DE-LOS-ESTADOS-CONTABLES-DE-LOS-PARTIDOS-POLITICOS-Y-DE-LAS-APORTACIONES-PERCIBIDAS-POR-LAS-FUNDACIONES-Y-DEMAS-ENTIDADES-VINCULADAS-O-DEPENDIENTES-DE-ELLOS-EJERCICIOS-2014-Y-2015->. Última consulta en 22 de marzo de 2018.

3. RESUMEN APORTACIONES					
Tipos de aportaciones	En especie		Dinerarias		Total aportaciones
	Número	Valor (en euros)	Número	Importe (en euros)	
I) Donaciones:					
Personas físicas	1	44.400,00	1	270,00	270,00
Personas jurídicas			6	435.000,00	479.400,00
II) Aportaciones del Partido			5	34.000,00	34.000,00
Total	1	44.400,00	12	469.270,00	513.670,00

4. SUBVENCIONES PÚBLICAS	
	Importe (en euros)
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	405.000,00
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	251.060,00
Total	656.060,00

Concluyendo con lo hasta ahora expuesto, puede considerarse que las sucesivas reformas legislativas en materia de financiación de los partidos políticos han dejado en evidencia a los legisladores, por la ineficacia de los mecanismos creados para detener la corrupción, que no ha dejado de estallarnos sucesivamente todos estos años. Cabe recordar que, la irregularidad de financiación de los partidos políticos es un asunto constitucional del Estado Social y de Derecho, pero a la vez las sucesivas intervenciones públicas sobre el déficit de control en la actividad financiera de los partidos, puede considerarse un excesivo intervencionismo del Estado sobre la libertad de actuación de los partidos políticos, que se encuentra también garantizado constitucionalmente.

Ese fenómeno incesante de intervencionismo, con sus múltiples reformas de mecanismos de control ineficaces, ha generado en la sociedad una enorme desconfianza sobre las normas y sus creadores, debilitando sin duda a las instituciones de Gobierno y demás Administraciones Públicas.

VI.4 El control de financiación de los Partidos Políticos

La fiscalización de la economía y financiación que resulte de la actividad de los partidos políticos, tanto de los recursos públicos como privados, se le confiere como se establece en la Ley de Financiación en el art. 16 en exclusiva al TCu, ya que se trata de un órgano colegiado, con naturaleza fiscal y judicial, pues juzgan y hacen juzgar lo ejecutado, y por ello es el supremo órgano fiscalizador de la financiación de todo el sector público.

El TCu realiza la actividad fiscalizadora mediante un mecanismo de control externo, que se podría denominar una actuación especial, pues no se trata de una actividad de control de la gestión pública, porque no forman parte del sector público los partidos políticos. Queda excluido del TCu el control en los procesos electorales autonómicos, la fiscalización de esa actividad quedará sujeta a lo que dispongan los estatutos de las Comunidades Autónomas donde se realicen las elecciones.

Fiscaliza a las formaciones que tengan representación en las Cortes Generales, por lo que las formaciones que tengan únicamente representación autonómica, quedarán a disposición de que se vigilen sus gastos durante los comicios electorales, pero no sus cuentas anuales, y ello a través de sus entes autonómicos.

Además de ese control externo que se compete al TCu, la misma legislación también exige a los partidos en su art. 15 que se realice un control interno¹², que obliga a los partidos políticos a realizar una contabilidad adecuada y un control exhaustivo de las actividades económicas, para que puedan garantizar que la contabilización de toda la gestión económica-financiera de los partidos sea conforme a sus estatutos y lo establecido en la legislación, mediante una adecuada intervención. Por ello mediante el control interno, los partidos deberán emitir telemáticamente al TCu las cuentas anuales, recogido en la reciente Resolución de 31 de marzo de 2017¹³, de la Presidencia del TCu, y en cumplimiento con el deber legal de control que se establece la legislación y poder cumplir con el principio de transparencia.

VI.4.1 El Tribunal de Cuentas

Como ya se ha comentado, le compete en exclusiva a este tribunal la fiscalización mediante el control externo de las actividades económicas de los partidos políticos, amparado en la Ley de financiación de acuerdo con la modificación de la LO 3/2015. Fiscalizará que los recursos obtenidos tanto públicos como privados cumpla la legalidad exigida, y que la regularidad contable sea acorde a los principios de gestión financiera exigibles. El control se realizará mediante el Departamento de Partidos Políticos a través de la contabilidad anual, por el que todos los partidos deberán facilitarle al TCu para su fiscalización.

Como se comentó anteriormente, el TCu realizará un informe anual sobre la contabilidad de los partidos y sus fundaciones, lo emitirá a las Cortes Generales con todo lo relativo a las cuentas y sus irregularidades e infracciones en el caso de que existieran. ¿Cómo procede el TCu en caso de irregularidades? Por un lado la Ley de financiación le compete para la imposición de sanciones a los partidos, que en su art. 17 establece, y por otro, puede proponer la reducción o eliminación de subvenciones destinadas para las actividades electorales.

Con las competencias que la legislación le atribuye, el TCu es el organismo que se encarga de comprobar la transparencia de las gestiones económicas y del control de la financiación de los partidos políticos.

VI.4.2 Emisión de informes del Tribunal de Cuentas¹⁴

Una vez que se ha expuesto de forma teórica los mecanismos de control que tienen los partidos políticos, vamos a analizar en la práctica lo sucedido a través de un análisis del último informe realizado por el TCu en concepto de los años 2014 y

¹² Vid: Resolución de 31 de marzo de 2017, de la Presidencia del TCu, se acordó la aprobación de la presentación telemática por parte de los partidos políticos de las cuentas anuales consolidadas, también se incluyen las de las fundaciones. También el deber de informar al TCu de lo relacionado con la contabilidad.

¹³ Vid: La LO 3/2015, de 30 de marzo, alude también al Tribunal de Cuentas cuando, en su art. 13.3, reconoce la obligación de todos los partidos que estén inscritos en el Registro de Partidos Políticos de remitir al Tribunal de Cuentas las cuentas anuales consolidadas debidamente formalizadas.

¹⁴ Vid: Disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/APROBADO-EL-INFORME-DE-FISCALIZACION-DE-LOS-ESTADOS-CONTABLES-DE-LOS-PARTIDOS-POLITICOS-Y-DE-LAS-APORTACIONES-PERCIBIDAS-POR-LAS-FUNDACIONES-Y-DEMAS-ENTIDADES-VINCULADAS-O-DEPENDIENTES-DE-ELLOS-EJERCICIOS-2014-Y-2015-00002>. Último acceso en 26 de febrero de 2018.

2015, recordemos que en esta materia el TCu lleva un retraso de 2 a 3 años, por ello algunas de las formaciones que citaré no se encuentran en activo actualmente o han cambiado de nombre, por ejemplo algunas formaciones catalanas. A modo conciso y esquemático, los datos son los siguientes:

- De las cuatro principales formaciones, PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos, las tres primeras aprueban pero reciben múltiples reproches en su fiscalización, y para Ciudadanos reconoce una gestión de contabilidad nutrida de fondos públicos muy deficiente, indicando que sus cuentas “no reflejan la contabilidad real”, comentario cuanto menos a efecto de interpretación.
- Junto a Ciudadanos el TCu también califica de desfavorables a otras ocho formaciones, Convergència Democràtica de Catalunya, Izquierda Unida o Bildu.
- Además alerta de que seis formaciones se encuentran con patrimonio negativo, por lo que le prevé una posible quiebra, entre ellas tres formaciones catalanas que ya han desaparecido, Unió Democràtica de Catalunya, la antigua federación Convergència i Unió, e Iniciativa per Catalunya.
- En cuanto a irregularidades, refleja la detección de las mismas por incumplimientos de la legislación fiscalizadora, incluso prevé actuaciones sancionables, pero no determina sanción alguna.
- En referencia a las entidades de crédito, determina un fuerte endeudamiento de los partidos, siendo en 2014 un total de 193.300.000€ y en 2015 a 233.300.000€.
- De las subvenciones públicas los importes totales recibidos fueron en el 2014 171.900.000€ y en 2015 de 160.700.000€.
- De subvenciones electorales, por 30.900.000€, en 2014, y 102.700.000€, en 2015, esa diferencia tan abrumadora de las cantidades es debido a la celebración de elecciones en 2015.
- De la financiación privada obtenida, suman un total de 52.900.000€ para el año 2014 y 65.300.000€ para el año 2015.

A groso modo deducimos que, entre financiación pública, endeudamiento con entidades financieras y subvenciones electorales, las formaciones recibieron aproximadamente unos 500 millones de euros para cada año contabilizado, es decir reciben aproximadamente un 85% de su financiación procedente de fondos públicos, y a ello le sumamos otro tanto de la financiación privada, junto a las aportaciones de las fundaciones vinculadas, y la situación actual es:

1. Los casos de corrupción por irregularidades en la financiación de los partidos, no han descendido.
2. Existen formaciones con patrimonio negativo.
3. No se ha ilegalizado ningún partido por esas irregularidades financieras.
4. Tampoco se conocen sanciones por parte del Tribunal a ningún partido que ha cometido irregularidades.

Entre otras objeciones que destaca el informe emitido, se encuentran algunos actos realizados todos ellos sancionables, recogidos en el art. 17 de la Ley de financiación:

- El informe relativo al sistema de control que deben entregar los partidos al TCu no fueron entregados por 12 de ellos.
- La no identificación de donantes personas físicas, personas jurídicas o cargos públicos que realizaron aportaciones económicas a los partidos.

- La contabilización de donaciones en especies por el pago de gastos realizados por terceros.
- El incumplimiento del deber de colaboración con el TCu por las formaciones políticas.

Cabe plantearse ciertas cuestiones ante esa falta de sanciones por parte del TCu, una de ellas es la elección de los consejeros del TCu, que se realiza a través de las Cortes Generales, que designan a seis cada una de las cámaras, por un período de nueve años. Algunos medios de comunicación apodan esta institución como el "geriátrico dorado" donde se retira a políticos experimentados en el campo de la economía. El consejero que más años lleva ocupando el cargo son 30, y el resto no se quedan atrás, entre 15 y 25 años son la media, con edades entre los 55 y 83 años. Quizás si $\frac{3}{4}$ partes de las cámaras son ocupadas por parlamentarios de los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, y son elegidos por ellos, con una permanencia cuanto menos estratosférica, quizás algo haya influido.

Aun así el TCu realiza constantemente actos que refuercen el ejercicio de su doble función y transparencia, y por ello en 2015, por primera vez en su historia, el TCu realizó voluntariamente un examen¹⁵ de fiscalizar al fiscalizador, se puso en manos del Tribunal de Cuentas Europeo con el objeto de que se evaluase el cumplimiento legal de la actuación del TCu, dicho informe no reveló la detección de ningún incumplimiento pero si lo tachó de "órgano politizado", ofreciendo mejoras para reforzar su independencia, aunque cumpla con los estándares de elección europea que su realización no es dispar a la española.

VII. INTRODUCCIÓN DEL DELITO DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NUESTRO SISTEMA

El 1 de julio entró en vigor la Ley orgánica 1/2015 que modificaba el Código Penal (en adelante CP), y entre sus modificaciones hubo una gran novedad para la materia de financiación de los partidos, pues hasta entonces había una laguna legal para este tipo de actos, que eran atípicos en nuestro CP, y nuestros tribunales en muchos de los casos han acabado aplicando otras figuras delictivas como un delito electoral, recogido en la LOREG¹⁶ en el art. 149 como falsedad contable, o apropiación indebida del art. 150, artículos totalmente insuficientes, que abarcan de forma limitada esa actividad irregular.

En otros casos se castigaba como Delito contra la Administración pública¹⁷, recogido en el art. 404 y ss del CP, escaso también, pues únicamente se puede castigar de

¹⁵ Vid: Informe realizado por la auditoria externa de la actuación del TCu, disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/EL-PRESIDENTE-DEL-TRIBUNAL-DE-CUENTAS-RECIBE-EL-DOCUMENTO-DE-LA-REVISION-ENTRE-PARES-REALIZADA-POR-LOS-PRESIDENTES-DE-SUS-HOMOLOGOS-DE-EUROPA-Y-PORTUGAL-00001/>. Último acceso el 21 de abril de 2018.

¹⁶ Vid: NIETO MARTÍN, 2006, 128 y ss.; vid. también ARIÑO ORTIZ, 2009, 65 y ss.; PAJARES MONTOLÍO, 1998, 384) El citado art. no estaba destinado a regular las conductas tendentes a las irregularidades en la financiación de los partidos políticos, básicamente a garantizar un régimen electoral en igualdad de competencia y oportunidades entre los partidos. El bien jurídico que protege es el genérico de las falsedades documentales para este tipo de infracciones penales. Aun así no se puede negar la buena intencionalidad de ese artículo ya que data de una ley del año 1985.

¹⁷ Vid: Estos delitos son los llamados delitos de corrupción pública, pues los actos de corrupción en el mundo jurídico tiene una clasificación no oficial de lo que es corrupción pública y privada, por lo que

los actos cometidos por funcionarios públicos, principalmente con el delito de cohecho, por lo que algunos cargos del partido político quedaban fuera de esta tipificación a efectos penales, por no ser considerados como funcionarios públicos que establece el art. 24CP¹⁸. En otras ocasiones sancionables administrativamente a través de la Ley de financiación, como ya se ha comentado.

Vemos que, por un lado la regulación penal de la financiación de los partidos políticos tiene la finalidad de castigar tanto a las personas físicas que realizan los actos, como al propio partido que se beneficia de los mismos a través de la responsabilidad de las personas jurídicas¹⁹, y también poder hacer una clara distinción respecto con el cohecho, que no únicamente se distingue por la cualidad de los autores.

En la financiación ilegal el partido actúa de intermediario entre el tercero y el funcionario, por lo que el funcionario ni recibe ni acepta ninguna prestación, pero sí beneficia al partido político al que pertenece, por lo que sería una conducta atípica del cohecho y únicamente podríamos aplicar el delito de tráfico de influencias, quedando seguramente impune por un lado el acto del funcionario, por haber sido un filtro entre el partido y el tercero, y por otro lado, la gestión financiera realizada por el partido. Por ello pese a las reiteradas reformas legislativas ya mencionadas, finalmente se ha optado por introducir esta tipicidad en el CP.

VII.1 El delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el Código Penal

El derecho penal tiene el objeto de disuadir y prevenir las conductas que trata, que suelen estar movidas por la necesidad, y al contrario de lo que suele suceder, los delitos relacionados con la corrupción carecen de necesidad. Los legisladores han introducido el delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el Título XIII bis, en los art. 304 bis y ter, por ello es importante analizar cómo ha sido su introducción dentro del CP, pues nos permitirá formar una idea sobre el grado de participación de los Grupos Parlamentarios para reforzar el control y castigo de esas conductas irregulares.

Se ha dedicado un título para tipificar dos únicos artículos, y se encuentra ubicado entre los delitos contra el patrimonio, el orden socioeconómico, y los delitos contra la Hacienda pública y la Seguridad social. Cuanto menos sorprende esa ubicación, pues el orden sistemático en que se codifica el tipo delictivo concreto en el CP viene a ser por la tutela de el bien jurídico protegido (en adelante BJP), por lo que ha llevado a pensar a distinta doctrina que, no está claro cuál es el BJP de este nuevo delito.

los actos que no cometían los funcionarios públicos quedaban fuera de esta punición. Puede leerse en <http://www.elderecho.com/tribuna/>. Último acceso 2 de abril de 2018.

¹⁸ Vid: MAROTO CALATAYUD, M. Tesis Doctoral, desarrolla muy escrupulosamente cuanto han influido esos estallidos de corrupción para la introducción de ese nuevo delito en nuestra legislación.

¹⁹ Vid: QUINTERO OLIVARES, G. (2010), pág. 694. Explica muy bien la cuestión sobre la tipificación de la responsabilidad de las personas jurídicas que entró en vigor con la reforma de la LO 5/2010, fue una reforma muy cuestionada por varios sectores, pero que finalmente se entendió que lograba abarcar las conductas penales realizadas en el ámbito empresarial y mercantil, y así poder cortar de raíz las conductas tipificadas, castigando tanto a los autores como a los beneficiarios de ellos, las empresas.

El resto de delitos que se asocian a la corrupción, según la doctrina mayoritaria, tienen el BJP en los principios que sujetan a las Administraciones públicas de objetividad, imparcialidad y sumisión a la ley en servicio que ha de rendirse sobre el ciudadano. Habría que analizar las funciones de los partidos, pues según manifiesta la CE en su art.6 son el instrumento fundamental de la participación política y la voluntad popular, por lo que su mal funcionamiento, y entre ellos los actos de financiación ilegal de los partidos impiden la nítida conexión entre los políticos y los ciudadanos como máxima expresión de participación, como cita PRECIADO DOMÈNEC, C.H. (2015).²⁰

Lo finalidad de la punibilidad de ese delito es el normal funcionamiento interno de los partidos, pero eso no es merecedor de una protección jurídica en el ámbito penal, pues no constituye un BJP, lo que sí constituyen los actos realizados a la financiación de un partido por un cauce que no es el permitido, como menciona Olaizola Nogales, I.²¹(2014,193), son un riesgo para las actividades de los partidos políticos encomendadas en la CE, y por ello considera esa autora que debería haberse redactado en el T.XXI del CP en los delitos contra la CE, por considerar que el BJP es lo encomendado a los partidos en la CE.

En mi opinión no me parece descabellado, pero considero que no puede desvincularse de los delitos realizados contra la Administración pública, que sin duda es el núcleo de dichos actos y la finalidad de cualquier partido político, el acceso al control ejecutivo de las mismas, utilizándolas como filtro, y por ende con esas actividades irregulares atentar contra el buen funcionamiento y transparencia de las administraciones, limitando una igualdad de oportunidades, primero entre partidos, y como consecuencia de ello a los ciudadanos.

Por ello, ya que la estructura típica del delito de financiación ilegal en relación a la semejanza de otras figuras delictivas como son el cohecho y la corrupción privada que sí se encuentran reguladas dentro del título de delitos contra la Administración pública, otras opciones propuestas son que se podrían haber introducido en la legislación de los partidos políticos, y así concretar más esos tipos delictivos, pero finalmente no se ha tratado de dar ningún tipo de especialidad, pues se encuentra regulado junto con los delitos patrimoniales que pudiera cometer cualquier ciudadano o empresa de a pie, cuando el problema reside en el erróneo sistema de financiación de los partidos en beneficio propio frente al resto de formaciones.

Antes de analizar la legislación penal española, considero necesario abordar el cuadro legislativo internacional y comunitario de forma sintética, pues la mayoría de medidas relacionadas con la corrupción tienen su origen en legislaciones transfronterizas. En el ámbito internacional se realizaron dos Convenciones²² por Naciones Unidas (en adelante ONU), una en el año 2000 contra la delincuencia organizada, que tipificaba la corrupción, y obligaba a los Estado a adoptar medidas en su lucha. La realizada en 2003 tratada contra la corrupción, en materia de

²⁰ Vid: PRECIADO DOMÈNEC, C.H (2015), pág. 222, analiza muy extensamente lo que ha supuesto la reforma del CP de 2015 para la introducción del nuevo delito sobre la financiación de los partidos políticos, la necesidad de responsabilizar a los dirigentes políticos que no son funcionarios públicos en el ámbito penal, y la introducción de la responsabilidad del partido como persona jurídica.

²¹ Vid: Olaizola Nogales, I. (2014) pág. 193, realiza análisis sobre las razones que justifican la regulación y sus propuestas, realiza una comparativa con las realizadas por otros autores.

²² Vid: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hechos en Nueva York el 15/11/2000 y 31/10/2003.

investigación, enjuiciamientos sobre actos de soborno, malversación, enriquecimiento ilícito entre otros. A nivel comunitario, se realizaron varios Convenios²³ sobre la corrupción, los cuales obligaban a los Estados parte a tipificar delitos como el cohecho por parte funcionarios y entes públicos extranjeros, y también para el resarcimiento en favor de los que hubieren sufrido los daños colaterales de la corrupción.

VII.1.1 Financiación ilegal pasiva del art. 304 bis CP

El art. 304 bis CP reza así:

1. Castiga al que reciba donaciones con infracción de lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley de financiación, con pena de multa 5 veces su valor.
2. Cuando se trate de donaciones recogidas en el art. 5.1 la Ley Orgánica 8/2007... de importe superior a 500.000 euros, o que... se trate de donaciones recogidas en el art. 7.2 que superen el importe de 100.000 euros, penas de seis meses a cuatro años de prisión y una multa de 3 a 5 veces el valor.
3. Cuando los hechos revistan especial gravedad las penas se impondrán en su mitad superior, hasta llegar la superior en grado.

El tipo básico descrito en el artículo, castiga al que *“reciba con destino al partido político”*, pues hace una clara distinción con el cohecho como ya se comentó, no se trata de un beneficio propio, sino que únicamente se centra en beneficio del partido.

El análisis jurídico más destacable es que, únicamente menciona a las donaciones y aportaciones, por lo que deja fuera otros tipos de conductas penales, como por ejemplo las condonaciones a créditos, que no son más que una donación simulada, y además que jurídicamente se configura como una norma penal en blanco, su antijuricidad es incumplir lo establecido en otra legislación, ya que los límites y prohibiciones establecidos los remite a lo que reside en la LOFPP.

Otra consecuencia a esa remisión del CP a la LOFPP, es la vulneración al principio penal de *ultima ratio*, ya que el tipo penal por ser preferente puede impedir una sanción administrativa, por remisión automática de la LOFPP a la vía penal, cuando se cometa infracción de alguna de sus disposiciones. Por ende, en la misma línea recoge el tipo agravado, con penas de prisión cuando el importe donado ya resulte de una cantidad de gran importancia, digamos que la cifra de 500.000€ es algo desorbitante, por hacer una comparativa con otros delitos relacionados, por ejemplo en el cohecho, que no se establecen cantidades.

Pero mi duda no reza solo ahí, entendemos que, ¿esa cantidad se realiza en un único pago, o en varios? La legislación no lo define y crea confusión, pues en este caso se ha dejado por el camino establecer criterios limitativos, dejando nuevamente en manos de los tribunales esa interpretación legislativa como comenta MAROTO CALATAYUD, M. (2015),²⁴ lo que nos vuelve a recordar lo sucedido con

²³ Vid: Convenio penal del Consejo de Europa nº 173, sobre la corrupción, y Convenio Civil del Consejo de Europa nº174, sobre la corrupción, hechos en Estrasburgo el 27/01/1999 y 04/11/1999.

²⁴ Vid: MAROTO CALATAYUD, M. (2015) pág. 286 y ss., en su libro sobre la financiación ilegal de los partidos políticos, realiza un análisis político- criminal desde las perspectiva jurídico-penal sobre

legislaciones anteriores. Y por último tipifica un tipo que se prevé hiperagravado cuando “*los hechos resultaren de especial gravedad*” otro supuesto que conlleva a un problema de aplicación ya que el legislador no especifica que supuestos son.

Por otro lado parece que el legislador ha querido ser punitivo con todos los que pudieran ser partícipes, y en este caso ha sido más concreto, castigando también con las mismas penas que las anteriores a los que “entreguen con destino al partido”, como reza el art. 304.4 bis CP. Y al mismo hilo anterior, se agradece que, haga mención expresa a que las personas jurídicas que sean partícipes también entren en la punibilidad que se contempla para dichos actos, estableciendo en el apartado 5 que “*las mismas penas se impondrán cuando... una persona jurídica sea responsable de los hechos*”.

VII.1.2 Financiación ilegal activa del art. 304 ter CP

Castiga con penas de uno a cinco años de prisión, a quien participe en organizaciones, cuando su finalidad sea financiar a los partidos políticos, al margen de lo establecido en la ley. El delito de financiación ilegal exige, que se cometa una infracción a la Ley de Financiación (LO 8/07), omitiendo muchas otras formas de financiación que no prevé esa ley, dejando impune del ámbito penal a los partidos que se hayan financiado a través de alguna asociación ilícita o grupo criminal que cometa el delito del art.304 ter, porque entonces hablaríamos de financiación al margen de la ley, que no es lo mismo que la financiación ilegal, que recoge el CP.

Este segundo apartado prevé la asociación ilícita de fundaciones u organizaciones que tengan la finalidad de financiar al partido, es decir financiar de forma indirecta al partido a través de las fundaciones que pertenezcan al mismo. Como ya se comentó anteriormente, las fundaciones han sido un gran coladero de financiación de los partidos y por ello se han realizado diversas reformas legislativas que limitaban las cantidades y procedencias de las donaciones a las fundaciones.

Aun así, el legislador ha querido castigar únicamente a las fundaciones que su organización es meramente ilícita, las que realizan actos contrarios a la Ley de financiación, pero en este art.304ter no entran las fundaciones con objetivos delictivos, repito solo contrarios a la ley. Además la conducta típica exige que, exista una organización, es decir que sea más o menos permanente, eximiendo así a las que realizan donaciones de forma ocasional o puntual.²⁵

Considero al igual que MAROTO CALATAYUD, M. (2015),²⁶ que cualquier financiación ilegal perturba la actividad política de los partidos y es una pena que el legislador, además haya dejado al margen de tipificar el resto de fuentes de financiación de los partidos, tanto públicas como privadas, dejando nuevamente una laguna legal.

las actividades de corrupción de nuestros partidos políticos y además propone estrategias legislativas en la nueva materia del CP.

²⁵ Vid: PRECIADO DOMÈNEC, C.H (2015), pág.228, realiza una gran crítica al legislador, que como magistrado del TSJ de Cataluña ha examinado, muy minuciosamente las conductas y responsables que no han quedado bien atadas en los nuevos artículos del CP, dejando muy claro un ejemplo que podría encontrarse, siendo este del art.304ter que castiga únicamente “al que participe” dejando otras conductas como coordinación, constitución o promoción, muy ligadas a las funciones de los promotores, calificando de absurdo esa situación de impunidad.

²⁶ Vid: MAROTO CALATAYUD, M. (2015), pág. 156 y ss., obra citada.

Una vez realizado el análisis del art. me surgen dos cuestiones, la primera, es la interpretación restrictiva del tipo, que se deja nuevamente a los tribunales, para que decidan sobre el hecho punible cuando se realice al margen de la ley, lo que en ciertos casos podrá suponer la impunidad. Y la segunda, la dificultad que encuentro en que se pueda demostrar que la finalidad de esas fundaciones era la financiación de los partidos, cuando nacen únicamente para ellos y la relación entre ambas instituciones está estrechamente ligada.

Dicho todo esto, parece que la legislación penal no ha resuelto el camino de las lagunas legales, como reza en mucha doctrina, considero que las conductas típicas se encuentran insuficientemente descritas, y que ello complica la prueba de los hechos, dejando mucho margen a la interpretación, como viene sucediendo en otros articulados del ámbito penal, y esta reforma se podría haber aprovechado mejor, pero aun así la existencia de la tan encomendada legislación y su introducción al código penal, refuerza las intenciones de compromiso en la lucha por una transparencia política.

A modo de conclusión, cabría reflexionar la necesidad de introducción en el CP los actos relacionados con la financiación ilegal para combatir la corrupción, sin haberse realizado antes un análisis de qué ha fracasado en el sistema y si la legislación penal era la solución. Como apunta PRECIADO DOMÈNEC, C.H (2015),²⁷ podría tratarse de una “reforma cosmética”, que se encontraba cerca de unas elecciones electorales, pues en países cercanos con ranking sobre corrupción casi inexistentes, la punibilidad se encuentra menos castigada.

VIII. LA REALIDAD SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN

Durante mucho tiempo se ha creído que la diferencia entre países que funcionan bien con los que no estribaba en el régimen político, y como es lógico así debería de haber sido. Queda muy atrás esa perspectiva de creer que la corrupción únicamente ocurría en los países subdesarrollados, pues desgraciadamente la corrupción irrumpe en el funcionamiento de las instituciones públicas y se extiende como si de un cáncer se tratase.

Las comparativas funcionan muy bien cuando no se tiene un valor determinado de algo, por ello, para saber cómo se encuentra España en materia de corrupción, vamos a analizar los indicadores más utilizados para este tema como son el *Control of Corruption* del Banco Mundial²⁸ y el *Corruption Perceptions Index*²⁹ de Transparencia Internacional.

Según el *Index* del año 2017, España ocupa el puesto 42 de 180, en una escala sobre cien obtuvo 57 puntos, alcanzando su máximo histórico en 2002 con 71 puntos, encontrándose con una corrupción del 40% aproximadamente, se ha

²⁷ Vid: PRECIADO DOMÈNEC, C.H (2015), pág. 36, realiza una crítica valorativa sobre la reforma del CP en materia pública relacionada con la corrupción, y para ello observa a los países vecinos para identificar la estrategia política de darle protagonismo al ámbito penal en el asunto.

²⁸ Vid: Organización internacional, compuesta por 187 países, comprometida a eliminar la pobreza y promover a los países en desarrollo. Realizan investigaciones y publican sus respectivos informes, relacionados con las políticas de economía de los países.

²⁹ Vid: Organización no gubernamental, que desde el año 1995 publica a nivel mundial un excelente índice de percepción de la corrupción, que la mide en una escala de cero a cien, basados en encuestas y análisis de expertos.

tachado de ser el país que más ha empeorado en el ranking, nos situamos al lado de los países de Europa del este, de los países colindantes de la Unión Europea (en adelante UE) únicamente nos supera Italia y Grecia, pero estamos a la cola del resto de democracias capitalistas. A nuestro favor debo decir que en comparativa con los países que no pertenecen a la OCDE³⁰, nuestra posición puede considerarse de privilegiada, en referencia a Costa Rica, que goza de excelencia en América Latina o Botsuana en África.

Como se habría comentado anteriormente, no necesariamente el grado de corrupción va ligado al sistema político, aunque es obvio que los países menos desarrollados, con pobreza extrema y una democracia casi inexistente, son los que están a la cola del ranking, en cuanto a control de corrupción. En la última posición, se encuentran básicamente todo el centro de África, junto con Mónaco y San Marino, si los primeros son conocidos por sus constantes guerras armadas autóctonas y escasez de recursos básicos, la corrupción es una trampa para la pobreza que sufren, mientras que para Mónaco no es más que una mancha para su imagen internacional.

En España, podríamos incluso realizar un propio ranking de corrupción por CCAA, pues estadísticamente existen diferencias significativas, Asturias, La Rioja o País Vasco, son regiones con un índice de corrupción muy bajo, se aproxima a los países nórdicos, pero en cambio Galicia, Valencia, Cataluña o Madrid, sufren de una corrupción muy alta, lo que al realizar la media, esa percepción disminuye³¹.

Y para finalizar este análisis entre países, es obligatorio hacer mención de los paraísos fiscales, y en concreto de la situación de Europa, los países del norte son los que gozan de mayor control de corrupción, pero a su vez permiten la entrada de fortunas de procedencia ilícita de los países del sur. Los más conocidos y cercanos son la eterna Suiza, Bélgica, Luxemburgo, Austria, y los “micro estados” Liechtenstein, Andorra y Mónaco, ¿Cómo se justifica eso? Pues la evasión de capitales de otros países, sus fiscalías argumentas que no son punibles en los propios, así sus patrimonios permanecen casi intactos, pero mantienen de patrimonios nacionales que han sido evadidos de los contribuyentes.

VIII.1 La corrupción en España

Una de las manifestaciones más graves de la corrupción política en nuestro país es la financiación ilegal de los partidos políticos, y desafortunadamente ha afectado a la totalidad de las formaciones políticas existentes. Los delitos de cuello blanco, así se califican en el ámbito penal, los actos que cometen nuestros políticos, éstos en las fuentes de la criminalidad compiten ya con los delitos de la calle que tienen a nuestros juzgados desbordados.

³⁰ Vid: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, coordina políticas económicas y sociales de los estados que la componen, su objetivo es el crecimiento económico, y el desarrollo de los países miembros y los que no.

³¹ Vid: LAPUENTE GIN, V. (2016) pág.23, destaca que si el ranking se realizase por regiones y no por países, España estaría aún más a la cola en cuanto al control de la corrupción, pues son muchas CCAA con índices muy altos de corrupción

Como ya se mencionó, el GRECO tiene la monitorización de realizar los informes evaluativos correspondientes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos, y en los años 2009, 2011 y 2013³² realizó tres informes, donde apuntó la observancia que desde el año 2001 en nuestro país, la principal causa de corrupción política era la financiación de los partidos políticos. Además, puntualizó con la necesidad de que se reforzasen los recursos y la especialización, respecto de los delitos económicos de los organismos encargados del control financiero de los partidos políticos. A pesar de ello, no ha sido objeto de especial esmero la regulación de dicho precepto, pues como ya sabemos hasta el año 2015 no ha tenido una regulación específica como tal.

La corrupción en España, según los historiadores data desde el siglo XV, por ello es un mal que ha permanecido casi endémico, hablar de financiación ilegal de los partidos políticos es hablar de corrupción, y aunque como se ha dicho ya es un delito actual, se podría hablar de lo mismo si echásemos la vista atrás, con los primeros casos de corrupción.

Para ponernos en antecedentes, la viuda del rey Fernando VII, María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, mientras fue regente luchó para la abolición de la ley sálica, que prohibía reinar a las mujeres, debido a que su única descendencia era Isabel II, que finalmente consiguió reinar gracias a su madre.

Por aquel entonces se tachó de un acto muy moderno y avanzado para la época, aunque su finalidad realmente no era así, pues terminada su regencia, María Cristina se dedicó a los negocios, especulaba con el comercio de esclavos, la sal, y el ferrocarril, que eran proyectos industriales de interés en el país. Para ello utilizaba medios de transporte que eran financiados con el dinero público que dirigía la reina, su hija Isabel II, cuando se destaparon los hechos, en 1854 fue expulsada de España María Cristina de Borbón. En épocas históricas la corrupción la realizaban la corona y la nobleza, pero desde la democracia, son los partidos políticos, con excepción de momento del caso Urdangarín.

El primer caso de corrupción ocurrido en la democracia fue en 1989, con PSOE en el gobierno, una trama de creación de empresas con la finalidad de financiar los gastos del partido político a través de “inflar” contratos públicos, aun así dicho partido siguió gobernando con mayorías absolutas hasta las elecciones del 96 que fue desbancado por el PP. Y así empezamos con una era corruptela, que pasadas tres décadas seguimos sufriendo por parte de los partidos políticos.

Todos los casos de corrupción, de alguna manera están relacionados con la financiación de los partidos, se han realizado muchas reformas legislativas pero al parecer un poco al margen de las causas que llevan a realizar dichos actos, para diagnosticar el problema, la doctrina mayoritaria se ha centrado en algunas causas concretas, y en este TFG nos vamos a centrar en las cuatro mas importantes, realizando una síntesis que ha planteado la autora OLAIZOLA NOGALES, I.(2014)³³.

³² Vid: disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)5_Spain_ES.pdf). Último acceso el 25 de marzo de 2018.

³³ Vid: Olaizola Nogales, I. (2014) pág. 193 obra citada

La primera causa es el gasto de los partidos, que es bastante elevado, como ya se informó anteriormente, sobre las partidas económicas que reciben los partidos para sus gastos ordinarios, las cantidades son bastantes desorbitadas, recordemos que entre financiación pública y privada se destinaron más de 200 millones de euros, ello sin contar lo destinado a las fundaciones. Por ello deberían reducirse y limitarse los gastos, entre ellos los relacionados a los mítines y las campañas electorales que tienen una duración muy elevada, y acabar con la propaganda electoral que se envía a los millones de ciudadanos, entre otras.

La segunda causa son, la aportación de los afiliados, que los partidos españoles en comparación de los europeos gozan de un bajo número, y ello demuestra el debilitamiento de la relación entre partido y ciudadano, pues las aportaciones de sus afiliados es una forma lógica y sana de financiarse, como ya realizaron las nuevas formaciones políticas, y ello conlleva un mayor acercamiento entre ambos. Aquí surge un inconveniente y es saber si a los partidos les conviene ese aumento de afiliados, pues el número masivo hace más difícil el manejo de la cúpula directiva.

La tercera causa, se encuentra en la falta de transparencia de la fiscalización de las cuentas de los partidos, y ésta no se encuentra tan ajena a las reformas legislativas, por ahora no parece que vayamos por mal camino, como se ha visto el TCu tiene ya encomendado realizar informes que son públicos, pero las páginas webs de los partidos no acaban de presentar la información completa de sus balances y cuentas de resultados.

Y la última, y quizás más importante por la relevancia que ha tenido en los casos de corrupción que han salido a la luz, son lo relacionado a las contrataciones con las Administraciones públicas, y más concretamente en materia de urbanismo. Como ya se comentó, el mayor coladero de financiación ilegal de los partidos viene a través de las donaciones finalistas, de empresas que desean y acaban contratando con la Administración pública.

Consecuencia de ello es que España es el puente de los cargos entre la Administración y los partidos, y en ausencia de los controles exhaustivos de la actividad administrativa favorece las contrataciones de favores. Como apunta la autora, se reducirían en gran parte los casos de corrupción si las listas de contratación fuesen abiertas, y con la eliminación de los cargos de confianza.

VIII.2 La distintas vías de corrupción

Encuentro necesario hacer un ápice de que la corrupción como tal no solo ocurre en los partidos políticos, pues es necesario destacar los diversos escándalos que han sucedido, por ejemplo al Comité Olímpico Internacional³⁴ (en adelante COI), en torno a la designación de sedes olímpicas, convertida en una fuente de maniobras diplomáticas, financieras y políticas, tal como aprecia CAMPS PRATS, J. (2008),³⁵

³⁴ Vid: Institución que ha proclamado siempre su independencia, pero tras los sucesivos escándalos de corrupción ha salido a la luz la necesidad de dependencia de las grandes multinacionales para su mantenimiento económico y el provecho de sus dirigentes.

³⁵ Vid: CAMPS PRATS, J. (2008) pág. 154, Obra realizada en torno a la sede de Pekín elegida para los Juegos Olímpicos de 2008, envuelta de polémica sobre el respeto de los derechos humanos de China donde el autor realiza un análisis que cuestiona más allá de eso, todo lo relativo a la política, comercialización, dopaje y corrupción dentro de los Juegos Olímpicos.

Obviamente era necesaria la colaboración de los gobiernos y los partidos políticos, pero eso llegó más tarde, cuando la sede ya estaba elegida y la ciudad tenía que ponerse manos a la obra, en restaurar infraestructuras de las que únicamente se realizan en tiempo récord cuando acechan los Juegos Olímpicos, y como tradición de nuestro país, designación de obras a empresarios amigos “de”, con donaciones importantes a los partidos designadores del momento.

Por entonces el COI, que se presenta como un organismo independiente, de autofinanciación, estaba compuesto por militares, aristócratas y empresarios, por aquel, eran personas con un nivel económico elevado, que asumían los gastos generados, haciéndonos creer que no eran personas influyentes en sus respectivos países, tal como apunta CAMPS PRATS, J. (2008)³⁶, que en 1999 estalló el primer escándalo con la elección de la sede de Salt Lake City, y previamente habían sido expulsados trece miembros del COI.

Además varias doctrinas señalan una nueva economía política dentro de la criminalidad financiera, pasando del narcotráfico al blanqueo de capitales, como apunta la Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude de la Comisión Europea, el crimen organizado utiliza la corrupción y el fraude para ganarse una posición de influencia en el poder del Estado.

Los grupos de crimen organizado son cada más especializados en términos financieros, pues la finalidad de sus beneficios es introducirlos en la economía legal, a través del blanqueo de capitales, gracias a la creación de las sociedades *off shore*³⁷ en paraísos fiscales y bancarios, y esto no se soluciona con la eliminación de la droga, sino con reformas legislativas y tratados internacionales que restrinjan el blanqueo de capitales, como apunta DE MAILLARD, J. (1998)³⁸.

Hablar de corrupción y narcotráfico, ya no es únicamente sinónimo de la mafia italiana o los Cárteles de Cali o Medellín, recientemente con el escándalo de “Fariña”,³⁹ han vuelto a salir a la luz los grandes casos de corrupción de dirigentes del PP en Galicia, relacionados con distintos narcotraficantes, y que recoge declaraciones de varios narcotraficantes declarando haber financiado a los partidos de Fraga y Suárez, entre otros.

IX. DE LA CORRUPCIÓN A LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es necesario mencionar, aunque de forma breve, la existencia de la Fiscalía anticorrupción de nuestro país, y cuáles son las funciones que realiza, ya que es un pilar en el tema de este TFG. Fiscalía especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, así la nombra el Ministerio Fiscal, le atribuye las funciones de conocer

³⁶ Vid: CAMPS PRATS, J. (2008) pág. 163, obra citada

³⁷ Vid: empresas que se registran en países donde no realizan ninguna actividad económica y por ello tiene grandes ventajas fiscales, la mayoría radican sus domicilios legales en países con paraíso fiscal.

³⁸ Vid: DE MAILLARD, J. (1998), pág. 69, obra realizada en torno al narcotráfico y la corrupción de los Estados, analizando los logros de las grandes mafias en políticas económicas, y agradeciendo a la memoria de diversos magistrados que fueron asesinados por mafias.

³⁹ Vid: Libro que relaciona a los políticos del PP de Galicia con el narcotráfico, y por ello recientemente ha sido “secuestrado” por un juzgado debido a una denuncia realizada por el exalcalde de O Grove.

e investigar de los procesos relativos a los delitos económicos de especial transcendencia, relacionados con funcionarios públicos, en términos concretos con el “fenómeno de la corrupción”.

Fue creada en el año 1995, con unas funciones y actividades muy escasas, así como un número de personal muy reducido, tanto que en el año 2004 estuvo a punto de desaparecer. Poco a poco fue remontando, hasta el año 2011 que fue cuando impulsaron los casos más relevantes de corrupción que hemos tenido, entre ellos el “Caso Malaya”, y con ello se han ganado la necesaria notoriedad que nuestro sistema judicial necesitaba.

Actualmente es una figura clave para combatir la corrupción, persigue los delitos y la vigilancia de los funcionarios que pudieran estar involucrados en algún hecho. Dicho esto, es la encargada de etiquetar un acto de financiación legal a ilegal, y de ahí a los tribunales.

Realizado ya un breve recorrido sobre todo lo que rodea a un partido político, en relación con los actos de corrupción, vamos a exponer algunos casos de corrupción que ha ocurrido en nuestro país por parte de nuestros partidos políticos y en los cuales se realizaron actividades de financiación ilegal.

Es necesario matizar que, como se ha comentado anteriormente, los partidos han ido evolucionando en sus métodos para realizar las actividades de financiación ilegal de sus partidos, pero cabe decir que el pilar de dichos hechos, se encuentra entre las empresas constructoras y las concesiones y licencias de obras, siempre a cambio de comisiones que se destinaban a los gastos de los partidos. Por ello en la mayoría de los casos encontraremos delitos de malversación de fondos públicos, cohecho y tráfico de influencias en los actos de financiación ilegal.

IX.1 Principales casos de corrupción

Según informes oficiales⁴⁰ del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ), en España tenemos a unos 1378 implicados que han sido procesados por delitos relativos a la corrupción en los años 2015 y 2016, de esos datos se desgrana que del total de implicados hay 166 casos abiertos, de ellos 87 personas en prisión. Los restantes han sido inhabilitados o condenados a multas pecuniarias, por lo que se declaran 400 personas condenadas relativas a delitos de corrupción, solo 3 personas de ellas por el delito del 304CP de financiación ilegal de partidos políticos.

Visto el informe del CGPJ, en este TFG no se podrá abarcar todos los procedimientos abiertos a los partidos políticos, por ello realizaré un breve recorrido por los casos que nuestros tribunales han abierto a los partidos políticos en relación a las actividades de financiación ilegal y que más escándalo han tenido.

IX.1.1 El Partido Popular

La "Operación Naseiro", fue el primer caso en que se realizaron investigaciones judiciales por sospechas de que el PP, recientemente llegado al cargo de la Presidencia, José María Aznar, podría estar financiándose de forma ilegal. El

⁴⁰ Vid. Estadísticas penales, laborales y civiles que realiza el CGPJ en relación a los procesos abiertos, disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>. Último acceso en 2 de mayo de 2018.

partido obtenía comisiones que se repartían, obviamente entre financiar al partido y enriquecer a sus componentes, todo ello a cambio de venta pública de terrenos, recalificación urbanística y adjudicaciones a empresas.

La investigación se inició por un tema de narcotráfico, en el cual estaba relacionado el hermano del concejal valenciano Salvador Palop, que durante las escuchas telefónicas, se destapó un escándalo de altos cargos del PP, en una trama político-financiera, todo ello a cargo del tesorero de por entonces, Rosendo Naseiro. Aunque se detuvo a los dos cargos del PP y se probaron los hechos, finalmente el TS⁴¹ archivó la causa tal y como pidieron los abogados defensores, por haber vulnerado el derecho a la intimidad, ya que el auto judicial era para un tema relacionado con tráfico de drogas y no por sospechas político-financieras. Se tachó la sentencia de “truco judicial”.

Veinte años después, el PP se volvió a encontrar con la misma jugada, “Caso Gürtel” o de forma coloquial el “Caso Bárcenas”, nuevamente se destapa un escándalo de la misma temática, y con la detención del tesorero del partido, en ese momento Luís Bárcenas. Él mismo declaró, que el partido había recibido por parte de empresarios, dinero de forma ilegal, que se había empleado para repartirlo entre los altos cargos y para financiar al partido, en concreto los sobrecostes que producían las campañas electorales.

En el proceso judicial, se demostró que el partido había recibido dinero en B por parte de empresas y constructoras, varias constructora realizaron una donación de 3.5 millones de euros, cantidad muy superior a lo permitido por la ley de entonces, y que el tesorero ingresó en el partido como donaciones anónimas. Esas empresas constructoras recibieron hasta 12.281 millones de euros en contratos de obra pública, visto así la donación fue una “migaja”.

La investigación fue iniciada por la Fiscalía anticorrupción, quien denunció los hechos en 2009 en la Audiencia Nacional (en adelante AN), con el Juez Garzón al frente, quien tuvo que dejar el caso, después de diversos intentos externos, fue suspendido por una denuncia penal. En dicha trama estaban incluidos dirigentes del PP de la cúpula estatal, y los autonómicos y locales de Madrid, Valencia, Galicia y de Castilla y León, por ello se realizaron investigaciones en los tres Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ), en piezas separadas.

La Gürtel se ha saldado con la imputación de 187 personas, 74 son políticos, 29 condenados, desde que se inició la investigación, han fallecido 10 investigados. Las condenas ascienden a 351 años de prisión por 12 tipos delictivos, y la cantidad defraudada se estima que ronda los 800 millones de euros. La novedad de esta trama es que por primera vez un partido político ha sido imputado como persona jurídica, y se ha saldado con una multa pecuniaria por enriquecimiento ilícito.

IX.1.2 El Partido Socialista Obrero Español

Cambiado de color y como ya se comentó, PSOE empezó su recorrido de la financiación ilegal con el “Caso Filesa”, allá en el año 1998, se creó una trama de

⁴¹ Vid: Se trata de la Sentencia Tribunal Supremo núm. 489/1997 (Sala de lo Penal), de 11 abril. Recurso de Casación núm. 2597/1995, consultada en fecha 16/05/2018 disponible en <http://lawcenter.es/w/file/download/65182>. Último acceso en 2 de mayo de 2018.

empresas que financiaban los costes de las campañas electorales, inflaban contratos públicos a cambio de comisiones que se destinaban a gastos del partido. En este caso realizaban estudios de asesoramiento que nunca llegaron a realizarse a bancos y empresas. De este caso se desglosó el “Caso SEAT”, por el cual la empresa de vehículos SEAT habría pagado para financiar al PSOE la cantidad de 175 millones de pesetas a cambio de una recalificación ilegal de los terrenos destinados a la fábrica. Todos los acusados quedaron absueltos, aunque se demostraron los hechos, los delitos prescribieron, otro golpe de buena suerte.

PSOE puede presumir de encontrarse en el ranking de la corrupción, siendo su partido quien tiene el caso con más millones defraudados, el “Caso de los Eres” con una estimación por parte de la Fiscalía anticorrupción de 741 millones de euros. En este caso, no se ha demostrado aún ni el enriquecimiento económico del partido ni de sus dirigentes, se ha tachado de una corrupción de “clientelismo”, pues lo que hizo el partido fue invertir en la fidelización de sus votantes. ¿Cómo? Se destinaron fondos públicos a realizar prejubilaciones fraudulentas y “rescatar” a empresas con subvenciones las cuales no existía *ERE* (expediente de regulación de empleo) pendiente.

IX.1.3 Convergència i Unió

Para realizar un recorrido sobre la temática de financiación ilegal de este partido, puntualizo que CiU ha sido un partido formado por otros dos en coalición, integrado por Convergencia Democrática de Cataluña (en adelante CDC), y Unión Democrática de Cataluña (en adelante UDC), por ello nombraré algunos casos de uno u otro partido, pero que siempre estarán dentro del gobierno de CiU.

En 2018, por vez primera un partido es condenado por haberse financiando de forma ilegal, este fue CiU, por el “Caso Palau”, en el cual se lucraron de la constructora Ferrovial de la cantidad de 23 millones de euros en comisiones a cambio de adjudicaciones de obra pública, mismo *modus operandi*. Del total donado, 6,6 millones se destinaron para la financiación de CDC y los 14 restantes fueron para el enriquecimiento de los directivos del Palau de la Música. Toda la trama de corrupción de CiU la abarca el “Caso 3%”, del que se han ido desgranando diversas operaciones en distintos municipios de Cataluña, siendo su feudo municipal la ciudad de Sant Cugat, protagonista de todas las tramas de CDC.

Los casos de corrupción en Cataluña se destaparon por una denuncia que realizó en 2005 el entonces Presidente de la Generalitat, Pascual Maragall, alegando que el problema de CiU era el 3%. A partir de ahí se abrió una serie de escándalos de diversos municipios de Cataluña, que recibían un 3% en donaciones privadas a los partidos o fundaciones que dependían de los mismos, de todas las obras públicas que se adjudicaban.

Aunque diversos periodistas⁴² y medios de comunicación, aseguran que la longeva permanencia de CiU en el gobierno de Cataluña ya prometía su carrera corruptiva,

⁴² Vid. El periodista Pere Ríos escribió un libro sobre el caso de la Banca Catalana que enriqueció a la familia Pujol, intenta destapar todo lo que no se investigó ni se publicó y crearon una cortina de humo negro sobre esa investigación. Para ello se ha contado con la colaboración de los fiscales Carlos Jiménez Villarejo y José María Mena, que por entonces realizaron la querrela con Jordi Pujol. El libro en cuestión se titula Banca catalana: Caso abierto (2015).

pues ya la familia Pujol en el inicio del poder causó un escándalo de corrupción, el llamado “Caso Banca Catalana” allá en el año 1984. El Banco Catalana entró en banca rota, por parte del Estado se realizó un rescate que superó los 300.000 millones de pesetas, y a pesar de ello la familia Pujol se enriqueció con la venta de dividendos ilícitos, que se destinaron a paraísos fiscales de Suiza, y de ahí la famosa “herencia” del enriquecimiento de tres décadas de los Pujol.

Por los años noventa, UCD encontró una vía durante 5 años para sufragar los gastos del partido, a través del empresario andorrano Fidel Pallerols, y de ahí el “Caso Parellois”. La Dirección General de Empleo de la Generalitat concedía ayudas procedentes de fondos de la UE destinadas a la realización de cursos de formación ocupacional que practicabas las academias de Pallerols, un total de 8,8 millones de euros. La fiscalía sostuvo en el proceso judicial que el 10% de las ayudas se destinaron a fines de financiación ilegal de UCD, un total.

Gran parte del dinero desviado de las subvenciones se utilizó para el pago de nóminas de empleados de las academias, que eran los mismos militantes del partido y que obviamente eran trabajos ficticios, y además para la renovación de las sedes de UCD. Éste ha sido un proceso judicial prolongado en 14 años, su propio presidente, Duran Lleida reconoció que su partido se había financiado ilegalmente, acto que merece ser tachado de valiente, pues siendo éste su responsable civil, en el caso de que los cuatro acusados no hubiesen aceptado su pena impuesta, y devuelto la cantidad íntegra, como indemnización que estableció el juez, tendría que haber hecho frente al pago él mismo.

En 2015 CiU desaparece y le sustituye la formación política el Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT), el que posteriormente entró en coalición junto con CDC, y que actualmente es el partido Junts per Catalunya. Con ello puntualizo que la desaparición de CiU no ha deshecho su red de corrupción organizada, hay 20 procesos judiciales abiertos en torno a las tres décadas de gobierno de CiU en Cataluña y 2 procesos abiertos a la familia Pujol.

IX.1.4 Nuevas formaciones españolas

En el caso de la formación política Podemos, no se encuentran muchos procesos abiertos, recordemos que su fundación data del año 2014. Se abrió un procedimiento en la AN por supuesta financiación ilegal con fondos por parte de los países Venezuela e Irán, que se acabó archivando por el mismo Fiscal, al carecer de oficialidad los datos presentados en el informe policial PISA (Pablo Iglesias Sociedad Anónima). Por el mismo tema manos limpias también denunció dichos hechos en el TS, que también fueron archivados.

Todo se inició por unas declaraciones de Enrique Riobóo, propietario de Canal33, donde Pablo Iglesias tenían un programa, afirmó que Podemos financió su campaña electoral europea a través de esos dos países con el objetivo de desestabilizar el sistema español.

La formación política Ciudadanos, con una antigüedad del año 2004, tiene actualmente 6 casos de abierto por supuesta corrupción, pero ninguno relacionado hasta el momento con la financiación ilegal del partido. La Plataforma por las

Garantías Ciudadanas⁴³, realizó denuncias ante la Fiscalía anticorrupción, por supuesta irregularidades en la financiación del partido, alegando que habrían utilizado dinero público que estaba asignado a los grupos parlamentarios autonómicos y de los ayuntamientos, para financiarse.

Como ya se comentó el informe del TCu sobre las cuentas de este partido indicaba una gestión de contabilidad nutrida de fondos públicos muy deficiente, declarando que sus cuentas “*no reflejan la contabilidad real*”, comentario que distintos medios y doctrinas han definido como sinónimo de irregularidad financiera. Aun así a fecha de hoy no reza ninguna investigación ni procedimiento abierto para este partido.

IX.2 Amnistía fiscal

Sería casi un pecado finalizar este TFG sin hacer mención a la calificada amnistía fiscal, por la aprobación del Real Decreto-Ley de 2012, de 30 de marzo, por el gobierno en funciones del PP. Esta norma lo que permitía era poder regular el efectivo en metálico o los bienes de cualquier contribuyente que no hubieran sido declarados, procedentes de IRPF o del Impuesto de sociedades, pero que no serían rastreables, pagando a cambio un 10% del total del importe declarado, sin la imposición de sanciones, recargos o intereses que Hacienda por regulación impone.

El Gobierno justificó que la economía de España se encontraba en una situación grave, debido a la reducción del déficit público, y por ello debía regular por “urgente necesidad” dicha materia por la vía del Decreto-Ley, tal como establece la regulación de esa norma, que emana por la vía de la excepción, atribuyendo la competencia de legislar al poder ejecutivo, siempre que las materias reguladas no afecten a las instituciones básicas del Estado.

El mencionado Decreto fue aprobado en el Congreso con votos a favor del entonces CiU (actualmente PDeCat), y en contra del PSOE, quienes impusieron un recurso de inconstitucionalidad de la norma ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC). Cinco años más tarde, en 2017 el TC declaró inconstitucional y por lo tanto nula la citada norma. Los argumentos del gran tribunal fueron, primero, el choque entre los artículos 86 y 31 de la CE, que vienen a decir la urgente necesidad de regulación del decreto ley con el deber de contribuir como deber fundamental.

Seguidamente el TC fue muy crítico con el gobierno, tachando a la regulación de la norma de regular la “abdicación del Estado” en el deber de todo ciudadano en sostener el gasto público y en la lucha contra el fraude fiscal. El resultado de esa amnistía supuso, la regularización de 40.000 millones de euros entre 618 empresas y 29.683 particulares, que procedían incluso del extranjero y de paraísos fiscales, y se recaudaron 1.200 millones sobre el 3% que pagaron, que fue el tipo medio que se fijó finalmente en vez del 10 inicial.

Las personas que se acogieron y se beneficiaron de esa regulación, entre muchas de ellas, fueron Luis Bárcenas, quien dijo haber regularizado 35,9 millones de euros, que procedían de dos empresas que tenía, una en Uruguay y otra en Lombard Odier. Francisco Granados 1,5 millones de euros que poseía en una cuenta en

⁴³ Vid: Plataforma creada por exmilitantes expulsado por Ciudadanos, con una finalidad crítica contra el partido, y alertada para denunciar los métodos irregulares del partido.

Suiza, y su socio en “Púnica” David Marjaliza, la cantidad de 12 millones antes de su detención. También Josep y Oleguer Pujol, cantidades procedentes del extranjero, Edmundo Rodríguez, la mano derecha de Ignacio Rodríguez, “Caso Lezo”, varios imputados de la “Gürtel” y de empresas investigadas el expresidente de Hispánica Construcciones, expresidente de Martinsa Fadesa. También Diego Torres “Caso Noos”, José Ángel Fernández Villa, ex responsable de SOMA-UGT, y así un gran listado de nombres, todos ellos inmersos en algún caso de la Fiscalía Anticorrupción.

Partidos como PSOE y Podemos han propuesto poder hacer público los nombres de las personas que se acogieron a esa norma y que tachan de “defraudadores”, cambiando la regulación que actualmente protege la confidencialidad de cualquier contribuyente sobre sus datos fiscales. La formación de Ciudadanos, en cambio cree más conveniente regular con efecto retroactivo, la devolución del 7% para complementar ese 10% inicial y considerar una aportación más justa.

La “amnistía fiscal” en nuestro país tiene tres precedentes más, en 1977 en pleno inicio de la democracia se reguló la primera junto con otra política, se encontró necesario para el nuevo plan de renovación democrática. En 1984 otro con Miguel Boyer al frente del Ministerio de Economía, y en 2010, el presidente Rodríguez Zapatero, se encontró con el caso “Falciani”,⁴⁴ que permitió regularizar la situación de 659 personas que habían defraudado la Hacienda pública, evadiendo impuesto en cuentas suizas, entre ellos Emilio Botín, quien fue presidente del Banco Santander.

En mi opinión, ante este suceso, considero que los actos que realizaron por aquel entonces el gobierno y las propuestas de los distintos partidos en oposición, provocaron un desequilibrio en la confianza ciudadana de la lucha contra la corrupción y el fraude fiscal de nuestros dirigentes políticos.

X. CONCLUSIONES

PRIMERO: El grado de la motivación en la actividad corrupta está relacionada con la existencia de una baja punibilidad por parte del sistema judicial y por la sociedad, con el nivel de ineficiencia de los funcionarios y los partidos políticos. Por un lado, ya existen mecanismos de controles externos para combatir esas conductas, como ya se ha mencionado, las legislaciones y sus sucesivas reformas, junto con las instituciones dedicadas a ello, como pueden ser el GRECO o el TCu. Por ello entiendo que en cuanto al planteamiento realizado sobre la tardanza de esta nueva legislación, la respuesta sea la sensación de que hasta ahora los mecanismos de control y castigo recogían la totalidad de los hechos punibles.

SEGUNDO: Como se ha visto, las fuentes de obtención de dinero para sufragar los gastos de los partidos no es escasa, lo que lleva a los partidos a realizar financiaciones ilegales no viene motivada por una escases de recursos económicos, sino más bien por motivos realmente intrínsecos. ¿Qué sucede con la ineficiencia del individuo? Vemos que el autocontrol es insuficiente, y por ello encuentro necesario que el sistema vigorice los valores éticos de los individuos que se dedican a la función pública, y aunque ya existen, debería ser una disciplina que refuerce el

⁴⁴ Vid: Hervé Falciani era un informático que público datos del banco suizo donde trabajaba, HSBC, donde aparecían las cuentas de personas que habían evadido fiscalmente esas cantidades en sus países. Por el TS ha dado como válida la “lista Falciani” y por ello ha realizado diversas condenas por Delitos contra la Hacienda pública.

castigo de las conductas ilícitas y viceversa, y así mantener ligados los principios de servicio público, bien común e interés general que debería motivar a todo servidor del Estado.

En la gestión pública y política, existen nuevas líneas de investigación entorno a institucionalizar la ética pública, ya que no existe actualmente un código deontológico para los políticos públicos, y éste no es trabajo para realizar un estudio sobre la ética, pero encuentro necesario puntualizar muy sintéticamente lo expuesto por DIEGO BAUTISTA, O. (2010)⁴⁵, que cuando el individuo identifica las manifestaciones que son favorables o nocivas con las que no, desarrolla una madurez de juicio a través de unos parámetros que guían sus conductas y se deliberan como principios éticos de manera voluntaria y consciente.

TERCERO: Por ello todo lo expuesto hasta ahora, que ha sido un análisis puro del sistema político y legislativo, en cuanto a la hipótesis planteada en la introducción, sobre si puede considerarse un éxito la nueva legislación analizada, me lleva a concluir que las diversas reformas legislativas, el endurecimiento de sus penas y las condenas impuestas, aunque son necesarias, no considero que sean las herramientas que necesitan nuestros políticos ni nuestra ciudadanía para erradicar el mal endémico que aflora en nuestro país, la corrupción política.

Por último, dado en las fechas que nos encontramos, encuentro necesario hacer mención al cambio de poder en el Gobierno que se ha sucedido a través de la primera moción de censura que prospera desde la democracia en nuestro país, producida por la sentencia del Caso Gürtel.

La motivación que llevó a los partidos a presentarla vino derivada de las declaraciones que quedaron reflejadas por parte de la AN, que en el PP la estructura de contabilidad procedía de una financiación ilegal, beneficiada por contratos públicos de las tres administraciones, procedentes de sobornos ilegales. Además se constató que las declaraciones en el juicio del presidente del partido, Mariano Rajoy, faltaron a la verdad de los hechos instruidos en el proceso.

Así que aquí tenemos un resquicio más de lo que conllevan los actos de financiación de los partidos políticos, la pérdida de lo más deseado, el poder.

⁴⁵ Vid: DIEGO BAUTISTA, O. (2010), pág.419, realiza un estudio de la ética y el servicio público y más a fondo sobre las conductas corruptas, encuentra una dualidad entre la ética intrínseca y la que se puede aprender a través de unos valores y principios que pone el Estado, en forma de disciplina que ayuda a la comprensión y aplicación de lo que es nocivo y lo que no.

XI BIBLIOGRAFÍA

1. DE MALLARD, J. (1998), De la criminalidad financiera del narcotráfico al blanqueo de capitales, Madrid, Ediciones Akal, pág. 69
2. NIETO MARTÍN, A. (2007), La responsabilidad penal de las personas jurídicas: un modelo legislativo, Madrid, Iustel, pág. 128.
3. CAMPS PRAT, J. (2008), Més enllà dels anells (más allá de los anillos), Valls, Cossetània Edicions, págs. 154 y ss.
4. PEÑA, L., AUSÍN, T., DIEGO BAUTISTA, O., (2010), Ética y servicio público, DILEMATA, pág. 413 y ss.
5. QUINTERO OLIVARES, G. (2010), La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Parte General del 110 Derecho Penal. 4ª. ed. Pamplona: Thomson Reuters - Aranzadi, SA, pág. 694.
6. OLAIZOLA NOGALES, I. (2014), La Financiación Ilegal de los Partidos Políticos: un Foco de Corrupción, Tirant lo Blanch, pág.193.
7. PRECIADO DOMÈNEC, C.H. (2015), La corrupción pública en la reforma del Código Penal de 2015, Navarra, Aranzadi, pág. 222
8. MAROTO CALATAYUD, M. (2015) Corrupción y financiación ilegal de partidos políticos: un análisis político criminal, Madrid, Marcial Pons, pág.
9. LAPUENTE GINE, V. (2016) La corrupción en España, un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno, Madrid, Alianza Editorial.
10. RASILLO LÓPEZ, P. (2016) Los delitos de corrupción tras la reforma del Código Penal LO 5/2015, delitos contra la administración pública. Disponible en http://www.elderecho.com/publicaciones/autores/Pilar_Rasillo_Lopez_9_1018545002.html

WEBGRAFÍA

1. <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/sala-de-prensa/news/EL-PRESIDENTE-DEL-TRIBUNAL-DE-CUENTAS-RECIBE-EL-DOCUMENTO-DE-LA-REVISION-ENTRE-PARES-REALIZADA-POR-LOS-PRESIDENTES-DE-SUS-HOMOLOGOS-DE-EUROPA-Y-PORTUGAL-00001/>
2. <http://www.interior.gob.es/>
3. <http://www.bancomundial.org> : Realiza un intercambio de conocimientos innovadores a países desarrollados, para que puedan acceder a los mejores conocimientos especializados, en materias sobre políticas, investigación, análisis y asistencia técnica.
4. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf
5. https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/el_ministerio_fiscal/organizacion_ministerio_fiscal/fiscalias_especiales/!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOI9HT0cDT2DDbzcFszcDBzdPYOdTD08jP19TYEKlpEV-Hv4GgEVGPqGmli6GBsYmJGoH1WBRZAJcfoNcABHA0L6w_WjUJVg8QGqAguXICegAmMjC0NjD2MDd1N0BVj8AFaAx5EFuaGhEQaZnumOiooA9UIRVw!!/dl5/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#
6. <http://lawcenter.es/w/file/download/65182>
7. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>

XII. FUENTES JURÍDICAS

Sentencias:

1. STS de 12 de marzo de 2003, Ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.

Normativa:

1. Ley 21/1976, de 14 de junio, de Partidos Políticos
2. Constitución Española del 1978:
Art. 6
Art. 31
Art. 86
3. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
4. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General:
Art. 149
Art. 150
5. Ley Orgánica 3/87, de 2 de julio de financiación.
6. Ley 54/1978, de 4 de octubre, de Partidos Políticos.
7. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos:
Art 9
Art 10
Art. 10.24
8. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF.
9. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, financiación de los partidos políticos:
Art. 4.3
Art.15
Art.16
Art.17
10. Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de financiación de los partidos políticos.
11. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
12. Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos:
Art. 13.3
13. Ley Orgánica 1/2015 de 1 de julio, Código Penal:
Art. 24
Art. 31
Art. 304bis
Art. 304ter
Art. 404 y ss.
14. Real Decreto-Ley de 2012, de 30 de marzo, medidas tributarias.
15. Resolución de 31 de marzo de 2017, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas.

Convenios:

1. Convenio penal del Consejo de Europa nº 173, sobre la corrupción, de 27 de enero de 1999
2. Convenio Civil del Consejo de Europa nº174, sobre la corrupción, hechos en Estrasburgo, de 4 de noviembre de 1999.