

Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007¹

(Self-serving regulation: The 2007 Spanish Act on party funding)

Enrique García Viñuela

Universidad Complutense de Madrid

garciavi@der.ucm.es

Carmen González de Aguilar

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este artículo aplica un enfoque de elección pública a la ley de la financiación de los partidos políticos aprobada por las Cortes Generales en el año 2007. En él se examinan los cambios normativos en las subvenciones para el funcionamiento ordinario, la regulación de las donaciones políticas y el control externo de las cuentas de los partidos. La tesis central del artículo es que las deficiencias y lagunas de la nueva ley no deben atribuirse a la incompetencia de los legisladores. Por el contrario, parecen haber sido introducidas con el objetivo de preservar los medios que emplean los partidos para monetizar el poder político que obtienen con las elecciones.

Palabras clave: financiación de los partidos políticos; subvenciones para el gasto ordinario; donaciones políticas; creación de rentas políticas; España.

Abstract

This paper is a public choice analysis of the new Act on party funding passed by the Spanish Parliament in 2007. It reviews the changes introduced in the public grants to pay for the routine expenses of parties, the regulation of private financing and the external control of party accounts. The main thesis of the paper is that the shortcomings and loopholes of the party funding reform should not be attributed to the incompetence of legislators. On the contrary they seem to have been tailored by the parties in order to preserve the techniques they use to monetize their political power.

Key words: Party finance; public grants for routine expenses; political donations; political rent creation; Spain.

¹ Enrique García Viñuela agradece al Ministerio de Ciencia e Innovación la concesión de la ayuda con la que se llevó a cabo este trabajo (Proyecto CS02008-01436).

Introducción

Las normas de financiación política regulan los medios que pueden utilizar los partidos para recaudar fondos con los que pagar sus gastos ordinarios y electorales. Esta regulación tiene efectos a largo plazo sobre la evolución del sistema de partidos, la competitividad de las elecciones y la organización interna de las formaciones políticas. También afecta a la legitimidad del régimen democrático, porque el desapego que los electores revelan en los sondeos de opinión hacia la clase política se debe en parte a las prácticas que los partidos emplean para financiarse. En las dos últimas décadas se han propuesto nuevas aproximaciones teóricas al estudio de la financiación política (Katz y Mair, 1995; McChesney, 1997, 2002; Clift y Fisher, 2004, 2005; Hopkin, 2004; Scarrow, 2004; Van Biezen, 2004) y se han publicado varios volúmenes que describen las características de la regulación adoptada por diferentes países (Alexander, 1989; Gunlicks, 1993; Alexander y Shiratori, 1994; Burnell y Ware, 1998; Williams, 2000; Nassmacher, 2001; Austin y Tjernström, 2003; Casas Zamora, 2005; Ewing y Issacharoff, 2006). El propósito de este trabajo es contribuir a esta corriente de literatura con el estudio de la ley española de financiación de los partidos del año 2007, que no ha recibido hasta el momento atención académica, que nosotros sepamos.

Con la instauración de la democracia en España en la segunda mitad de los años 70, se adoptó un sistema mixto de financiación de los partidos. En los inicios de la transición al nuevo régimen político, el plan del partido de centro derecha en el gobierno, Unión de Centro Democrático, parece haber consistido en reservar los fondos públicos para subvencionar las campañas electorales y que los partidos hiciesen frente a sus gastos de organización con las donaciones privadas y las aportaciones de sus afiliados (Congreso de los Diputados, 1987: 1587-1588). Este plan, si es que lo hubo, fracasó por lo poco inclinados que se mostraron los españoles a afiliarse y contribuir al sostenimiento de las formaciones políticas². Entre 1977 y 1987, la celebración de una veintena de procesos electorales y la creación de una costosa red territorial de sedes con personal remunerado (Heywood, 1996: 126) agudizaron los problemas económicos de los partidos.

² De acuerdo con los datos de Mair y Van Biezen (2001: 16), en los últimos años 70 la afiliación a los partidos políticos como porcentaje del electorado era bastante menor en España (1.2%) que en la media de los países de Europa Occidental (8.5%).

Estas circunstancias facilitaron el cambio de planteamiento que quedó plasmado en la ley de financiación política de 1987. La nueva ley duplicó la asignación estatal para el funcionamiento ordinario de los partidos en los Presupuestos Generales del Estado, convirtiendo el dinero público en el principal recurso de los partidos para costear el mantenimiento de las sedes y su nómina de personal. Como ha señalado la literatura especializada (Burnell, 1998; Cliff and Fisher, 2004), los sistemas de financiación política revelan las tradiciones culturales de un país. En este sentido, el reflejo de los partidos españoles de solicitar ayudas públicas no fue diferente al de otros grupos sociales del país enfrentados a dificultades económicas similares. Durante la década de los 90, la importancia del dinero público continuó aumentando con la aprobación por los gobiernos autonómicos y municipales de nuevas subvenciones para los gastos corrientes de los partidos. Estas nuevas ayudas no estaban autorizadas por la ley de 1987, pero fueron impuestas por los partidos como hechos consumados, probablemente para ampliar y diversificar sus fuentes de ingresos³.

A mediados de los años 90, presionados por una sucesión de escándalos de financiación irregular difundidos por los medios de comunicación e investigados por el poder judicial, los partidos crearon una comisión parlamentaria para investigar sus prácticas de financiación y formular propuestas de reforma. La ley de 1987, que se pretendía sustituir, se había aprobado por el acuerdo casi unánime de los partidos representados en el Congreso de los Diputados⁴. El consenso no se pudo reproducir en la segunda mitad de los 90. Los grupos parlamentarios que formaron la comisión de investigación no alcanzaron una propuesta unificada de reforma. El proyecto que presentó la mayoría, formada por el Partido Popular (PP), Convergencia y Unión (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC), se estancó tras pasar la fase estudio de la Comisión Constitucional por la falta de acuerdo sobre el tratamiento de las donaciones

³ Cerca del 30% de las ayudas que recibieron los partidos para gastos ordinarios en 2006 procedieron de los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales (Tribunal de Cuentas, 2010: 22).

⁴ La ley se aprobó con el voto en contra del Centro Democrático y Social, que contaba con dos diputados en el Congreso. Izquierda Unida votó a favor, a pesar de resultar perjudicada por la regla de reparto de las subvenciones.

de las empresas. Hasta diez años más tarde, en 2007, no se aprobó una nueva ley que regulara la financiación de la actividad ordinaria de los partidos⁵.

Según el último informe anual publicado por el Tribunal de Cuentas⁶, el órgano de la administración pública que se encarga de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos, éstos recibieron 193 millones de euros (unos 5.5 €por elector) para sus gastos corrientes en el año 2006 de los tres niveles de gobierno que forman el sector público español (central, autonómico y municipal)⁷.

Este artículo aborda el examen de la ley de financiación de los partidos de 2007 con un enfoque de elección pública⁸. El axioma de la racionalidad del comportamiento individual tiene dos implicaciones relevantes para este trabajo. La primera concierne a la conducta de los agentes políticos encargados de la reforma. Suponemos que los intereses de las elites que dirigen los partidos no tienen por qué coincidir con los de los miembros y votantes de sus formaciones. De acuerdo con la lógica de la maximización de la utilidad, las elites se sirven de las oportunidades que ofrecen los cambios legales para promover sus propios objetivos sin otras restricciones que las impuestas por el marco institucional en el que operan. La segunda implicación es que los individuos y las organizaciones afectados por una ley responden racionalmente a la estructura de incentivos implícita en sus disposiciones y lagunas.

La organización del resto del artículo es la siguiente: en la sección segunda se revisan los cambios normativos en las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos. La sección tercera se ocupa de la regulación de las donaciones políticas de los

⁵ Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio de Financiación de los Partidos Políticos, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de julio de 2007: 29010-29016.

⁶ La fuente oficial de datos sobre la economía de los partidos en España es el Tribunal de Cuentas del Estado. Sus informes sobre el gasto ordinario se publican anualmente, aunque con bastante retraso. Los informes sobre el gasto de los partidos en las elecciones generales y locales se publican en torno a un año después de su celebración. Algunas comunidades autónomas tienen tribunales de cuentas propios que fiscalizan el gasto en las elecciones autonómicas.

⁷ La cifra de 193 millones de €no incluye las subvenciones que reciben los partidos a través de sus fundaciones y organizaciones juveniles. Las subvenciones electorales son de menor cuantía que las que se conceden para el funcionamiento ordinario. El coste total de las ayudas públicas a los partidos en las elecciones generales de 2008 fue algo menor de 2 €por elector (Tribunal de Cuentas, 2009).

⁸ El lector interesado en la teoría de la elección pública puede consultar la influyente visión panorámica que ofrece Mueller (2007). Green y Shapiro (1994), Friedman (1996) y McDonald (2003) discuten la validez de los modelos que aplican el análisis económico a la ciencia política.

individuos y empresas, así como de las importantes excepciones que la ley contempla en esta materia. La sección cuarta examina las medidas relativas a la rendición de cuentas y las dificultades que comporta en la práctica el control efectivo de la actividad económica de los partidos. Por último, el apartado de conclusiones resume la tesis central del artículo.

Ayudas públicas

El porcentaje que suponen las ayudas públicas en la financiación del gasto ordinario declarado por los partidos es del orden del 75% para el PP y el Partido Socialista (PSOE), del 60% para Izquierda Unida (IU) y del 40% para CiU y el PNV. La ley de 2007 aumenta la dependencia de los partidos de los fondos públicos, como han hecho todas las reformas de la financiación política aprobadas desde la transición (Artés y García Viñuela, 2006). En primer lugar, eleva un 20% sobre el año anterior la ayuda estatal para el funcionamiento ordinario que figura en los Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar, autoriza a las comunidades autónomas a conceder ayudas para el gasto corriente a los partidos representados en sus cámaras legislativas⁹. Por último, la ley establece un mecanismo para actualizar las subvenciones¹⁰, pero no contempla límite alguno al dinero que el sector público puede aportar para el funcionamiento diario de los partidos ni descarta aumentos discrecionales en el futuro.

La exposición de motivos de la ley justifica el aumento de las ayudas públicas para promover la suficiencia de recursos de las fuerzas políticas y evitar que se vean forzadas a depender del dinero interesado. Este argumento ya se esgrimió en 1987 para elevar un 140% la cantidad que el gobierno central destinaba al funcionamiento ordinario de los partidos. La experiencia muestra que entonces no sirvió para que los partidos dejaran de

⁹ Los partidos que cuentan con representantes en las cámaras autonómicas también reciben ayudas para contratar personal técnico y administrativo que facilite su trabajo parlamentario. Las subvenciones se reparten proporcionalmente a los escaños de cada partido en la cámara autonómica.

¹⁰ La ley establece que las subvenciones se revisen anualmente con el Índice de Precios al Consumo. Como este índice recoge la evolución de los precios de los bienes y servicios que consume una familia española típica, es poco representativo del gasto de las organizaciones políticas. Tal vez fuera preferible actualizar las ayudas a los partidos con el deflactor del Producto Interior Bruto, que incorpora los precios de todos los bienes y servicios producidos en el país. Para un punto de vista diferente puede verse Pinto-Duschinsky (2002).

buscar la financiación privada o abandonar el empleo de medios prohibidos. Por el contrario, los casos de financiación irregular mejor documentados y más graves de los que tenemos conocimiento hasta la fecha ocurrieron en España a finales de los años 80 y principios de los 90 y afectaron tanto a los partidos mayoritarios¹¹ como a los nacionalistas (Del Castillo, 1994; Heywood, 1995).

Parece poco probable que la ampliación de las ayudas públicas vaya a ser ahora más eficaz que en el pasado para resolver la insuficiencia de recursos de los partidos. El análisis económico enseña que las necesidades no son una cantidad fija. Una persona necesita, por ejemplo, vivienda y transporte, pero la casa en la que vive y el coche que conduce dependen de sus ingresos. Esto también es válido para las necesidades de los partidos, como el número de sedes, la plantilla de personal y el presupuesto para estudios y publicidad. Lo que predice el razonamiento económico es que con las ayudas que contempla la nueva ley los partidos gastarían más al disponer de mayores ingresos¹². Cuanto más reñida sea la contienda política, más recursos querrán gastar los partidos para aventajar a sus rivales en la competencia por los votos.

Un defecto que la nueva ley comparte con la de 1987 es que deja en manos de los partidos representados en el Congreso de los Diputados la determinación de la cantidad que se destina en los Presupuestos Generales del Estado para sus gastos de funcionamiento diario. Este método sitúa a los partidos en una posición de privilegio frente a otros grupos sociales y crea un incentivo para que lleguen a acuerdos colusivos entre ellos. Para legitimar la reforma de su financiación, los partidos deberían haber renunciado a esta ventaja y sustituirla por alguna regla que estableciera el dinero público que van a recibir o permitir que lo hicieran los contribuyentes mediante algún tipo de mecanismo de participación fiscal, como el empleado para fijar la cantidad que se entrega a la Iglesia Católica. También podrían haber adoptado la tradición anglosajona de crear una comisión independiente que tuviera en cuenta intereses

¹¹ Los casos Filesa y Naseiro fueron los más divulgados por los medios de comunicación de principios de los 90. Filesa fue el nombre de una sociedad que obtenía fondos para el PSOE facturando a empresas y bancos por asesoramiento ficticio. El caso Naseiro consistió en el cobro de comisiones ilegales por cargos públicos del PP a empresas concesionarias de servicios públicos en la ciudad de Valencia.

¹² Técnicamente, dado el supuesto de no saciedad, el aumento de la renta desplaza la restricción presupuestaria del partido y cuando el proceso de ajuste concluye se alcanza un nuevo equilibrio con un gasto más alto. Las exigencias de la política democrática tienden a convertir la insuficiencia de recursos de los partidos en un problema crónico (Von Arnim, 1993: 214).

diferentes a los de los partidos parlamentarios. Que las elites que gobiernan los partidos españoles hayan optado por conservar el poder discrecional que tienen para asignarse fondos públicos sugiere que el axioma de racionalidad parece en este caso una descripción adecuada de su comportamiento. A este resultado contribuyó asimismo el hecho de que las leyes de financiación de los partidos no están sujetas en España al control del poder judicial, como lo están, por ejemplo, en Alemania, Canadá, Estados Unidos y Francia (Saalfeld, 2000; Ewing, 1992; Sorauf, 1994; Clift y Fisher, 2005).

Lo que cambia la ley de 2007 es el criterio para distribuir la ayuda estatal para el gasto ordinario. Desde 1987, un tercio de la asignación del gobierno central dependía del número de escaños de cada partido en el Congreso de los Diputados. Los dos tercios restantes se distribuían según los votos obtenidos en las circunscripciones donde se superaba la barrera legal del 3% del voto válido que la ley electoral exige para participar en el reparto de los escaños de diputado que corresponden a la circunscripción¹³. El nuevo criterio computa todos los votos de un partido a nivel nacional para el cálculo de la subvención y no solo los obtenidos en las provincias donde sobrepasó el umbral del 3%. Este cambio convierte la nueva regla en menos discriminatoria que la anterior para las formaciones políticas parlamentarias con una distribución del voto dispersa, como IU, que no supera la barrera legal en la mayor parte de las circunscripciones¹⁴.

¿Por qué subvencionar a los partidos? Ewing (2007: 196) formula un interrogante que plantea la financiación pública: “Los partidos políticos- escribe- tienen dificultades financieras en parte porque su afiliación está en agudo declive. ¿Por qué coaccionar a la gente para que apoye a los partidos políticos con sus impuestos si no está dispuesta a apoyarlos voluntariamente con sus cotizaciones?”. El análisis económico permite ofrecer una contestación a esta pregunta. Para un demócrata es racional (esto es, individualmente ventajoso) no contribuir voluntariamente a la provisión de un bien

¹³ La ley de partidos de 1978, que implantó la obligatoriedad de las subvenciones para los gastos de organización de los partidos, utilizó un criterio de reparto que tenía en cuenta tanto los escaños de diputado como los de senador, así como todos los votos obtenidos en las elecciones a Cortes Generales, siempre que la formación política hubiera logrado representación en alguna de las dos cámaras parlamentarias.

¹⁴ La nueva regla de reparto fue propuesta por IU durante la tramitación parlamentaria de la ley (Congreso de los Diputados, 2006: 95). En las elecciones generales de 2008, IU obtuvo dos escaños de diputado con cerca de un millón de votos. Sólo superó la barrera electoral del 3% en 21 de las 52 circunscripciones.

cuando no puede ser excluido de sus prestaciones porque los beneficios que genera el bien son indivisibles. El problema estriba en que cuando este comportamiento se generaliza conduce a un equilibrio en el que los partidos no cuentan con financiación suficiente para proporcionar los servicios de representación y gobierno que son esenciales para el funcionamiento de la democracia. En estas condiciones puede ser Pareto eficiente que el Estado imponga la cooperación y financie los partidos a través de los presupuestos públicos.

Las subvenciones también se pueden defender porque promueven la igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas que compiten por el poder. Sus críticos han señalado, sin embargo, el riesgo de que frenen el cambio político al primar a los partidos del status quo frente a los emergentes, que quedarían en inferioridad de condiciones al no tener derecho a percibir unas ayudas públicas que se suelen otorgar por los votos y escaños obtenidos en las últimas elecciones (Andren, 1970; Seidle y Paltiel, 1981; Del Castillo, 1985; Nassmacher, 1994; Nassmacher y Nassmacher, 2001). La tesis de que las ayudas públicas favorecen la cartelización del sistema de partidos cuenta con numerosas pruebas empíricas en contra (Jenson, 1991; Pierre et al., 2000; Gidlund y Koole, 2001; Casas Zamora, 2005: 39-46, capítulo 5; García Viñuela, 2009). Es más, Gillespie (1998: 90) sostiene que en España las subvenciones electorales a los partidos permitieron un grado de pluralismo político que habría resultado inviable con un régimen de financiación privada, al menos en los años de la transición¹⁵.

Un argumento de los que se oponen a las ayudas públicas a los partidos es que refuerzan el poder de las elites dirigentes, debilitando la democracia interna en el partido y los incentivos para reclutar apoyos en la sociedad civil. Esta crítica no lo es tanto a la financiación pública como al modo en que se otorga. Existen instrumentos para canalizar las ayudas públicas que carecen de los inconvenientes señalados, como las subvenciones que igualan el dinero recaudado por los partidos de fuentes privadas o los beneficios fiscales para las donaciones políticas. La ley de 2007 introduce deducciones en la base del impuesto sobre la renta personal para las cuotas de los afiliados y otras aportaciones a los partidos hasta un límite de 600 euros al año a precios constantes (de

¹⁵ Casas Zamora (2008: capítulos 2 y 3) presenta ejemplos de países latinoamericanos en los que las ayudas públicas a los partidos y candidatos cumplieron una función similar.

2007)¹⁶. Con independencia del efecto que puedan ejercer estas medidas indirectas de apoyo, su ventaja desde el punto de vista social reside en que el dinero público que reciben los partidos pasa a depender de los contribuyentes, mientras que con el sistema actual de subvenciones directas son los propios partidos los que deciden su dotación presupuestaria.

Según la tipología de Scarrow (2004), la reforma de la financiación política de 2007 puede calificarse de “maximización de ingresos”¹⁷ por el aumento que supone de las ayudas públicas a los partidos parlamentarios. Con la reforma las elites políticas han garantizado el funcionamiento de sus organizaciones con dinero público. Y lo han hecho del modo más conveniente para ellas: manteniendo el impopular procedimiento para la determinación de las subvenciones establecido en 1987 en lugar de sustituirlo por alguna regla o mecanismo de participación fiscal, que tendrían mejor defensa, pero aumentarían la incertidumbre sobre el flujo anual de ingresos de las formaciones políticas.

Donaciones

Los grupos interesados en obtener ventajas especiales del sector público pueden hacer donaciones a los políticos que las conceden o a los partidos que los nombran para predisponerles a su favor (Palda, 1992; Stratmann, 1998; Lott, 2000; Abrams y Settle, 2004; para un punto de vista diferente, Ansolabehere et al., 2003). La búsqueda de rentas a través del sector público¹⁸ es preocupante en una democracia por razones de eficiencia y de equidad. Lo primero porque son actividades que distorsionan la asignación de recursos, ya que no se trata de simples transferencias de renta de una parte

¹⁶ Las deducciones en la base de un impuesto con tarifa progresiva comportan un mayor ahorro fiscal para los contribuyentes sujetos a tipos marginales altos. El sesgo plutocrático de esta medida se podría haber evitado permitiendo que las deducciones se practicaran en la cuota del impuesto.

¹⁷ Scarrow (2004) distingue entre reformas de la financiación política “de maximización de ingresos” y “de economía electoral”. Las primeras están motivadas por el deseo de los partidos de aumentar sus recursos, al margen de los efectos que tengan en otros partidos. En las reformas de “economía electoral” la preocupación principal de cada partido es el impacto de la reforma sobre su posición relativa en la competencia por el poder político.

¹⁸ Por búsqueda de rentas a través del sector público entendemos las actividades de presión política de las que se espera un rendimiento más alto que el beneficio competitivo del capital.

de la sociedad a otra sino que imponen a los consumidores pérdidas de bienestar superiores a las ganancias que reciben los beneficiarios de las rentas generadas (Tullock, 1967). En segundo lugar porque el dinero privado puede aumentar la influencia de los donantes en las decisiones políticas. La regulación de las contribuciones a los partidos se justifica con el fin de evitar el coste social de la búsqueda de rentas y prevenir los problemas de agencia que pueden ocasionar las donaciones de las empresas y grupos de presión.

En la ley de 1987 las donaciones para el gasto ordinario de los partidos tenían un techo de 60.000 € anuales, podían ser anónimas y debían aprobarse por el consejo de administración de la sociedad donante. Además, la cifra de donaciones de un partido no podía exceder el 5% de la ayuda estatal para el gasto ordinario que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado. La ley de 2007 eleva el límite de las donaciones de individuos y empresas para gastos corrientes a 100.000 € anuales¹⁹ (150.000 € si el receptor es una fundación vinculada a un partido). En ambos casos se requiere la identificación plena del donante y el depósito de la cantidad en una cuenta bancaria especial. Se introducen asimismo ventajas fiscales para las aportaciones a los partidos similares a las que tienen las organizaciones sin fines de lucro (deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta personal y el impuesto de sociedades del 25% y 35%, respectivamente, de la cantidad donada). Al igual que en la ley de 1987, los partidos no pueden aceptar contribuciones de organismos, entidades y empresas públicas. Las donaciones procedentes de sociedades deben hacerse públicas por el partido beneficiario y han de ser aprobadas por el consejo de administración de la sociedad, aunque no se requiere la autorización previa de la junta de accionistas. Esto último plantea un problema de agencia, porque deja a los accionistas sin la posibilidad de oponerse a que se financien los partidos que decida el consejo de administración de la sociedad cuando no compartan sus preferencias políticas.

En general no cabe esperar que las normas de financiación política afecten de modo apreciable al dinero que el sector privado de la economía transfiere a los partidos. Esto se debe en parte a que las restricciones legales promueven la sustitución de las donaciones reguladas por otras no reguladas, lo que Issacharoff y Karlan (1999)

¹⁹ Todas las cantidades monetarias que figuran en la ley están expresadas a precios de 2007 y se actualizan con el Índice de Precios al Consumo.

denominan la “cualidad hidráulica” del dinero político. También ocurre con frecuencia que el mismo régimen regulador que prohíbe algunas transferencias a los partidos permite otras que no tiene mejor defensa mediante excepciones que limitan el alcance de las normas legales o facilitan su elusión. Por ejemplo, el límite de 100.000 € por año que establece la ley de 2007 para las donaciones no es aplicable cuando se regalan inmuebles, se condonan deudas con entidades de crédito o se conceden préstamos a tipos de interés inferiores al de mercado. Asimismo, la prohibición de las donaciones de las empresas que contratan con el sector público durante el período de vigencia del contrato, no afecta a las donaciones que se hagan antes de que el contrato se firme o después de que haya terminado; ni siquiera a las donaciones que se realicen mientras el contrato está vigente siempre que las reciba una fundación política. Por otra parte, dado que el límite que fija la ley para las donaciones destinadas a gastos de funcionamiento ordinario es diez veces más alto que el establecido para los donativos electorales²⁰, se proporciona una vía para eludir las restricciones más severas que pesan sobre estos últimos.

Las deudas de los partidos con las instituciones de crédito fue un asunto controvertido durante la tramitación de la ley. El punto de vista que sostiene que las donaciones de las empresas favorecen a los partidos de la derecha no está respaldado por los datos, al menos en España. Si consideramos las cancelaciones de deudas como donaciones, dado que funcionalmente son equivalentes, el PP y el PSOE declararon cantidades próximas a los 40 millones de euros cada uno durante el periodo 1993-2006, de acuerdo con los informes anuales del Tribunal de Cuentas. La diferencia entre ambos partidos reside en que el PP obtuvo la mayor parte de esa cantidad como donaciones mientras que el PSOE la recibió como cancelaciones de deudas. En la tramitación parlamentaria de la ley, el PP presentó una enmienda para que la condonación de deudas estuviera sujeta a las mismas restricciones que una donación normal (Congreso de los Diputados 2006: 85)²¹. La enmienda se rechazó, dejando al PSOE las manos libres para renegociar con los bancos y cajas de ahorro los términos que le permitan aliviar la carga de una deuda

²⁰ La reforma de la ley electoral de 2010, que está en trámite parlamentario, eleva el límite de las donaciones para gastos de la campaña electoral de 6.000 a 10.000 € anuales.

²¹ El PP también se opuso sin éxito a que la nueva ley limitara la cuantía de los donativos a las fundaciones vinculadas a los partidos y a su control por el Tribunal de Cuentas (*El País*, 23 de febrero de 2007). La ley se aprobó con los votos a favor del PSOE, IU, CIU, PNV, Izquierda Republicana de Cataluña (ERC) y CC, y el voto en contra del PP.

voluminosa en términos comparativos²². No se entiende, sin embargo, que si para defender la independencia de los partidos se considera bueno limitar las donaciones de las empresas no se haga lo mismo con las deudas condonadas. Porque está lejos de resultar evidente que sea preferible para la sociedad depender del dinero de las entidades financieras que del de otros grupos económicos.

El peso de las donaciones en la financiación del gasto ordinario varía bastante de unos partidos a otros: no llega al 5% de los ingresos anuales declarados del PSOE y el PP mientras que supera el 25% en el caso del PNV y CIU²³. La publicidad que la nueva ley impone a las donaciones puede considerarse una señal barata para los partidos, porque el principal problema de legitimidad que tienen que afrontar no procede de la falta de identificación de los donantes sino de las contribuciones que quedan fuera del conocimiento de los electores y del Tribunal de Cuentas.

La comisión parlamentaria que investigó a mediados de los años 90 la financiación de los partidos escuchó numerosos testimonios de prácticas ilegales de obtención de fondos (Congreso de los Diputados, 1994, 1995). Entre ellas la más frecuente tal vez sea la exigencia de dinero a cambio de decisiones políticas, como la recalificación de terrenos, las licencias de construcción y el otorgamiento de contratos²⁴. Del Castillo (1994: 100) estimó que la cantidad pagada por las empresas concesionarias de contratos públicos se situaba entre el 2% y el 4% del valor del contrato²⁵, basándose en reportajes de prensa de la primera mitad de los 90. De acuerdo con informaciones más recientes, la cifra normal para trabajos de obras públicas en Cataluña durante el comienzo de la presente década era del 3%, aunque hay también referencias a porcentajes del 20% para contratos pequeños (*El País*, 8 de marzo de 2005 y 16 de octubre de 2007) y del 15% por la

²² La deuda acumulada por los partidos españoles en 2005 era la siguiente (en euros): PSOE, 62 millones; PP, 16 millones; IU, 14 millones; CiU, 15 millones; PNV, 14 millones (Tribunal de Cuenta, 2008).

²³ Los partidos minoritarios de la izquierda parlamentaria (IU, ERC y Bloque Nacionalista Gallego) declaran donaciones de escasa cuantía.

²⁴ Estos pagos suelen llamarse comisiones, aunque parece más apropiada la denominación de sobornos. Las empresas también pueden pagarlos para evitar decisiones políticas que les perjudiquen. MacChesney (2002) engloba esta clase de exigencias (sobornos y extorsiones) del poder político al sector privado bajo la denominación de “*pay to play politics*”.

²⁵ La comisión política que se exigía en Italia para contratos de grandes obras públicas en los años 90 era del orden del 5% del valor del contrato (Van Biezen y Nassmacher, 2001: 141).

recalificación de terrenos en las Islas Baleares (*El Mundo*, 18 de diciembre de 2009). Para quienes dirigen los partidos en cualquier ámbito territorial, las comisiones que reciben por los beneficios que proporcionan a los agentes económicos favorecidos (es decir, por las rentas políticas que crean con sus decisiones) son probablemente el principal medio del que disponen para monetizar su poder político²⁶.

Es bastante habitual que los partidos rehúyan la responsabilidad por las prácticas de financiación irregular que les afectan. Cuando sus portavoces se refieren a los casos que difunden los medios de comunicación los tratan como si fueran hechos aislados que hubiera que desterrar (Congreso de los Diputados, 2005: 5744-5755). Estas declaraciones son poco creíbles porque no se corresponden con el comportamiento observado. Por ejemplo, los partidos no han querido conceder al Tribunal de Cuentas capacidad para investigar a las empresas que pueden estar relacionadas con su financiación oculta. También es revelador que la reforma del Código Penal del año 1995 al reducir los períodos de prescripción para los delitos relacionados con la financiación irregular, como la falsedad documental y el cohecho, permitiera que políticos procesados por la financiación irregular de sus partidos se beneficiaran de la extinción anticipada de la responsabilidad penal²⁷.

Rendición de cuentas

Un ingrediente esencial de un sistema de financiación política es la publicidad de las actividades económicas de los partidos. La ley de 1987 obligó a los partidos españoles a someter sus ingresos y gastos de carácter ordinario al control del Tribunal de Cuentas. Esto comportaba en la práctica unos costes de cumplimiento que los partidos no estaban en condiciones de asumir de modo inmediato, porque hasta entonces no habían llevado una contabilidad regular de sus operaciones económicas. Según el testimonio en sede parlamentaria del secretario de finanzas del PSOE a finales de los 80 (Congreso de los

²⁶ Según las informaciones de los medios de comunicación, los sobornos no benefician sólo a la tesorería del partido. Suelen conducir también al enriquecimiento de los intermediarios y los miembros del partido que ocupan cargos en la administración local.

²⁷ Este fue el caso de los procesados por las facturas falsas del grupo Filesa y el cohecho en las obras del túnel de Sóller, que afectó a cargos públicos del PP de las Islas Baleares.

Diputados, 1994: 11186-11187), los partidos necesitaban varios años para dotar a sus organizaciones provinciales y locales de los medios que les permitiera cumplir las nuevas obligaciones contables. La ley no contempló periodo transitorio alguno y los partidos se concedieron un plazo de ocho años (hasta 1996) para adaptarse a las nuevas normas. Sin embargo, pasado este período solo cumplieron las obligaciones contables establecidas en la ley parcialmente, sin ser sancionados por ello (García Viñuela y Artés, 2005).

La reforma de 2007 introduce algunas mejoras en la fiscalización de la economía de los partidos por el Tribunal de Cuentas. En primer lugar, hace responsables a los dirigentes de la veracidad de las cuentas anuales que presentan sus organizaciones, terminando así con la indefinición que existía sobre este punto en la ley de 1987. En segundo lugar, encarga al Tribunal de Cuentas la preparación de un plan contable para los partidos, que hasta ahora vienen aplicando reglas concebidas para la actividad empresarial. Una ventaja que cabe esperar del nuevo sistema de cuentas, cuando se implante, es que permitirá obtener información estandarizada de las grandes categorías de gastos e ingresos de los partidos y hacer comparaciones entre ellos. Por el momento no se puede conocer, por ejemplo, la importancia de las cuotas de los afiliados en los ingresos de las diferentes fuerzas políticas debido a la falta de homogeneidad de los datos que incluyen en sus partidas contables²⁸. La tercera mejora consiste en un cierto refuerzo de la maquinaria de aplicación de la ley, al concederse al Tribunal de Cuentas la capacidad legal (aunque no la obligación) de imponer sanciones a los partidos que vulneren las normas reguladoras.

Si el Tribunal de Cuentas hace uso de esta nueva facultad podrá ir algo más lejos de la política que ha seguido hasta el momento: la de nombrar y avergonzar a los infractores dando a conocer las irregularidades que detecta en la fiscalización de sus registros contables. Una política respetable, aunque de escasa eficacia correctora. Otro problema es que el Tribunal audita las contabilidades de los partidos con bastante retraso²⁹. Este es el motivo de que tres años más tarde de la entrada en vigor de la ley (julio de 2007),

²⁸ Algunos partidos registran las donaciones como cuotas de afiliados. Por otra parte, como las cuotas regulares de los miembros son recaudadas en algunos partidos por las organizaciones locales no figuran en los balances de rendición de cuentas.

²⁹ El último año fiscalizado corresponde a las cuentas del año 2006 y fue publicado en 2010.

no dispongamos de información sobre el impacto que ha tenido a corto plazo. Desconocemos, por tanto, en qué medida la prohibición de las donaciones anónimas ha afectado al flujo y composición de las contribuciones políticas y si las nuevas normas están siendo observadas por los partidos, a diferencia de lo que ocurrió con la regulación precedente³⁰.

La nueva ley obliga a los partidos a presentar ante su órgano fiscalizador cuentas anuales consolidadas de la sede central, así como de las autonómicas, provinciales y comarcales, pero no de las sedes locales, aunque se trate de grandes municipios. También quedan exentas de esta obligación las actividades de los grupos políticos en las cámaras representativas, como el Parlamento Europeo, las Cortes Generales, las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y los grupos políticos de las Corporaciones Locales. El conjunto de los grupos excluidos recibió en 2006 las dos terceras partes de las ayudas públicas concedidas a los partidos para el funcionamiento ordinario (Tribunal de Cuentas, 2010: 22). A estas excepciones hay que añadir las actividades de las empresas comerciales en las que los partidos tienen una participación mayoritaria y las fundaciones políticas, que operan en la práctica como organizaciones auxiliares de los partidos³¹. Por otra parte el Tribunal de Cuentas no podrá verificar de manera independiente la información que le proporcionen los partidos, salvo la que se refiere a las subvenciones públicas. La ley establece que las empresas y entidades financieras que mantengan relaciones de naturaleza económica con un partido tienen el deber de colaborar con el Tribunal de Cuentas, pero pueden negarse a hacerlo si el partido no autoriza que se proporcione la información solicitada³².

³⁰ La ley de 1987 no fue respetada por los partidos y las infracciones no se sancionaron. La ley establecía, por ejemplo, que si un partido recibía una donación ilegal fuera multados con el doble de la suma recibida. En los informes anuales del Tribunal de Cuentas del periodo 1997-2006 figuran numerosos casos de donaciones que incumplen los requisitos legales, sin que ningún partido fuera multado por ello.

³¹ Los militantes y cargos públicos de un partido pueden, por ejemplo, ingresar sus cuotas y aportaciones en una fundación afín para obtener ventajas fiscales (deducción del 25% de la cantidad donada en la cuota del impuesto sobre la renta personal). Las fundaciones también son útiles a los partidos por otras razones: pueden transferirles activos (como, por ejemplo, inmuebles), aceptar donaciones de empresas que contratan con el sector público y pagar encuestas e informes preparatorios del programa electoral.

³² Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas pidió detalles al Banco de España y algunas entidades de crédito sobre los términos en los que se renegotió una deuda bancaria del PSOE en 2006. El Banco de España y las entidades financieras que participaron en la operación no proporcionaron la información solicitada porque el partido no les autorizó a hacerlo (*El Mundo*, 21 de junio de 2010).

Unas obligaciones contables tan incompletas como las descritas no son consecuentes con los fines que la ley proclama en su exposición de motivos, como la transparencia en las cuentas de los partidos y la independencia de éstos de los grupos de presión. Lo que requiere el principio de transparencia es que los votantes conozcan el dinero que llega a los partidos cualquiera que sea la vía utilizada (sede central o periférica, órgano representativo, fundación o cualquier otra). El objetivo de limitar la influencia del dinero interesado en las decisiones políticas también hace necesaria la información sobre todos los recursos del partido, incluidos los de las organizaciones que se mueven en su órbita. Permitir que los partidos presenten una contabilidad parcial limita el conocimiento del público de lo que hacen los partidos y el alcance de la fiscalización que puede llevar a cabo el Tribunal de Cuentas.

Parece poco probable que este defectuoso régimen de rendición de cuentas se deba a un descuido regulatorio, porque en este caso los legisladores conocen bien cómo funciona el sector público. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas había señalado repetidamente en sus informes la relación de problemas que presentaba la ley de financiación política de 1987 y que deberían corregirse con su reforma (ver, por ejemplo, Tribunal de Cuentas, 2004: 177-182). Los fallos observados parecen más bien defectos de construcción deliberados, incorporados a la ley para dificultar el conocimiento de la financiación de los partidos y el control público de las actividades que éstos quieren mantener ocultas. Con la presente ley, el Tribunal de Cuentas sólo podrá verificar de manera independiente las subvenciones públicas a los partidos. De modo que el grado de transparencia que se alcance va a depender, como en la ley anterior, de la información que los propios partidos deseen dar a conocer sobre sus operaciones económicas.

Conclusiones

Como todas las reformas de la financiación política de la España democrática, la de 2007 aumenta los fondos públicos que reciben los partidos. Parece improbable que la nueva ley alcance los objetivos que proclama su exposición de motivos por las excepciones y lagunas que contiene en la regulación de las donaciones políticas y los fallos en la rendición de cuentas de los partidos ante el órgano encargado de auditarlas. La tesis de este trabajo es que las deficiencias observadas en la ley reflejan el deseo de

las elites políticas de preservar los medios que utilizan para monetizar el poder que adquieren con las elecciones.

Bibliografía

Abrams, Burton A. y Russell F. Settle (2004): “Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective”, *Public Choice*, 120: 379-400.

Alexander, Herbert E. (ed.) (1989): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alexander, Herbert E. y Rei Shiratori (eds.): (1994) *Comparative Political Finance among Democracies*. Boulder, Col.: Westview Press.

Andren, Nils (1970): “Partisan Motivations and Concern for System Legitimacy in the Scandinavian Deliberations on Public Subsidies”. En Arnold J. Heidenheimer (ed.) (1970): *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Political Campaigns*. Lexington, Mass.: Heath, 50-67.

Ansolabehere, Stephen, de Figueiredo, John M. y James M. Snyder (2003): “Why Is There So Little Money in U.S. Politics”, *Journal of Economics Perspectives*, 17: 105-130.

Artés, Joaquín y Enrique García Viñuela (2006): “La economía política de las reformas de la financiación electoral”, *Revista Española de Ciencia Política*, 15: 47-65.

Austin, Reginald y Maja Tjernström (eds.) (2003): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.

Boletín Oficial del Estado (2002): “Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos”, 21 de agosto de 2002. Suplemento, 5-12.

Burnell, Peter (1998): "Money and Politics in Emerging Democracies". En Peter Burnell y Alan Ware (eds.) *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 1-21.

Burnell, Peter y Alan Ware (eds.) (1998): *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.

Casas Zamora, Kevin (2005): *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.

Clift, Ben y Justin Fisher (2004): "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain", *Party Politics*, 10: 677-699.

Clift, Ben y Justin Fisher (2005): "Party Finance Reform as Constitutional Engineering?: The Effectiveness and unintended consequences of Party Finance Reform in France and Britain", *French Politics*, 3: 234-257.

Ewing, Keith D. (1992): *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*. Oxford: Clarendon Press.

Ewing, Keith D. (2007): *The Cost of Democracy: Party funding in Modern British Politics*. Oxford: Hart Publishing, 2007

Ewing, Keith D. y Samuel Issacharoff (eds.) (2006): *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford: Hart Publishing.

Congreso de los Diputados (1987): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Pleno y Diputación Permanente*, número 29 (Debate Parlamentario, 11 de febrero de 1987).

Congreso de los Diputados (1994, 1995): *Diario de Sesiones: Comisiones*, números 350, 361, 371, 375, 377, 387, 390, 402, 405, 406 y 430 (Comparecencias ante la Comisión Parlamentaria sobre Financiación de los Partidos Políticos).

Congreso de los Diputados (1994): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisiones*, 28 de noviembre de 1994.

Congreso de los Diputados (2005): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comisiones*, 27 de septiembre de 2005.

Congreso de los Diputados (2006): *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B: Propositiones de Ley*, 29 de junio de 2006.

Del Castillo, Pilar (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Del Castillo, Pilar (1989): "The Financing of Spanish Political Parties". En Alexander, Herbert E. (ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 172-199.

Del Castillo, Pilar (1994): "Problems in Spanish Party Financing". En Alexander, Herbert E. y Rei Shiratori (eds.): *Comparative Political Finance among Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press, 97-104.

Friedman, Jeffrey (ed.) (1996): *The Rational Choice Controversy: Economics Models of Politics Reconsidered*. New Haven, CT: Yale University Press.

García Viñuela, Enrique y Joaquín Artés (2005): "El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos", *Revista de Estudios Políticos*, 128: 255-291.

García Viñuela, Enrique (2009): "Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política", *Revista Española de Ciencia Política*, 20: 75-96.

Gidlund, Gullan y Ruud Koole (2001): "Political finance in North of Europe: The Netherlands and Sweden". En Karl Heinz Nassmacher (ed.) (2001): *Foundations of Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos, 112-130.

Gillespie, Richard (1998): "Party Funding in a New Democracy: Spain". En Burnell, Peter and Alan Ware (eds.): *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 73-93.

Green, Donald y Ian Shapiro (1994): *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press.

Heywood, Paul (1995): "Sleaze in Spain", *Parliamentary Affairs*, 48: 726-737.

Heywood, Paul (1996): "Continuity and Change: Analyzing Political Corruption in Modern Spain". En Little, W. y E. Posada-Carbó (eds.): *Political Corruption in Europe and Latin America*. Basingstoke, UK: Macmillan, 115-136.

Hopkin, Jonathan (2004): "The Problem with Party Financing: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics", *Party Politics*, 10: 627-651.

Issacharoff, Samuel y Pamela Karlan (1999): "The Hydraulics of Campaign Finance Reform", *Texas Law Review*, 77: 1705-1738.

Jenson, Jane (1991): "Innovation and Equity: The Impact of Public Funding". En F. Leslie Seidle (ed.): *Comparative Issues in Party and Election Finance*. Toronto: Dundurn Press, 111-177.

Katz, R. S. y P. Mair (1995): "Changing models of party organization: the emergence of the cartel party", *Party Politics*, 1: 5-28.

Lott, John (2000): "A Simple Explanation for Why Campaign Expenditures are Increasing: The Government Is Getting Bigger", *Journal of Law and Economics*, 43: 359-393.

Mair, Peter e Ingrid van Biezen (2001): "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000", *Party Politics*, 7: 5-21.

Mac Chesney, Fred S. (1997): *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction and Political Extortion*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Mac Chesney, Fred S. (2002): “‘Pay to Play’ Politics Examined, with Lessons to Campaign Finance Reform”, *Independent Review*, 6: 345-364.

Mueller, Denis C. (2007): *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nassmacher, Hiltrud y Karl Heinz Nassmacher (2001): “Major Impacts of Political Finance Regimes”. En Karl Heinz Nassmacher (ed.) (2001): *Foundations of Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos, 181-196.

Palda, Philip (1992): “The Determinants of Campaign Spending”, *Economic Inquiry*, 30: 627-638.

Pierre, Jon, Lars Svasand y Anders Widfeldt (2000): “State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality”, *West European Politics*, 23: 1-24.

Pinto-Duschinsky, Michael (2002): “Financing Politics: A global View”, *Journal of Democracy*, 13: 69-86.

Saalfeld, Thomas (2000): “Court and Parties: The Evolution and Problems of Political Funding in Germany”. En Richard Williams (ed.) (2000): *Party Finance and Political Corruption*. London: Macmillan Press, 89-121.

Scarrow, Susan (2004): “Explaining political finance reforms: competition and context”, *Party Politics*, 10: 653-675.

Seidle, F. Leslie y Khayyam. Z. Paltiel (1981): “Party Finance, the Election Expenses Act and Campaign spending in 1979 and 1980”. En Howard R. Penniman (ed.) (1981): *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections*. Washington: American Enterprise Institute, 226-279.

Sorauf, Frank J. (1994): “Politics, Experience and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance”, *Columbia Law Review*, 94: 1348-1368.

Stratmann, Thomas (1998): “The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything”, *Journal of Law and Economics*, 41: 85-113.

Tribunal de Cuentas (varios años): *Informe de Fiscalización de la contabilidad de los Partidos Políticos*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

Tribunal de Cuentas (2004): *Informe de Fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos, Ejercicio 2001*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

Tribunal de Cuentas (2008): *Informe de Fiscalización de los estados contables del ejercicio de 2005 de los Partidos Políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

Tribunal de Cuentas (2009): *Informe de Fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a Cortes Generales de 9 de marzo de 200*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

Tribunal de Cuentas (2010): *Informe de Fiscalización de los estados contables del ejercicio de 2006 de los Partidos Políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.

Tullock, Gordon (1967): "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft", *Western Economic Journal*, 5: 224-232.

Van Biezen, Ingrid (2004): "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, 10: 701-722.

Van Biezen, Ingrid y Karl-Heinz Nassmacher (2001): "Political Finance in Southern Europe". En Karl-Heinz Nassmacher (ed.): *Foundations of Democracy*. Baden-Baden: Nomos, 131-154.

Von Arnim, Hans Herbert (1993): "Campaign and Party Finance in Germany". En Arthur B. Gunlicks (ed.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press, 201-218.

Williams, Richard (ed.) (2000): *Party Finance and Political Corruption*. London: Macmillan Press.