

# A examen: la financiación de los partidos políticos y la corrupción. Conclusiones del informe GRECO

15 octubre, 2013 | Por Autor: [Critilo](#) en [Partidos políticos](#)

Hemos venido insistiendo desde el blog y desde otros medios en la importancia que tiene para la salud democrática la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos, incluso desde antes del caso Bárcenas. Precisamente con la finalidad de prevenir el problema de corrupción en la financiación de los partidos políticos - que no sólo es exclusivo de España pues países de nuestro entorno como Italia, Francia o incluso Alemania se han visto igualmente afectados- el Consejo de Europa adoptó el 8 de abril de 2003 una Recomendación(Recomendación Rec (2003)4 del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa15 sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales), firmada por España, sobre las medidas que deberían adoptar los Estados en sus respectivas legislaciones nacionales para combatir la lacra de la corrupción política. Lo característico de esta Recomendación es que no sólo fue firmada por los países signatarios del Acuerdo sobre el Consejo de Europa, sino también por terceros países, como por ejemplo los Estados Unidos. Además se creó en 1999 un grupo denominado GRECO, acrónimo de Grupo de Estados Contra la Corrupción, al que se encargó la monitorización o seguimiento de las medidas adoptadas por los Estados firmantes en cumplimiento de la Recomendación. GRECO lanzó una ronda de evaluación, en enero de 2007 sobre el tema específico de la transparencia en la financiación de partidos políticos y desde entonces ha publicado tres informes (en mayo de 2009, abril de 2011 y el último en julio de 2013 sobre la situación en nuestro país, [que están disponibles aquí](#)

La conclusión de su lectura es bastante desoladora: España apenas ha puesto interés en establecer un sistema de financiación de los partidos políticos -y de su control- que cumpla aceptablemente con los estándares mínimos contenidos en la Recomendación que firmó en 2003. En efecto, a pesar que desde el año 2001 se ha venido apuntando a la financiación de los partidos políticos como la principal causa de corrupción política en España, ha habido que esperar al año 2007 a que se aprobara la Ley Orgánica 4/2007 de Financiación de Partidos Políticos que sustituye a la anterior de 1987, y que viene a dar aparente cumplimiento, cuatro años después y sin citarla, a la Recomendación del Consejo de Europa. Cinco años más tarde (en octubre de 2012) esa misma Ley se modificó nuevamente para ajustar la financiación de los partidos al contexto de crisis económica, reduciendo el importe de subvenciones que perciben y estableciendo una serie de medidas para ajustarse, siempre aparentemente, a la Recomendación de 2003 y a lo que GRECO ha venido señalando en sus informes de 2009 y 2011. Por cierto, que el Informe de 2013 será el último que emita GRECO, pues se considera que los Estados han tenido tiempo suficiente para adoptar las medidas legislativas oportunas. Así que a partir de ese momento nos quedaremos sin evaluaciones externas e independientes más allá de las que seamos capaces de hacer los ciudadanos.

No hace falta enfatizar la importancia de este tema, pues como señala el preámbulo de la Recomendación del Consejo de Europa (2003)4 «la corrupción representa una seria amenaza para el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos, la equidad y la justicia social, que impide el desarrollo económico, pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y socava los fundamentos morales de la sociedad». Cuando esa corrupción afecta al sistema político a través de la financiación ilegal de los partidos estamos, en palabras del Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Perfecto Andrés Ibáñez (tomadas de su artículo “Tangentopoli tiene traducción al castellano” [en la obra Corrupción y Estado de Derecho. El Papel de La](#)

Jurisdiccion, Editorial Trotta, Madrid, 1996) ante la «madre de todas las corrupciones», pues «cuando la corrupción está en el centro, en el corazón del sistema político, difícilmente podrá dejar de irradiar en todas las direcciones»

Si hay algo que destacar en la Recomendación del Consejo de Europa, son las medidas propuestas para dotar de transparencia a las cuentas de los partidos políticos, concebidas como “cuentas de la democracia” que está en juego. Así, junto a reglas básicas (como la establecer la posibilidad de que la financiación sea pública o privada o considerar como donación cualquier ventaja, sea o no económica, que se concede a los partidos políticos) se establecen nítidamente una serie de recomendaciones que, dicho suavemente, han sido omitidas u olvidadas por nuestros legisladores. A juicio de cada cual quedará si ese olvido u omisión se debe a una deficiente técnica legislativa, o ha sido buscada de forma deliberada para prolongar en el tiempo un status que permite a los partidos políticos seguir actuando con la imprescindible opacidad y la necesaria inmunidad aún con el tremendo coste que tiene en términos de corrupción y democracia.

GRECO ha realizado tres evaluaciones sobre la implantación por España de la Recomendación. En este primer post analizaremos algunos aspectos concretos de las evaluaciones que tuvieron lugar en 2009 y 2011 en relación a las donaciones a los partidos políticos, dado que la regulación vigente es particularmente criticada. En un post posterior nos referiremos a los aspectos objeto de especial evaluación en 2013.

En relación con las donaciones a los partidos, el art. 3 de la Recomendación señala que los Estados deben de establecer normas específicas para evitar los conflictos de intereses, garantizar la transparencia de las donaciones y evitar las donaciones secretas, evitar perjuicio a las actividades de los partidos políticos y garantizar la independencia de los partidos políticos para su cumplimiento. Con esta finalidad se recomienda que las donaciones a los partidos políticos se hacen públicas, en particular las donaciones que excedan de un límite así como introducir normas que limiten su importe y, last but not least adoptar medidas para prevenir que los límites máximos se eludan.

Más en concertó, el artículo 5 de la Recomendación se ocupa específicamente de las donaciones efectuadas por personas jurídicas recomendando que las donaciones de personas jurídicas a los partidos políticos estén registrados en los libros y las cuentas de las entidades jurídicas y que a los accionistas o cualquier otro miembro individual de la persona jurídica se les informe de las donaciones. **No solo eso, los Estados tomarán las medidas destinadas a limitar, prohibir o de otra manera estrictamente regular las donaciones de personas jurídicas que suministran bienes o servicios de cualquier administración pública.** Y por último se prohíbe expresamente las donaciones por parte de personas jurídico públicas a los partidos políticos. Lógicamente el artículo 6 de la Recomendación extiende estos principios y medidas a adoptar por los Estados a todas las entidades relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político o que de cualquier forma están bajo su control.

Pues bien, tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2007, reformada en 2012, los principios y medidas establecidas en este artículo resultan simple y sencillamente incumplidas o burladas, todo ello a pesar de las advertencias de GRECO, quien al hacer su evaluación en 2009 detectó estos “agujeros” entre los cuales destacamos los dos siguientes:

1.-«La prohibición general sobre donaciones procedentes de empresas que hayan firmado contratos con las autoridades públicas no es aplicable en lo que respecta a donaciones realizadas a entidades que están estrechamente relacionadas o están bajo la influencia de los partidos políticos (p.ej. las fundaciones políticas).**Por lo tanto, las aportaciones de contratistas a los partidos políticos pueden canalizarse más bien a través de asociaciones o fundaciones políticas que están exentas de las restricciones al “pay-to-**

**play” (dinero a cambio de favores).** Además, la prohibición de recibir donaciones de empresas que han firmado contratos con las autoridades públicas se aplica solo a los contratos en curso; sin embargo, la ley no estipula nada en lo relativo a “periodos de protección/negociación” una vez la entidad privada ha concluido el contrato público mediante el cual el riesgo de canalizar el dinero interesado hacia un determinado partido político es también alto (en especial, el que decidió el procedimiento de compra que concedió el contrato a esa empresa en particular). Asuntos similares adquieren relevancia en relación a las posibles empresas que pujan en contratos públicos».

2.- En relación con la transparencia se planteó la posibilidad (prevista en la Recomendación 2003 (y en la normativa de diversos países de nuestro entorno) de hacer pública la lista de donantes, pues la presentación y declaración de información es el elemento principal para garantizar la transparencia de los fondos políticos, que es un valor en sí mismo. GRECO constató ya en 2009 que **«en España, el público en general y los medios de comunicación solo tienen acceso a información global (que no es fácilmente comprensible) y que aparece demasiado tarde en el proceso; por este motivo, duda que la información publicada por el Tribunal de Cuentas sea suficientemente significativa para ayudar a identificar vínculos económicos cuestionables y la posible corrupción en el sistema de financiación de partidos».**

Como era de esperar, sigue diciendo el Informe de Evaluación, **«las autoridades españolas estuvieron especialmente atentas a los posibles efectos adversos si se implanta en España un sistema de publicación íntegra de los donantes».** Se alegó como principal consecuencia no deseada el fenómeno del terrorismo y la eventual intimidación a los donantes. El evaluador es consciente de que el derecho del donante a la privacidad adquiere una importancia especial en ciertos territorios de España, donde este derecho a la privacidad está también ligado a problemas de seguridad. Dicho esto, sigue señalando el Informe, **«se tiene que encontrar un equilibrio entre el interés legítimo del electorado a disponer de suficiente información sobre posibles intereses económicos de sus representantes políticos y el derecho del donante a mantener su privacidad».** GRECO considera que, aun respetando ese importante equilibrio, existen claras posibilidades de mejorar la situación actual que es de total opacidad en cuanto a la identidad de los donantes. Resulta interesante destacar como el tema de la seguridad sigue siendo en España una excusa perfecta para ocultar la identidad de los donantes. Otro favor que ha hecho ETA a la democracia española.

¿Qué eco han tenido estas recomendaciones? Ninguno. Y eso que el Gobierno acaba de presentar un Plan de Regeneración Democrática que incluye medidas para controlar la financiación de los partidos políticos. ¿Algún parecido con las recomendaciones del informe GRECO? Va a ser que no. No se van a pegar un tiro en el pie.