



Documentos del  
Foro de la Sociedad Civil  
Nº 1

Gaspar Ariño Ortiz

# La Financiación de los Partidos Políticos



FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Gaspar Ariño Ortiz

Catedrático de Derecho Administrativo

Miembro del Foro de la Sociedad Civil

La Financiación  
de los Partidos  
Políticos

Octubre de 2009



FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN, por Ignacio Camuñas Solís</b> . . . . .	3
<b>I. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS, TEMA CLAVE Y CONFLICTIVO EN LA VIDA DEMOCRÁTICA</b> . . . . .	5
1. Planteamiento del problema . . . . .	5
2. Opacidad y confusión en la materia . . . . .	5
<b>II. DOCTRINA GENERAL Y PRÁCTICA COMPARADA EN TORNO A LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS</b> . . . . .	8
<b>III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA: ESBOZO GENERAL E HISTORIA LEGISLATIVA</b> . . . . .	11
<b>IV. FINANCIACIÓN PÚBLICA: RAZÓN DE SER Y PELIGROS QUE PRESENTA</b> . . . . .	14
<b>V. FINANCIACIÓN PRIVADA: SENTIDO Y CONTROL DE LA MISMA</b> . . . . .	22
<b>VI. FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA: TRATAMIENTO Y REGULACIÓN</b> . . . . .	28
<b>VII. EL GASTO DE LOS PARTIDOS Y SU LIMITACIÓN</b> . . . . .	32
<b>VIII. FINANCIACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: CIFRAS Y CANTIDADES. EL SAQUEO DEL CONTRIBUYENTE</b> . . . . .	36
1. Subvenciones ordinarias de funcionamiento . . . . .	41
2. Subvenciones electorales . . . . .	45
3. Subvenciones totales: algunas conclusiones . . . . .	46
4. Nota breve sobre las subvenciones parlamentarias y su evolución . . . . .	48
5. Nota breve sobre distribución del total de subvenciones entre los partidos . . . . .	48
6. Proporción entre subvenciones y aportaciones de militantes y simpatizantes . . . . .	49
<b>IX. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y SU IMPAGO</b> . . . . .	51
1. Endeudamiento de los partidos (algunos datos) . . . . .	51
2. Impagos . . . . .	53
<b>X. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS LEYES DE FINANCIACIÓN Y SU CONTROL</b> . . . . .	56
<b>XI. ALGUNAS CLAVES PARA LA SOLUCIÓN</b> . . . . .	59

## Presentación

El Foro de la Sociedad Civil comienza con este trabajo del Profesor el primer número de la colección Documentos que irá apareciendo a lo largo de los próximos meses y en los que se abordarán materias de la más palpitante actualidad e importancia, cuidando como es debido el rigor y el análisis ponderado de los hechos y sus causas.

Queremos ofrecer una publicación seria y con sólidos fundamentos pero al mismo tiempo ágil y de fácil lectura tratando siempre de rematarla con unas conclusiones prácticas y operativas.

Nuestro objetivo es contribuir al debate de las principales cuestiones que preocupan a una gran mayoría de los ciudadanos con objeto de iluminar y centrar los puntos principales del tema que en cada momento se estudie. Con esa intención trabajaremos en el futuro y sólo el tiempo y nuestros lectores irán marcando el rumbo que deberá ir tomando la colección que ahora inicia su andadura.

La financiación de los partidos políticos constituye, sin lugar a dudas, un tema de indiscutible actualidad porque en estos últimos tiempos vuelven a reaparecer numerosas irregularidades en el manejo de los fondos de los partidos que en nada ayudan al buen crédito de los actores de la vida política.

El tema de la financiación de los partidos viene siendo una asignatura pendiente que en el transcurso de los años no hemos sabido o no hemos querido solucionar con decisión y franqueza.

Es fácil detectar aún mucha hipocresía y oscuridad en la procedencia de algunos de los fondos que manejan los tesoreros de los partidos y no poco descuido a la hora de administrarlos. Habría que exigir de una vez por todas la mayor austeridad en los despliegues propagandísticos de nuestros líderes y centrar definitivamente el debate político en sede parlamentaria, con luz y taquígrafos y dejando los velódromos y las plazas de toros para otros espectáculos lúdicos de mayor entretenimiento. Los grandes mítines y actos al aire libre —además de ser muy costosos— se utilizan las más de las

veces para agredir e insultar al adversario y no hacen más que enfangar la vida pública y por regla general favorecer el derroche y el despilfarro.

El profesor Gaspar Ariño, miembro del Foro de la Sociedad Civil, ha abordado la cuestión de manera seria y rigurosa ofreciendo, además, en la parte final de su estudio, jugosas conclusiones y recomendaciones que merecerían tomarse muy seriamente en consideración por los responsables políticos de nuestro país.

A su condición de universitario ejemplar y abogado de prestigio reconocido, une su pasada experiencia como Diputado y político implicado en las tareas de dirección de un partido. Se trata pues de una persona que sabe de lo que habla y que trata esta espinosa cuestión con sensatez y realismo.

Sin una financiación transparente y adecuada a las actuales necesidades de los partidos no cabe hablar de una verdadera organización democrática de los mismos como pide y exige nuestra Constitución.

Hay que reconocer, en este sentido, que no se ejerce un control suficientemente serio y eficaz de las finanzas de los partidos por parte de las instancias competentes legalmente establecidas y que además el sistema financiero —Bancos y Cajas de Ahorros— se ve frecuentemente presionado para otorgar moratorias injustificadas en la devolución de los créditos que se otorgan a las formaciones políticas todo lo cual alimenta el descontrol y la ligereza, con que se administran los fondos que con tanta facilidad se obtienen.

La transparencia, pues, de las cuentas de los partidos y la democracia interna en la práctica diaria de nuestras organizaciones políticas son quizás los dos pilares en los que se debiera fundamentar un proceso de regeneración democrática en nuestro país como el que aspira a contribuir el Foro de la Sociedad Civil con sus debates y publicaciones.

IGNACIO CAMUÑAS SOLÍS  
*Presidente del Foro de la Sociedad Civi*

## I. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS, TEMA CLAVE Y CONFLICTIVO EN LA VIDA DEMOCRÁTICA

### 1. Planteamiento del problema

Escribo este ensayo sobre la financiación de los partidos políticos porque después de haber observado durante bastantes años la vida política española y haber participado yo mismo, breve pero intensamente, en ella, he llegado a la conclusión de que la financiación de la vida política, que se plasma principalmente en los partidos, no es sólo un elemento instrumental, sino que constituye uno de los parámetros configuradores del modelo de democracia de un país.

Creo, en efecto, que el sistema a seguir para obtener los fondos necesarios con los que hacer frente a los gastos que exige la acción política, es un elemento determinante, configurador del modelo de democracia realmente existente, tan importante como el sistema electoral o la forma de Estado. Las relaciones recíprocas entre partidos y candidatos, y entre partidos y sociedad civil, dependen en gran medida de cómo se articule la financiación de unos y otros. El llamado “Estado de Partidos”, que es algo nefasto, encuentra en la financiación su principal sostén, a la par que aleja a los ciudadanos de la vida política, hacia la que muestran un desdén cada día mayor. La baja consideración y mínima valoración de la ciudadanía por los partidos es una constante en las encuestas del CIS, lo que no deja de ser preocupante. Y la causa de ello es, en mi opinión, unos comportamientos que vienen determinados en gran parte por el sistema de financiación. Trataremos de explicar y justificar estas afirmaciones en las páginas que siguen.

Constatemos, en primer lugar, un hecho: en las democracias de masas que hoy vivimos, la financiación de las fuerzas políticas ha sido cuestión conflictiva en todos los países y ello por varias razones. En primer lugar, porque es un tema esencial. “*You cannot have democracy without money*”, suelen decir los ingleses, y en muchos casos “*big money*”. La democracia es cara. Es un hecho por todos conocido la extraordinaria importancia que, en una sociedad mediática con grandes circunscripciones electorales (a veces de varios millones de personas) tiene el dinero para lograr la victoria electoral; las campañas son, en gran medida, operaciones de marketing y propaganda, que tratan de mover a la gente y conllevan enormes gastos; dicen los que se dedican a estas cosas que en las modernas elecciones el número de votos que se obtiene es proporcional, casi

siempre, a la inversión publicitaria que se ha llevado a cabo. Según ello, para ganar hay que gastar y para ello hay que levantar dinero, cuanto más mejor.

Es también un hecho conocido que en toda Europa (también en Estados Unidos, aunque menos) la financiación de los partidos políticos ha sido la madre de muchos casos de corrupción, que han acabado con la vida política de personajes tan importantes como Helmut Kohl, Bettino Craxi y, en no escasa medida, el propio Felipe González, que se vio desbordado por la corrupción masiva que se desarrollaba a su alrededor, en gran parte ocasionada por la financiación ilegal del PSOE. (Esto y no el GAL es lo que le hizo perder las elecciones en 1996).

Las prácticas repetidas de financiación ilegal (o alegal) han sido en España fuente de corrupción. Pero España, como digo, no ha sido el único caso, ni mucho menos. En Alemania, las cuentas secretas de la CDU obligaron a dimitir a Kohl, que tuvo que abandonar la vida política, y provocaron el suicidio del responsable del grupo parlamentario del Bundestag, que apareció un día ahorcado en su vivienda de Berlín<sup>1</sup>. En Francia, su clase política, después de los casos de Emmanuelli y Juppè decidió “autoamnistiarse” mediante la Ley de 7 de diciembre 1989 por la que se concedía una amnistía a todos los dirigentes políticos implicados en casos de comisiones y falsas facturas<sup>2</sup>. En Italia, las investigaciones judiciales provocaron el exilio de Craxi, que desde Túnez, donde murió, escribió en su testamento: “Todos los partidos se financian ilegalmente..., esta realidad era conocida por todos los dirigentes políticos y las más altas personalidades del Estado; nadie estaba en la luna”; “hace falta esgrimir una gran dosis de desenvuelta hipocresía para creer o hacer creer que los fondos previstos en la Ley eran suficientes para alimentar la compleja máquina burocrática y la variedad de estructuras y actividades que desarrollaban los partidos políticos”. Tal fue el testimonio de un hombre que se encontraba exiliado y a punto de morir. Sin duda decía la verdad.

Nadie se ha visto libre de estas adherencias de corrupción, vinculadas a la financiación de los partidos. Este fue, también, el primer tropiezo serio de Tony Blair, producido justamente con este tema. Los laboristas aceptaron una donación de un millón de libras del conocido magnate del automovilismo, Bernie Ecclestone y, una vez en el poder, accedieron a la pretensión de éste, de que la Fórmula 1 quedase exonerada

---

<sup>1</sup> El problema tuvo tal trascendencia y supuso tal crisis en el sistema, que provocó incluso un pronunciamiento en el *Financial Times* del Canciller Gerhard Schroeder en defensa del sistema: vid. su artículo “*In democracy we trust*”, *F.T.*, 17 de mayo de 1998. Kohl reconoció que entre 1993 y 1998 el partido había recibido varios millones en donaciones no declaradas, pero no quiso desvelar la procedencia de los fondos. Luego se ha sabido que éstos provenían en su mayoría de la industria armamentística, a través de un comisionista, K. Schreiber, que emigró a Canadá y fue finalmente extraditado a Alemania. La CDU quedó gravemente dañada con este asunto.

<sup>2</sup> En Francia los socialistas habían institucionalizado el cobro de comisiones para la adjudicación de contratos públicos o el otorgamiento de licencias y autorizaciones para abrir grandes comercios. Nosotros aprendimos de ellos. El pago de esta comisión se instrumentaba mediante facturas falsas emitidas por una sociedad fantasma denominada URBA. Vid el excelente reportaje que sobre este tema publicó el diario *El País*, con fecha 27 de junio de 1991 bajo el título “*De la amnistía a la catarsis*”.

de la prohibición de publicidad del tabaco, lo que le permitía, obviamente, aumentar los ingresos publicitarios de los circuitos. Aquello de lo que el laborismo había acusado a los tories cuando estaban en la oposición (venta de influencia, conflictos de intereses) se convirtió también en el primer conflicto serio del *New Labor* y de su entronizado Tony Blair. Éste se disculpó ante la población por el error cometido y tuvo que devolver la donación.

Su colega y amigo Bill Clinton también se vio sometido a una investigación judicial junto a su vicepresidente Gore, por determinadas actuaciones de financiación ilegal de la campaña electoral de su reelección en 1996. Al parecer, uno y otro presionaron indebidamente a más de treinta y cinco grandes donantes con llamadas desde la Casa Blanca, lo que, según una vieja ley, está prohibido y es una indecencia (políticamente hablando). Y no menos indecente fueron las relaciones de Dick Cheney y su empresa Halliburton con la Administración Bush y sus contratos en Irak. Se introdujeron con este motivo en el Senado norteamericano algunas propuestas de reforma, especialmente sobre el llamado *soft money*, que es el que se entrega, no para las campañas individuales, sino al partido en su conjunto. Y la Brookings Institution, uno de los “*think-tanks*” más prestigiosos del país editó un libro sobre el tema, recogiendo la opinión de los más diversos especialistas<sup>3</sup>. Pero, también aquí, sorprendentemente, los republicanos, que tanto acusaban al presidente demócrata, se vieron luego amenazados y bloquearon la discusión de las propuestas de reforma del sistema de financiación, porque éstas generaban incertidumbre sobre sus propios ingresos. El pueblo americano contempló, con desprecio y lejanía, este cínico debate entre partidos, que se acusaban uno a otro de prácticas ilegales, mientras ambos trataban de asegurar sus rentas.

Finalmente digamos que en España la corrupción ha acompañado siempre a la financiación ilegal y ha estado presente en todos los partidos, aunque éstos han querido siempre salvar a sus líderes máximos<sup>4</sup>. No hace falta recordar aquí los casos, múltiples y continuados, de financiación ilegal que han salpicado la vida política española en estos 30 años. Desde aquel lejano “caso Flick” y las contrataciones de basura de Madrid, que afectaron al PSOE a principios de los 80, hasta el caso Naseiro y la reciente “trama Correa”, que ha afectado al PP, han pasado más de 25 años y ha corrido mucho agua bajo los puentes, pero lo que se deduce de esta experiencia común a tantos países es que el dinero se ha convertido en pieza esencial del proceso democrático y para conseguirlo unos y otros se implican en asuntos turbios e ilegales.

---

<sup>3</sup> Varios Autores, “*Campaign Finance Reform. A Source book*”. Brookings. Washington, 1997, 402 páginas.

<sup>4</sup> En 1994 (agosto), tras mantener contactos officiosos, los dos grandes partidos (PSOE y PP) acordaron no pedir explicaciones a sus respectivos líderes (Felipe González y José María Aznar) en la comisión parlamentaria que iba a investigar la financiación de los partidos: vid. diario *El País* 3 de agosto de 1994.

Las causas y ocasiones que desencadenan periódicamente estos fenómenos de corrupción, al menos en Europa, son dos: 1<sup>a</sup>) las ilimitadas necesidades financieras de los partidos políticos, con sus miles de sedes y liberados, a los que hay que proporcionar un buen pasar, si se quieren mantener unos ejércitos disciplinados de burócratas al servicio de unos líderes endiosados; y 2<sup>a</sup>) un sistema legal de contratación de las Administraciones Públicas, de ordenación urbanística y comercial, de planificación y gestión del suelo y, en general, de ordenación económica y fiscal, que permite a unos y otros (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) introducir toda clase de arbitrariedades y favoritismos, a cambio naturalmente de un precio: el tres, el cinco, el siete por ciento o Dios sabe qué (el “tres por ciento catalán” que denunció Maragall, en un arrebato parlamentario, parece una cifra mágica a este respecto). Es mi opinión que, aunque algunas de estas causas se corrigiesen, mientras se mantenga la incontenible necesidad de dinero de los partidos para sobrevivir y ganar elecciones, subsistirá la corrupción, por unas u otras vías.

Los juristas y los medios han denunciado reiteradamente tales situaciones, que han dado lugar, como digo, a continuos “casos” en los que toda una caterva de desaprensivos ha desfilado por los juzgados. Detrás de todos ellos, junto al enriquecimiento personal de algunos, hay siempre lo mismo: la voracidad financiera de unos partidos políticos, que necesitan miles de millones para sobrevivir y ganar elecciones. No es de extrañar, por tanto, que haya sido tema continuo de debate, de denuncia, de reformas anunciadas, pero nunca culminadas. En definitiva, se trata de un problema nunca resuelto.

No tengo yo, desde luego, la vana pretensión de resolverlo en estas páginas, pero sí me gustaría aportar, modestamente, alguna luz sobre los puntos conflictivos que en él se plantean, y contribuir mínimamente a diseñar un sistema de financiación que evite los graves males que se derivan del actualmente vigente. Porque lo peor de estos sistemas multimillonarios de financiación no es sólo el gasto público que se genera con ellos — que es enorme, como veremos— sino los efectos perversos que acarrear en el comportamiento de los políticos, incluso en la propia selección de las gentes que acaban por asumir estas tareas, con el surgimiento de una nueva “casta” de personajes singulares que hacen negocios a su alrededor. Algo de esto diremos más adelante.

## **2. Opacidad y confusión en la materia**

Antes de entrar, sin embargo, en el tema, hay que hacer algunas advertencias. La primera es la opacidad con la que esta cuestión se viene desarrollando, lo que explica la escasa información y también la escasa aportación de datos que el tema ha tenido entre los autores que se han ocupado de él (que tampoco han sido muchos, al menos en España). Ha habido muchas denuncias de prensa, pero poco análisis llevado a cabo por

profesionales de la ciencia política de nuestro país<sup>5</sup>. Opacidad, no sólo *ad extra* (es decir, información al público) que llega con considerable retraso a través de los informes del Tribunal de Cuentas, sino también *ad intra* (es decir, en el seno mismo de los partidos) pues dado el sistema organizado para la financiación, con caja única y centralizada a la que van a parar todos los fondos recaudados por un partido, sólo unos pocos en cada partido tienen acceso a las cuestiones financieras. Es un tema que queda en manos de muy pocas personas, con gran poder en el partido, que jamás se lleva a los órganos de gobierno (las cuentas se aprueban sin verlas). No se entera prácticamente nadie de qué se hace con los dineros (cuánto hay, cómo se recauda, a qué se destina)<sup>6</sup>.

Por otro lado, las fuentes de financiación son diversas y dispersas. La financiación privada permitía hasta hace poco las donaciones anónimas (hoy están prohibidas por la nueva Ley de 2007), con lo que podían ocultarse también al Tribunal de Cuentas, por su mismo carácter de “desconocidas”. La financiación con fondos públicos tenía que aparecer lógicamente en algún sitio en un Estado de Derecho con mínimas exigencias de legalidad presupuestaria, pero figuraba dispersa en numerosos conceptos y partidas presupuestarias, a veces bajo denominaciones opacas, que no resulta fácil identificar; por ejemplo, transferencias a “familias e instituciones sin fines de lucro”.

Asimismo, la financiación puede proceder del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (especialmente Diputaciones y Cabildos, aunque también algunos Ayuntamiento “ricos”); esta última, la de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, no estaba prevista inicialmente por la Ley de 1987, pero se hacía igualmente en cantidades no pequeñas (se dan cantidades y cifras más adelante). Hoy las tiene previstas la Ley 8/2007, en el artículo 2.uno.c) (“las subvenciones anuales que las Comunidades autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales”) y artículo 3.tres. A su vez, en cada uno de estos Gobiernos la financiación de los partidos se puede ubicar en diferentes capítulos o en los presupuestos de las Cámaras legislativas, de las que pasan luego a los grupos parlamentarios y a las dotaciones por

---

<sup>5</sup> Pilar del Castillo ha sido quizás la autora que se ha ocupado con mayor extensión de este tema en España en diversos trabajos, de los que yo destacaría el publicado por FAES y su contribución al volumen colectivo publicado por el CEC, “*Cuadernos y debates*”, nº 47, Madrid 1994. También Roberto Blanco, en diversos artículos, sobre todo el publicado en la Revista de Estudios Políticos, nº 87, bajo el título “*La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma*”, Madrid, 1995. Igualmente destacable es el trabajo de Enrique Álvarez Conde, “*Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos*”, en “*Cuadernos y debates*”, CEC, cit. 1994, el de Santiago González Varas, “*La financiación de los partidos políticos*”, Dykinson, Madrid, 1995, y los trabajos que se citan infra en nota 10.

<sup>6</sup> El secretismo con el que se gestionan los dineros de los partidos ha sido denunciado reiteradamente por comentaristas y medios de opinión: vid., por ejemplo, dos largos editoriales del diario “Cinco Días” correspondientes a sus ediciones de 29 de junio de 1994 (“*Transparencia política*”) y 21 de marzo de 1995 (“*Los dineros de los partidos políticos*”).

Diputado (o Concejala), todas las cuales se ingresan centralizadamente, como está mandado, en la Caja del partido. Y en fin, la financiación puede ser directa al partido o indirecta a fundaciones o asociaciones orgánicamente vinculadas a éste, a través de las cuáles se paga el personal o las actividades que sirven al partido; o a organizaciones juveniles, escuelas de verano y publicaciones a su servicio, lo que supone obviamente una financiación adicional.

Por todo ello, el seguimiento y unificación de todas estas cifras no es tarea fácil. Aquí se ha intentado reconstruir, desde distintas fuentes, algunas cifras orientadoras de las distintas fuentes, públicas y privadas, así como también del endeudamiento en el que los partidos han incurrido y las cantidades impagadas. El autor de estas páginas pide disculpas de antemano por los errores y mutilaciones en los que haya podido incurrir. Le consuela saber que las disparidades en las cifras son habituales en todas las fuentes. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas ofrece siempre en sus informes unas cantidades entregadas a los partidos mucho más altas que las previstas en los presupuestos y declaradas por éstos<sup>7</sup>. El propio Tribunal se queja de la incomplitud de los datos que se le envían por los partidos y que se le niegan por las empresas y entidades que contribuyen a sus campañas (éstas no estaban obligadas hasta hace poco a informar al Tribunal). No sorprenderá, por ello, que quien esto escribe pueda haber incurrido en más de una inexactitud respecto de las cifras, que ha tenido que encontrar aquí y allá. Pero lo que importa no es, después de todo, la exactitud milimétrica de las cifras, sino el nivel global de las mismas y el sentido de su evolución; lo que importa no son las cifras mismas, sino el origen y el volumen de éstas, en la medida en que han dado lugar a comportamientos perversos, personales y corporativos. No es tampoco el volumen de gasto público que la financiación de los partidos supone lo que importa (hay tanto gasto inútil en el llamado “Estado Autonómico”, que uno más no importaría demasiado). Es la degradación de la vida política, la falta de respeto y de credibilidad en la que se está incurriendo y el divorcio entre partidos y sociedad lo que resulta altamente preocupante. A estos efectos, es indiferente que las cifras sean unas u otras, aunque las que se dan son —creo— bastante fiables.

Hechas estas advertencias, entremos en materia.

---

<sup>7</sup> Así, en el Informe de fiscalización de 1994 (emitido en 1998) el Tribunal cifra la total financiación de los partidos en 26.000 millones, sobre una cifra inicialmente prevista en los presupuestos de 12.009 (15.000 con gastos electorales, si se quiere). Frente a lo presupuestado, el Tribunal da las siguientes cifras reales: 17.196 de subvención ordinaria, 6.740 para procesos electorales, 2.599 millones procedentes de CC.AA., Diputaciones y Ayuntamientos, otros 288 millones del Gobierno vasco, todo ello sin contar la financiación de fundaciones y asociaciones. Sirva esto únicamente como ejemplo de la inseguridad de cualquier cifra que se pueda leer en las distintas fuentes.

## II. DOCTRINA GENERAL Y PRÁCTICA COMPARADA EN TORNO A LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

Lo primero que hay que decir, antes de hablar de su financiación, es que una democracia real y verdadera no es hoy imaginable, ni podría funcionar, sin un sistema de partidos bien organizado, capaz de agregar los intereses de los ciudadanos y ofrecer alternativas políticas. Sin ellos, la vida política degeneraría en una miríada de facciones y “primas donnas”, cada una buscando su propio interés. El Gobierno sería inviable y tenemos de ello en Europa alguna experiencia (Italia es el caso más claro). Nada, pues, en contra de los partidos, que son absolutamente necesarios para mantener la vida democrática. Pero hay que evitar que éstos se conviertan en máquinas incontrolables de poder, que acaben con el individuo y su libertad en base a una disciplina cuasi-religiosa. Y a ello contribuye muy significativamente, junto al sistema electoral, el sistema de financiación, como tendremos ocasión de ver.

Dicho lo cual, recordemos que es hoy opinión común en la doctrina jurídica, constitucional y administrativa, que los partidos políticos son asociaciones de naturaleza privada que tienen, sin embargo, una importantísima función pública, en cuanto son “instrumento fundamental para la participación política” y cauce de “formación y manifestación de la voluntad popular” (artículo 6 de la Constitución Española). Son calificados por la Jurisprudencia como “organizaciones sociales con relevancia constitucional”, lo que justifica y legitima la asignación de fondos públicos para el desempeño de esas funciones, sin que ello suponga en ningún caso su transformación en “entes públicos”, ni su incorporación al ámbito organizativo del Estado.

Pilar del Castillo, recordando la jurisprudencia constitucional alemana, de la que nos da amplia noticia<sup>8</sup>, ha descrito con precisión la naturaleza, funciones y relación con el Estado de los partidos políticos, en los siguientes términos, que me parecen certeros:

**1) La formación de la voluntad popular es un proceso previo al Estado**, abierto, libre y externo a éste, que en una democracia liberal se articula

---

<sup>8</sup> Pilar del Castillo, “*La financiación de los partidos políticos*”, en Papeles de la Fundación FAES, número 1, 1992, páginas 9 y siguientes. Puede verse también con provecho el trabajo de carácter general del que son autores Pío García Escudero y Benigno Pendás García, “*Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos*”, en RAP nº 115 (1988), páginas 371 a 389; y el muy certero de Enrique Álvarez Conde, “*Algunas propuestas*”, cit., especialmente páginas 13 a 16.

y manifiesta a través de los partidos; esta es la función que la norma constitucional les encomienda;

2) **Los partidos son emanación de la sociedad, no órganos del Estado**; por ello, la primera fuente de sostenimiento de los mismos, como de cualquier otra asociación, deben ser las personas y grupos que los integran o que se sienten identificados y representados por ellos; en principio, hay que presumir la capacidad de los ciudadanos para crear y mantener las organizaciones que les sirvan para articular su voluntad política.

3) En la medida en que el cumplimiento de su importante función constitucional necesite de medios económicos para un desarrollo continuado, independiente y libre, sin quedar enfeudado en sus financiadores, **resulta legítima la aportación de fondos públicos** para el sostenimiento de sus actividades, encaminadas como están, en buena medida, al logro del interés general, plasmado en este caso en la formación y manifestación de la voluntad popular. Esto tiene lugar de manera especial en los procesos electorales.

Estas y otras consideraciones que podrían hacerse conducen a la gran mayoría de los tratadistas que se han ocupado del tema a **aceptar un sistema de financiación mixta**, caracterizada por un cierto equilibrio entre ambas modalidades, pública y privada, de modo que se garantice, en primer lugar, la *independencia de juicio*, democráticamente formado, de estas organizaciones, frente a los grupos de intereses que intentarán mediatizarlos con su dinero; en segundo lugar, una *igualdad* mínima de base para las distintas formaciones en su presentación ante la sociedad, de modo que ésta pueda pronunciarse y elegir con conocimiento e información suficiente entre las distintas ofertas electorales<sup>9</sup>; finalmente, en tercer lugar, una *conexión suficiente entre partidos políticos y sociedad civil*, de modo que aquéllos no se conviertan en superestructuras paraestatales que viven del Estado y desde las cuales unas oligarquías políticas bien alimentadas mantienen secuestrada a la ciudadanía; la mejor manera de asegurar esa relación de dependencia entre partidos y sociedad —se supone que aquéllos “representan” a ésta— es que los primeros tengan que acudir a ella para su financiación.

Hasta aquí, brevemente expuesta, llegaría la que podríamos llamar doctrina dominante en la materia, que se completa con la exigencia de *transparencia* en la gestión, tanto de sus ingresos como de sus gastos (prohibición de donaciones anónimas, registro público, contabilidad detallada, etc.) y *control efectivo* por parte de organismos

---

<sup>9</sup> Se presumía que si la fuente principal de ingresos eran las donaciones privadas, de empresas y particulares, los partidos conservadores (de los ricos) gozarían de ventaja en relación con los partidos de izquierda (de las clases populares). Ésta sería hoy una afirmación discutible, pero en 1978 seguramente era verdad.

independientes (Junta Electoral, Tribunal de Cuentas u otro) del uso y destino de los fondos<sup>10</sup>.

En la práctica comparada la financiación mixta es también la solución a la que han llegado los países de nuestro entorno, con la excepción de Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países de su ámbito cultural, en que la financiación pública ha quedado excluida. En Italia, Alemania, Austria, Francia o Suecia, la financiación pública, en el caso de los grandes partidos ha estado en torno al 50% en años electorales, e incluso un poco por encima (en Francia y en Suecia). En otros como Holanda es más modesta y se encauza a través de las fundaciones de los partidos<sup>11</sup>. Sin embargo, la tendencia está variando en los últimos años; en la actualidad, las reformas introducidas en Italia, Alemania, Holanda y Austria, entre otros, han ido encaminadas, sin renunciar a la financiación pública, a incentivar las aportaciones de entidades privadas y particulares, mediante desgravaciones fiscales y otros medios que permitan incrementar esta importante fuente de financiación. En Alemania se ha establecido la regla de que la financiación pública no puede ser superior a la privada<sup>12</sup>. En cambio —todo hay que decirlo— en Gran Bretaña se estudió, tiempo atrás, la posibilidad de introducir la financiación pública (abril de 1994) pero por el momento se decidió mantener el “*status quo*”<sup>13</sup>. Es éste, como se ve, un tema discutido en todos los países, que acaba desembocando en la mayoría de ellos en un sistema mixto de financiación.

---

<sup>10</sup> Casi todos los autores consultados coinciden en estas tesis. Varias de ellas pueden verse en el ya citado volumen colectivo, “*La financiación de los partidos políticos*”, CEC, Madrid, 1994 en el que se recogen las ponencias presentadas por varios catedráticos de Derecho Constitucional y de Ciencia Política en el encuentro sobre este tema celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid) en Noviembre de 1993; en él se manifestaron igualmente los representantes de los principales partidos políticos. También, con posterioridad, son coincidentes los estudios de María Isabel Serrano Maillo, “*La financiación de los partidos políticos en España*”, en Revista de la UNED, Teoría y realidad Constitucional, número 12-13, 2003-2004, páginas 449 a 467; de Pablo Lucas Murillo, “*De nuevo la financiación de los partidos políticos*”, en Revista de Jurisprudencia, El Derecho, diciembre 2007, páginas 1 a 6; y el interesante estudio de Héctor Díaz-Santana, “*Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España*”, en el estudio colectivo “*Reforma del Estado*”, volumen I, páginas 172 y siguientes, que ha sido consultado en su texto en Internet, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl). Otros muchos se han pronunciado en el mismo sentido, como por ejemplo Jorge de Esteban, en “*El enigma de la financiación de los partidos*”, en el diario *El Mundo*, Madrid, 13 de marzo de 1990.

<sup>11</sup> Vid. datos precisos en Pilar del Castillo, ob. cit., páginas 12 y 13. Y antes en “*La financiación pública de los partidos políticos*”, diario *El Mundo*, 9 de julio de 1987.

<sup>12</sup> Vid. Pilar del Castillo, ob. cit., y también Marc Carrillo, “*La financiación de los partidos políticos*”, en diario *El País*, 22 de agosto de 1996.

<sup>13</sup> Vid. sobre el tema, Alejandro Muñoz Alonso, “*Los dineros de la política*”, en diario *ABC*, 16 de mayo de 1994.

### III. LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS EN ESPAÑA: ESBOZO GENERAL E HISTORIA LEGISLATIVA

En España, desde el inicio mismo de la transición (Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo, sobre Normas Electorales y Ley 54/1978 de 4 de diciembre, de Partidos Políticos) se diseñó un sistema de *financiación pública predominante*, admitiendo también la privada, pero con limitaciones (no debía superar el 5% de la cantidad total que en los Presupuestos Generales del Estado se destina a la financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos). Tres han sido las normas fundamentales que han regulado en nuestro país la financiación de los partidos después de 1978: la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), con numerosas modificaciones, en la que se regula el régimen de financiación de las elecciones; la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), en la que se regula la financiación ordinaria anual; y la más reciente Ley 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, que ha venido a sustituir a la anterior, manteniendo los mismos criterios.

*El papel absolutamente predominante de la financiación pública es quizás la singularidad más notable de nuestro régimen*, que arranca desde los primeros momentos de la transición a la democracia y se ha mantenido en todos los textos legales, hasta hoy. En ellos se establecen cuatro vías de financiación mediante subvenciones:

a) subvenciones **ordinarias** anuales para el funcionamiento de los partidos: se otorgan en proporción al número de escaños y votos obtenidos para el Congreso (no para el Senado) en las elecciones generales; beneficia a los partidos mayoritarios, pues deja fuera de la misma a las fuerzas extraparlamentarias y a aquéllos que obtienen votos en diferentes circunscripciones, pero insuficientes para alcanzar un escaño; no garantiza la igualdad de trato;

b) subvenciones por **gastos electorales** (en las distintas elecciones: generales, autonómicas, locales y europeas): otorgan una cantidad fija por escaño ganado, tanto del Congreso como del Senado, y otra por voto recibido, según un montante que determina el Gobierno (Ministerio de Hacienda) para cada proceso electoral; se adelanta un tanto por ciento (30 ó 45%) de la subvención, calculado en función de los resultados

obtenidos en la elección anterior del mismo tipo; como apoyo adicional se otorga otra cantidad para financiar el *mailing* electoral;

c) subvenciones a los **grupos parlamentarios** y grupos políticos presentes en las Corporaciones Locales: son aquellas que reciben los grupos parlamentarios para financiar, supuestamente, la actividad del partido en esas Cámaras; hay una subvención fija e idéntica por grupo y otra variable en proporción al número de Diputados o Senadores;

y d) subvenciones para **asociaciones y fundaciones** vinculadas orgánicamente a partidos políticos.

Todos estos fondos, cuya cuantía se detallará más adelante, pueden provenir, como ya se ha dicho, de varias fuentes: del Gobierno del Estado, de las Cortes Generales, de los Gobiernos y Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Aunque la ley distingue entre partidos, grupos parlamentarios y fundaciones, la verdad es que todos los fondos se integran y sirven a una actividad única: la del partido, que recibe todos los fondos y manda en todos ellos.

Tan generosa financiación pública, que alcanza como veremos cifras exorbitantes, da lugar a un gasto incontenible, creciente de año en año, que ha sido constantemente denunciado en los medios de opinión. Sería incontable el número de artículos de opinión que se han ocupado de este tema. Sorprendentemente, sin embargo, ha sido un tema tratado siempre con sordina por sus protagonistas, es decir, por los partidos. No recuerdo yo ningún debate serio en las Cortes sobre este asunto, ni en el Congreso, ni en el Senado. Siempre ha habido miedo a abordar esta cuestión de frente; las maniobras dilatorias han sido constantes y se ha llevado siempre el tema en conversaciones entre pocas personas o en pequeños comités de los que nunca ha salido nada en claro. No obstante, ante la cadena continua de escándalos y casos de corrupción que año tras año se vinculaban a este tema, los líderes no han tenido más remedio que plantearse, al menos aquéllos que querían salvar su dignidad; pero durante muchos años la cuestión se ha quedado en eso: en pronunciamientos (para la galería) sin que nada cambiase. Veamos brevemente una historia que es ilustrativa.

Felipe González, en 1993, incluyó este tema en aquello que llamó “el impulso democrático” con el que quería depurar la política española; y Aznar, en 1996, lo hizo suyo también en el marco de aquel proyecto regeneracionista con el que llegó al gobierno. Pero pasaron los años de gobierno de uno (de 1993 a 1996) y de otro (de 1996 a 2004), y ninguno introdujo reforma alguna en el sistema de financiación. La vieja Ley de 1987 ha seguido hasta el 6 de julio de 2007, en que entró en vigor una nueva Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de Partidos Políticos<sup>14</sup>: veinte años, nada menos. A lo

---

<sup>14</sup> Recordemos que antes de 1987 hubo también financiación pública (la hubo desde el Real Decreto-Ley 20/1977, a través de la regulación en esta norma de la primera campaña electoral). Después,

largo de este tiempo, en la Comisión Constitucional del Congreso se han sucedido las ponencias para reformar aquella Ley, cuyos frutos se estaban revelando perversos. Pero la tramitación de los distintos proyectos jamás llegaba a buen fin, por falta de acuerdo entre los principales partidos. Quizás lo que existía era un acuerdo tácito, nunca confesado, que consistía en dejar las cosas como estaban, mientras iban incrementándose, año tras año, las dotaciones presupuestarias, con saltos notables de financiación en 1987, en 1993, en el 2000 ó en el 2007.

Los partidos se tomaron con calma la reforma, no tenían prisa, lo que es muy lógico, pues se jugaban mucho en ello —miles de millones de pesetas-, y aunque todos hablaban de reforma, porque querían quedar bien ante el público, siempre surgían entre ellos nuevas discrepancias. Cuando se llegaba a un acuerdo sobre un extremo, aparecían diferencias en otro; las reuniones se interrumpían y se reanudaban, o no, en función de las coyunturas. Y así han pasado veinte años desde 1987 y al final se ha llegado a 2007 sin lograr ningún cambio sustancial.

No podemos hacer una historia detallada de todos estos intentos (simulacros) de reforma que se han sucedido en estos veinte años. Los hubo ya en 1990, entre José María Benegas y Rodrigo Rato. Aznar propuso en 1991 un conjunto de medidas que limitasen la financiación estatal y dieran transparencia al sistema, a lo que se opusieron todos los demás (IU, CDS, PSOE) por lo que naturalmente no se llegó a ningún sitio. En 1992 hubo de nuevo conversaciones para reducir el gasto de las campañas y acudir más a la financiación privada, permitiendo la condonación de algunas deudas (propuesta del PP, CiU y PNV), que el PSOE no veía mal en ese momento porque tenía por entonces una deuda de 10.000 millones; pero la propuesta iba en contra de lo que eran principios tradicionales de la izquierda, por lo que no culminó la operación. En 1993 se incluyó en la Ley de Mecenazgo una desgravación fiscal para las donaciones a los partidos, pero la financiación pública siguió siendo su principal fuente de alimentación, creciente cada año. Con motivo del “impulso democrático” se discutió el tema y las conversaciones se prolongaron a lo largo de 1994, pero todo quedó en palabras. En 1995, una Comisión parlamentaria volvió a constituirse para estudiar la cuestión e introducir reformas en la Ley; el PSOE, agobiado por sus deudas, planteó posibles vías para una condonación de deuda y el aumento de la financiación privada (también la pública, desde luego), pero la Comisión cerró sus trabajos sin llegar a un acuerdo sobre las donaciones empresariales, sobre las que los puntos de vista el PSOE se oponían a los del PP, CiU y PNV (como si la condonación no fuera una donación). La legislatura se agotó sin que el PP quisiera tampoco empujar el cambio. Al fin y al cabo, dijeron todos, la Ley de 1987 “no es tan mala y... garantiza las subvenciones públicas”. Cambiarla, “no es asunto prioritario”, aseguró en aquel momento Jaime Ignacio del Burgo, portavoz del PP en esta materia.

---

con base en el artículo 6º de la Ley 54/1978, de partidos políticos, se fueron reconociendo en las Leyes de Presupuestos cifras anuales de financiación ordinaria y en la Ley General Electoral fondos públicos para las campañas. Sólo en 1987, mediante Ley de 2 de julio, se reguló frontalmente este tema. Esta fue la primera Ley.

Llegamos así a los Gobiernos del PP, que en junio de 1996, trataron de llevar al Parlamento una propuesta conjunta sin conseguirlo (de nuevo, las aportaciones empresariales era el punto de discordia); por su parte, el PSOE, ya en la oposición, presentó dos proposiciones de ley y otra el grupo popular. Benegas acusó a Francisco Álvarez Cascos de haber roto el acuerdo alcanzado respecto a donaciones anónimas; las conversaciones entre partidos se prolongaron a lo largo del año 1997, en el que se volvió a reunir la Comisión Constitucional para examinar las cinco proposiciones por entonces presentadas por PP, PSOE, IU, PNV y CiU. Parecía que podía llegarse finalmente a una solución común; el PSOE aceptaba las aportaciones empresariales, el PP renunciaba a su exigencia de admitir donaciones anónimas y sólo restaban diferencias en los límites de unas y otras: límites cuantitativos y de empresas (contratistas o urbanizadoras); ambos aceptaban las desgravaciones fiscales. A finales de ese año 1997 parecía que la nueva Ley era inminente, pero en ese momento se paralizó por exigencias de CiU (que, recuérdese, condicionaba en ese momento a un PP sin mayoría). Y el acuerdo volvió a quebrarse. En 2001, ya con mayoría absoluta del PP, se volvió a retomar, pero fue de nuevo paralizado en el 2002 y ya no se volvería a hablar del tema en lo que restaba de legislatura hasta el 2004. Tal es, en esquema, la historia de una cuestión que nadie quería en el fondo cambiar.

Pero he aquí que el año 2005 se produce el escándalo de la denuncia del 3 por 100, formulada por Maragall en el Parlament de Cataluña; la denuncia quedó en nada, se hizo sobre ella un espeso silencio, pero ello obligó a abrir otra vez esta caja de Pandora de la financiación de los partidos, con la resistencia, al principio, de los grandes (PSOE, PP y, en Cataluña, CiU) que no estaban muy inclinados a abordar de nuevo el tema. Pero el nuevo Gobierno de Zapatero se vio obligado —mira por dónde— a admitir a trámite en el Congreso una proposición de ERC, su socio, para la reforma de la Ley de Financiación, en la que se eliminaban las donaciones anónimas y empresariales (la vieja canción). Pérez Rubalcaba, que diez años antes había sido el corifeo (guía del coro en las tragedias griegas) del “impulso democrático” (1993) se encontraba de nuevo proclamando ahora un renacido “espíritu de reforma” (de la Ley de Financiación, se entiende), que volvía a iniciar su navegación por el Congreso. Era la cuarta vez (1993, 1997, 2000 y 2004), ahora promovida por los partidos pequeños (ERC, ICV-EU, IU) sin gran entusiasmo de los grandes, pues las diferencias entre éstos subsistían. El propio Rubalcaba, que no creía en ello, manifestaba sus dudas sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo.

No obstante, el PSOE tuvo que hacer suya la iniciativa de ERC y presentó su propia Ley Orgánica en marzo de 2005. Pasaron meses con las discusiones de siempre (donaciones anónimas y empresariales, renegociación y/o condonación de deudas por los bancos y cajas, aumento de la financiación pública, desgravaciones fiscales, mayor control y poder de sanción del Tribunal de Cuentas, etc., etc.). Y transcurrieron dos años más. En marzo de 2007, el acuerdo entre los dos grandes parecía más cercano: el PSOE había aceptado algunas posiciones del PP, se había encontrado la vía de abrir la mano

—nunca mejor dicho— en las donaciones a las fundaciones de los partidos, para las cuales se elevaban los límites hasta 150.000 euros; se aumentaban —¿cómo no?— en un 20% las dotaciones presupuestarias públicas, que cubrirían como hasta ahora el 90% de la financiación; se autorizaba la libre negociación bilateral de la deuda con cajas y bancos “según los usos y costumbres del tráfico mercantil” (es decir, vía abierta a la condonación); se preveía la compensación a los partidos por los bienes y derechos incautados en la guerra civil (tercera vez que se reconocía esta compensación), ahora sin necesidad de prueba documental alguna (basta fotografías)<sup>15</sup>. Y así llegamos a mayo de 2007, en que, con la oposición del PP, que finalmente decide no apoyar la ley, ésta se vota en el pleno del Congreso y es sancionada el 4 de julio de ese año.

He aquí la historia completa de esta cuestión, que abarca veinte años y que resulta muy reveladora. En el más puro estilo lampedusiano, se trataba de cambiar algo para que nada cambiase. En la Exposición de Motivos del nuevo texto legal se refleja bastante bien la filosofía que lo inspira. Dice querer garantizar “la suficiencia, regularidad y transparencia” de la financiación de los partidos y entiende que

“La libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones quedaría perjudicada si se permitiese como fórmula de financiación un modelo de liberalización total ya que, de ser así, siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación y romper la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculan la formación de la voluntad popular.

La financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia. Las aportaciones privadas han de proceder de personas físicas o jurídicas que no contraten con las administraciones públicas, ser públicas y no exceder de límites razonables y realistas.”

Así sintetiza la Ley algunos de los principios justificadores de la financiación pública, haciendo de los partidos una *especie de entidades puras, portadoras del interés público*, cuya libertad, independencia, suficiencia económica y autonomía hay que garantizar, sin permitir que quede manchada por los intereses espúreos de las fuerzas sociales. El partido se concibe como una especie de “deidad”, a la que hay que preservar de cualquier influencia de las fuerzas sociales (curiosa manera de concebir una “representación”). Se le dota para ello de dinero público suficiente. ¿Cuánto? El que

---

<sup>15</sup> Vid. sobre este tema el lúcido —y crítico— artículo que escribió en su día Jaime García Añoveros, “La devolución”, en el diario *El País*, 13 de enero de 1999.

haga falta. Todo el que necesite para el cumplimiento de sus funciones excelsas y que no le puedan proveer sus militantes y simpatizantes (que es casi nada). Las subvenciones pueden venir de cualquiera de los poderes del Estado y deben ser *suficientes* para cubrir, como hasta ahora: 1) los gastos de funcionamiento, 2) los gastos de seguridad, 3) las campañas y gastos electorales, 4) la actividad de los grupos parlamentarios, y 5) la actividad de las fundaciones que les acompañan.

La Ley de 2007 no ha venido así a significar ningún cambio sustancial respecto del sistema establecido en 1987. En ambas la financiación pública no tiene límite alguno y prima respecto de la privada, para la que sí se establecen limitaciones<sup>16</sup>. Algunas resultan muy razonables (por ejemplo, se prohíben aportaciones de empresas públicas o empresas contratistas de las Administraciones Públicas con contrato vigente), pero otras innecesarias (por ejemplo, se prohíben las donaciones privadas superiores a 100.000 euros anuales); curiosamente, las donaciones a las fundaciones o asociaciones “vinculadas orgánicamente a partidos políticos” pueden alcanzar hasta 150.000 euros/año y a ellas sí que pueden aportar los contratistas; no se entiende muy bien esta diferencia (vid. artículos 4 y 5 y Disposición Adicional 7ª). Tampoco caben —y es muy de alabar que así sea— las donaciones anónimas (artículo 5.1), a cuyo efecto la Ley establece una serie de medidas de identificación del transmitente, ingreso en cuentas separadas según su origen, modelo de contabilización y deber de colaboración de las entidades que mantengan relaciones de naturaleza económica con los partidos (artículos 6, 8, 14 y siguientes, y 19). Se establecen también, como incentivo, desgravaciones fiscales a los donantes (artículos 9 a 13).

Finalmente, se fortalecen algo las tareas de control por el Tribunal de Cuentas del Reino, al que se le dota de poder sancionador, disuasorio de cualquier mala práctica (artículos 16 a 19), si bien las sanciones son impugnables ante el Tribunal Supremo, con efecto suspensivo de su ejecución por imperio de la Ley, lo que restará efectividad a su imposición. Por lo demás, mientras no se cambie el modelo de composición del Tribunal, su dependencia política seguirá siendo considerable y con ello su debilidad.

Este es un breve resumen de la última ley, en la que se guarda, sin embargo, un *silencio absoluto sobre cualquier criterio de cuantificación de las subvenciones y del gasto de los partidos*. Para ese viaje —podría pensarse— no hacían falta alforjas. En otros países se han establecido criterios o límites sobre el gasto (especialmente el gasto electoral) o sobre la proporción entre financiación pública y privada, de modo que se

---

<sup>16</sup> Resulta curioso comprobar cómo este absoluto predominio de la financiación pública es criticado con frecuencia por los propios portavoces de los partidos (del PP, del PSOE, de CiU y PNV) así como por los profesores de derecho público y ciencia política: vid. el interesante debate mantenido en el Centro de Estudios Constitucionales, en noviembre de 1993, ya citado, en el que se pronunciaron M.A. Cortés, Fernández Marugán, López de Lerma, Zalbidegoitia y López Garrido, entre otros. Salvo este último, que desconfiaba radicalmente de ella, todos defendían la necesidad de limitar la financiación pública e incrementar la privada. Pero la Ley de 2007, como la de 1987, les salió completamente al revés. Curioso, como digo.

limite la primera y se mantenga siempre un equilibrio entre ambos. En España el único criterio que se consagra resulta un tanto risible. Dice así:

“El importe global de la consignación que se incluya en los Presupuestos Generales del Estado para atender a las subvenciones reguladas en el artículo 3 de esta Ley **se adecuará anualmente, como mínimo**, al incremento del Índice de Precios al Consumo. La misma adecuación se efectuará respecto a las cantidades que figuran en los demás artículos de esta Ley”.

Obviamente, lo necesario es establecer máximos, no mínimos. Dejemos también constancia de otro sibilino precepto, que viene a recoger una vieja aspiración del PSOE y dice lo siguiente:

“Disposición Transitoria Segunda.

Los partidos políticos podrán llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito. Dichos acuerdos serán los admitidos **según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual** entre las partes y no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos en los Títulos I y II de esta Ley. De tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España”.

Con ello, obviamente, se ha querido dejar una puerta abierta, legalizándolas, a las condonaciones de deuda, que constituyen con toda evidencia aportaciones “privadas” para las que se levantan las limitaciones cuantitativas establecidas en la Ley (100.000 euros a los partidos y 150.000 a las Fundaciones). Es el salvavidas que los partidos necesitan para hacer su financiación ilimitada. Porque es sabido que a los partidos no se les ha aplicado, ni parece que se les aplicarán en el futuro los “usos y costumbres del tráfico mercantil habitual” (el que se aplica por los bancos a un tendero o un pequeño industrial). Volveremos más adelante sobre este tema

De esta historia legislativa se extrae una conclusión ya reiterada: el papel absolutamente predominante que en España tiene la financiación pública para la vida de los partidos, la cual tiene un carácter ilimitado; no hay límites legales al mismo, lo que implica que su cuantía vendrá determinada, antes o después, por el gasto que se haya realizado. Veremos más adelante hasta qué punto esto ha sido así y los efectos perversos que ello ha traído consigo. Baste, por el momento, dejar constancia de la contradicción que tal criterio entraña respecto de la naturaleza y papel de los partidos, por todos reconocido. Semejante régimen quizás se justificó en un momento en que España trataba de restaurar una vida política democrática y había que crear, *ex novo*, unas organizaciones hasta entonces completamente ajenas a la vida de los españoles. Se pensó, con razón, que difícilmente encontrarían un apoyo económico generalizado en los ciudadanos. Pero, transcurridos ya más de treinta años y consolidadas en la sociedad

unas fuerzas políticas con cientos de miles de militantes y simpatizantes, es bueno que revisemos cómo se han desarrollado las cosas en este tiempo y las ventajas y desventajas que los distintos sistemas de financiación ofrecen en una democracia madura. Esto es lo que se intentará a continuación.

## IV. FINANCIACIÓN PÚBLICA: RAZÓN DE SER Y PELIGROS QUE PRESENTA

Todo el mundo acepta, como ya se ha dicho, la existencia de financiación pública para algunas actividades de los partidos políticos que son necesidades ineludibles de cualquier sistema democrático. Es razonable para el desempeño de las funciones constitucionales que se le asignan a los partidos. En toda Europa ha sido así. Ya hemos dicho que incluso en el Reino Unido, donde la financiación pública sigue proscrita (como en Estados Unidos), se ha estudiado también esta posibilidad, dada la falta de transparencia y las no pocas irregularidades que ha ofrecido en ese país la privada, aunque por el momento no han querido introducirla. Nada, pues, en contra de la financiación pública como cuestión de principio.

Sus partidarios la justifican diciendo que es la única que garantiza la **independencia** de los partidos frente a pretensiones externas; la única que garantiza la **igualdad** mínima de partida para todos y la que hace posible el cumplimiento pleno de su **función constitucional**. Tres razones ciertamente legítimas, aunque ambivalentes, no tan claras como a primera vista parece.

La cuestión de la independencia debe ser tomada con reservas. La “independencia” de los partidos, concebida en términos absolutos, no es muy deseable. Los partidos son entidades privadas, emanación de la sociedad, y su función en una democracia es la representación de intereses sociales; ahora bien, si aspiran a ser representantes de ésta en sus diferentes sectores y agrupaciones (ideológicas, económicas, territoriales, de intereses o clase) lo lógico es que soliciten y obtengan el apoyo de aquellos grupos a los que ofrezcan un horizonte o un programa de acción política y de gobierno con el que éstos se sientan identificados. Esta vinculación de los partidos a la sociedad me parece muy necesaria y entiendo, en cambio, peligrosa esa pretendida “independencia”, en la medida en que suponga desconexión o separación entre un partido y las fuerzas sociales que le apoyan, de modo que aquél se imponga a éstas en virtud de no se sabe qué iluminación divina.

Parece, además, incoherente que todos los ciudadanos tengan que contribuir de modo coactivo con sus impuestos a financiar todas las organizaciones políticas, incluso aquéllas que considera dañinas o perniciosas. En todo caso, debería permitirse a los

contribuyentes que, al hacer su declaración de renta, pudieran elegir, como se hace con la Iglesia, la creencia —en este caso la fuerza política— a la que desea apoyar con su aportación. Por lo demás, si los partidos tienen arraigo social y la gente se identifica con sus ofertas, lo normal es que los candidatos levanten fondos que les permitan hacer frente a sus gastos electorales y los de su partido. Esta relación —y dependencia— entre representantes y representados parece saludable, porque es parte esencial de la democracia. Por el contrario, esa llamada “independencia”, apoyada exclusivamente o casi exclusivamente en fondos públicos, que los mismos partidos se autoconceden, conduce al secuestro de la sociedad por aquéllos y el desinterés de ésta por la tarea política, lo cual, antes o después, aboca al distanciamiento, cuando no el desprecio de los políticos y la degradación de la democracia<sup>17</sup>.

Ocurre que hoy, como diagnosticó hace tiempo Alain Touraine en el caso de Francia y resulta perfectamente aplicable a España, los partidos no son representativos. Su desconexión respecto de la sociedad es patente, sus militantes son teóricos, no cotizantes; sus miembros activos son, o bien cargos públicos o bien empleados o asalariados que viven de eso; se ha generado una “casta política” profesionalizada, rodeada de un aparato de funcionarios de partido que ha venido a sustituir a la militancia voluntaria de otros tiempos. Entre el comportamiento de los partidos y las demandas sociales hay con frecuencia enormes diferencias y la desconfianza ciudadana respecto de aquéllos es patente en todas las encuestas. Tales son algunas de las consecuencias que se derivan de una financiación pública ilimitada.

Este diagnóstico de Touraine es bastante compartido en todo el mundo. Hemos asistido en estos últimos años a un profundo cambio en la conformación y la vida de los partidos políticos que, han pasado de ser partidos de masas a partidos de “aparatos”. Se dan con frecuencia números de afiliados de cientos de miles<sup>18</sup> pero eso es ficticio, por no decir falso. Los cotizantes y los que trabajan para el partido son pocos (la mayoría cobrando en una u otra forma) y la financiación vía cuotas es mínima<sup>19</sup>. Daremos más adelante algunos datos sobre esto.

---

<sup>17</sup> Algunos bien pensantes argumentan que esta separación “libera a los partidos de los sobresaltos de la financiación privada” y les permite cumplir su función constitucional con más independencia y estabilidad. Pero resulta que su función constitucional consiste justamente en representar a la sociedad y no se ve muy bien por qué tiene que “liberarse” de ésta. Una completa exposición de los argumentos en pro y en contra de la financiación pública puede verse en Pablo Lucas Murillo, “*De nuevo, la financiación de los partidos políticos*”, en Revista de Jurisprudencia, El Derecho Editores, diciembre 2007, páginas 1 a 6.

<sup>18</sup> En 1993 el PSOE daba la cifra de 330.000 militantes y el PP 385.000: vid. diario *El País*, 20 de mayo de 1993; hoy el PSOE se sitúa entre 500.000 y 600.000 y el PP en más de 700.000. Pero todo eso es ficticio, como se dice en el texto.

<sup>19</sup> La consultora británica *Demos*, en un informe de hace algunos años, firmado por Tom Bentley y Paul Miller, “*When the party’s over*”, publicado en *Weekend Financial Times*, 24-25 de septiembre de 2004 llevó a cabo un certero análisis de la evolución de los partidos en los últimos años, cuyas conclusiones se resumen en el texto, a continuación.

Asimismo, las campañas electorales y, en general, la propaganda política, no está hoy basada en el voluntariado y en agentes locales que hagan llegar los mensajes del partido a su entorno social, sino en la contratación externa de empresas dedicadas a la organización de eventos, montaje de campañas publicitarias y análisis sociológicos. La confrontación política se convierte cada vez más en confrontación mediática, de imagen y apariencia. Si un candidato no da bien en televisión, no habla con soltura y no sonríe con facilidad, está perdido, pues las campañas son hoy “shows” políticos, más que debates políticos. Se buscan dos o tres temas que muevan a la gente (a veces, un solo tema, como la guerra de Irak en el 2004), pero lo importante es la actuación de la estrella mediática (*el showman*)<sup>20</sup>.

Los partidos pierden así afiliación real y verdaderos seguidores, especialmente entre los jóvenes (sólo siguen a los partidos aquellos que quieren “hacer carrera”, obtener cargos y dedicarse a esto)<sup>21</sup>. Es un hecho universal la decadencia en tamaño y vitalidad de los partidos y el incremento del poder de los medios, especialmente la televisión y, en los últimos tiempos, la radio. También es notable el incremento del poder de los aparatos en el seno de los partidos. El resultado es: *débiles partidos con potentes aparatos*, al servicio de una figura estelar y su equipo, que manda absolutamente y puede hacerlo todo —o casi todo— por sí sólo<sup>22</sup>. Los actuales sistemas de transporte, las videoconferencias e Internet permiten a “la estrella” estar en todas partes, inaugurar cualquier cosa y acudir a cualquier programa de radio y/o televisión, monopolizando (con algún ayudante) la representación del partido. Para ganar, hay que estar siempre en pantalla. No se necesita a nadie más.

---

<sup>20</sup> Los cuadros que integran el aparato del partido, si quieren ganar, tienen que buscar a aquellos que puedan ser estrellas mediáticas, pues éstas tienen más posibilidades de ganar elecciones. Es llamativo el conjunto de “estrellas” de los últimos años: Felipe González, Tony Blair, Bill Clinton, Sarkozy, Berlusconi, Zapatero y, por encima de todos, Barack Obama. Todos ellos, grandes actores televisivos (algunos también buenos políticos; otros esperpénticos, pero en todo caso, qué diferentes de Sir Winston Churchill, Konrad Adenauer, el General de Gaulle o el italiano De Gasperi). Vid. el interesante análisis citado en nota anterior.

<sup>21</sup> Se empieza de concejal, luego quizás alcalde; después diputado provincial o autonómico; más tarde, director general o “conseller” de algún gobierno regional; finalmente, diputado nacional y, quién sabe, a lo mejor se llega a Ministro. El número de “*apparatchicks*” (los que trabajan internamente en las tareas del partido) que llegan al Gobierno, cualquiera que sea su preparación (o su falta de preparación) es cada vez mayor. Y el número de profesionales independientes y capaces de gobernar, cada vez menor. Esto es un signo claro de la decadencia, como se dice a continuación en el texto.

<sup>22</sup> Los viejos “partidos de masas”, identificados muchas veces con clases sociales o amplios sectores de una población que se agrupaba bajo ideologías (socialistas, sindicalistas, conservadores, liberales o comunistas; izquierdas y derechas con fuertes señas de identidad) han dado hoy paso a “partidos de aparato” (especialmente en Europa; no así en Estados Unidos), en manos de profesionales de la política cuya ambición y objetivo casi único es ganar elecciones y adecuar la oferta a todo tipo de gentes (*catch-all parties*). La militancia —y la ideología— pasan a segundo plano y las gentes se sienten cada vez más lejos de ellos. En la mayoría de países, con fuerte militancia en los años 50 ó 60, ésta ha decaído por debajo del 5% del electorado: vid. en *The Economist*, 24 de julio de 1999, el interesante reportaje, “*Empty vessels?*”.

Ahora bien, el “aparato” (nacional, regional y local) es muy caro de mantener, con todas las contrataciones externas que requiere. Y así, paradójicamente, mientras las militancias se reducen y las cotizaciones también, aumentan extraordinariamente los gastos de los partidos, tanto los de funcionamiento ordinario como los de campaña (siempre estamos en campaña en España). Por ello, los ingresos y/o el endeudamiento crecen en paralelo, bien con fondos públicos ilimitados, bien con grandes condonaciones de deuda de los bancos y cajas de ahorro.

Con semejante estructura de partido y semejante estilo de actividad, es difícil conseguir financiación ciudadana y hay que acudir a la pública (o a la empresarial, obtenida con intenciones poco claras y a veces con malas artes). ¿Dónde está la causa y dónde el efecto? ¿El modelo de partido expulsa de su seno la financiación privada (porque genera rechazo en la gente) o es la falta de financiación privada lo que exige financiación pública suficiente y ésta da lugar a unos comportamientos que alejan a la gente? En cualquier caso, la financiación pública no puede ser aceptada, sin más, pues acarrea peligros como los que se acaban de señalar. Especialmente dañina para el buen funcionamiento de la democracia es aquella financiación pública que no tiene límite legal alguno. Las partidas presupuestarias sufren en estos casos, inexorablemente, un continuo aumento, como ha ocurrido en España con el correr del tiempo (veremos más adelante las cifras). Y lo que es peor: la abundancia de dinero público genera muy malos hábitos de gestión, al ofrecer la posibilidad, siempre abierta, de aumentar los ingresos, invirtiendo con ello las normas de toda buena gestión: en toda organización o familia, ésta ajusta el gasto al ingreso disponible; en los partidos se hace al revés: primero se cifra el gasto que se considera conveniente y luego se eleva la subvención; si no hay bastante, se “pasa el platillo” y si este no da más de sí, se endeuda uno lo que haga falta (las entidades de crédito difícilmente se niegan a dar préstamos, especialmente las cajas, ocupadas por la clase política). Como a los partidos por una u otra vía, no les cuesta conseguir dinero, no vale la pena esforzarse en ahorrar. No miran en gastos y están dispuestos a pagar generosamente a quienes les prestan servicios y organizan sus “eventos”, que muchas veces son amigos (o familiares). Y al calor de los eventos, que han de ser siempre espectaculares o brillantes, se montan lucrativos negocios.

El gasto se dispara, así, de forma imparable. Se organizan equipos que venden la imagen día tras día y se dedican a una permanente acción de propaganda y lucha mediática. Los partidos —ya lo he dicho— se convierten en máquinas políticas y electorales, más que representantes del pueblo. Las campañas son gigantescas operaciones publicitarias, en las que los gastos alcanzan cifras enormes, como cualquier gran operación comercial. El partido es el producto que hay que vender (más que los programas o las ideas); el votante es el cliente (el consumidor), al que hay que

convencer para que lo compre. Por eso, no es raro que los partidos preparen los procesos electorales acudiendo a grandes firmas de publicidad<sup>23</sup>.

Existe una relación directa, como ya hemos dicho, entre gasto y resultado electoral; y también —añade Touraine—, entre gasto electoral y pérdida de su función representativa. En ese entorno, los candidatos tampoco importan mucho (nadie les conoce) y apenas se relacionan personalmente con sus electores (sólo el líder). El partido es el protagonista, cualesquiera que sean los nombres que figuran en la lista. Y así, frente al entusiasmo y el trabajo gratuito de aquella militancia voluntaria de nuestros primeros años de democracia, que se movía por convicciones (también por ambiciones, ciertamente) hoy contemplamos una militancia mercantilizada, en busca de un sueldo o de una retribución en especie (la “carrera política”). El trabajo voluntario se ha sustituido por la contratación de empleados y el uso masivo, como digo, de publicidad. Son muchos los profesionales de la política que se perpetúan en ella año tras año, de cargo en cargo, de legislatura en legislatura; basta conseguir una buena posición de salida en una de las listas y se obtiene un buen pasar. De la política se vive y se vive bien, en los múltiples gobiernos o en el interior de los partidos, que pagan buenos sueldos. Los gastos de personal —junto a los electorales— son la parte más importante de sus presupuestos<sup>24</sup>. Pues bien, todo ello es, en mi opinión consecuencia en gran parte de una financiación pública sin límite legal, que lo hace posible.

Digamos finalmente, para concluir este punto, que las dotaciones presupuestarias refuerzan el poder de los “Secretariados”, esto es, del aparato central de partido, pues éste es el destinatario último —y único— de los dineros; se desincentiva a las organizaciones locales o territoriales en su tarea de contactar con sus electores y fuerzas sociales que pudieran apoyarlas (es más cómodo vivir de la subvención). Y así, la financiación pública hace posible el caudillismo de los partidos, porque los dineros se centralizan y todos han de acudir al Secretariado en petición de fondos. El resultado es inexorable: si quien hace las listas controla además el dinero, ¿qué democracia interna cabe ahí? De esta forma, y aún sin pretenderlo, es inevitable —repito— una relación directa entre el aumento de gasto de los partidos al amparo de la financiación pública y la pérdida de su función representativa y su carácter democrático.

---

<sup>23</sup> Podemos recordar aquí que Margaret Thatcher causó un cierto estupor y alarma cuando en 1979 contrató a la que era una de las primeras empresas de publicidad (*Saatchi and Saatchi*) para impulsar la imagen Tory en las elecciones de aquel año, que la llevaron al poder, vid. *The Economist*, “*Politics in brief*”, 24 de junio de 1999.

<sup>24</sup> Manuel Jiménez de Parga ha descrito certeramente este modelo de “partido de empleados”, es decir de “personas que se afilian a un partido, obtienen su modo de vida en el seno del mismo y carecen de espíritu crítico ante lo que ocurre dentro del partido y fuera de él. Son empleados, con la disciplina de los servidores en las empresas mercantiles”. Ahora bien —concluye— con partidos de empleados el régimen democrático no funciona. Vid su artículo en el diario *ABC*, 24 de abril de 2009, con el título, “*En busca de unos agentes políticos*”.

Yo creo que es ésta una visión bastante realista, por mucho que nos disguste, y en ella coinciden muchos analistas<sup>25</sup>. A esta situación se ha llegado como consecuencia de muchos factores, pero básicamente de dos: 1) un sistema electoral despersonalizado; y 2) un sistema de financiación pública ilimitada que permite a los políticos vivir su vida e ir a lo suyo, al margen de la sociedad. Por ello —concluye Touraine— una limitación de la financiación pública y una reducción forzada de los gastos electorales y de funcionamiento de los partidos, no debilitaría a éstos, sino que los reforzaría en su función representativa, algo indispensable para una democracia sana.

Con todo lo que se acaba de decir, no pongo yo en cuestión la financiación pública. Habrá que mantenerla, pero hay que regularla, hay que controlarla y, sobre todo, hay que limitarla, evitando el despilfarro que se ha instalado en la vida de los partidos y en las campañas electorales; hay que asignar los fondos, no al partido en sus órganos centrales (al Secretariado) sino a las personas, que, cada uno en su distrito, ganen las elecciones; hay que asignarlo a los diputados de a pie (no al grupo parlamentario) liberando a éstos de la dictadura del Portavoz y del líder (sobre este tema, me remito a un trabajo mío anterior)<sup>26</sup> y hay que subvencionar aquellos programas concretos que ofrezcan las fundaciones de los partidos, pero siempre en competencia con las demás fundaciones del país que estudian temas político-sociales. Lo demás es privilegio y caciquismo, un nuevo caciquismo con dinero público abundante: **el caciquismo del Secretariado.**

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, entre los más destacados, Miguel Siguán, en el lúcido análisis de la realidad española contenido en su artículo “*La responsabilidad de los partidos políticos*”, en el diario *La Vanguardia*, 5 de marzo de 2005; o Ramón Vargas-Machuca Ortega, en “*Un modelo vulnerable*”, *El País*, 6 de febrero de 2000; o Josep M. Colomer, en “*Ni Flick ni Flock*”, lúcido artículo publicado en el diario *El País*, 27 de junio de 1991.

<sup>26</sup> Vid. Gaspar Ariño, “*Partidos y democracia en España. Así no podemos seguir*”, en el volumen colectivo, “*España, el final de una época*”, Editorial Libros Libres, Madrid, 2009.

## V. FINANCIACIÓN PRIVADA: SENTIDO Y CONTROL DE LA MISMA

Ya hemos dicho que la financiación privada de los partidos políticos responde, en principio, a la naturaleza de éstos, como asociaciones privadas que son, aunque cumplan una función pública. Acudir a la financiación privada tiene bastantes ventajas y da autenticidad, como vengo repitiendo, a la función representativa que corresponde a los partidos. Obliga a éstos a insertarse en la sociedad, a cultivar su credibilidad entre los electores, a hacer partícipes a éstos de sus tareas (y de su coste) y a desarrollar actividades de todo tipo para hacerse presentes en su entorno y conseguir su apoyo; actividades formativas, culturales, de ocio y entretenimiento, deportivas, sociales y estrictamente políticas, que aumentan la afiliación y también los ingresos<sup>27</sup>.

Por otro lado, la financiación privada, cuando de ella depende la vida de los partidos, impone una gestión estricta del gasto, aunque sea grande, pues cuesta mucho financiarlo. Se promueve para ello el voluntariado a tiempo parcial, lo que permite considerables ahorros a la vez que amplía y consolida el número de agentes electorales (y probablemente de votantes). Los partidos logran mayor apoyo y, al mismo tiempo, un mayor control por parte del electorado. Los grupos y sectores sociales a quienes los partidos aspiran a representar, a los que hoy se puede llegar con relativa facilidad a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, serán los mejores agentes electorales si, además del voto, contribuyen con su aportación económica al desarrollo del partido. El admirable ejemplo de lo que aquí se dice ha sido la última campaña electoral de Barack Obama, en los Estados Unidos; el joven que le dio 10 dólares, seguro que también le votó. Y de igual o mayor significación, por la dificultad que aquí encuentran estas tareas, ha sido en España el proceso de implantación de Unión Progreso y Democracia (UPyD), que consiguió levantar 1 millón de Euros por la Red y que, sin ayudas públicas, ni presencia alguna en los medios audiovisuales

---

<sup>27</sup> Defendiendo la financiación privada, López de Lerma escribe: “impulsar la financiación privada también quiere decir obligar a los partidos a estar más cerca del electorado, a cultivar su propia credibilidad y lanzar un mensaje a la sociedad de una mayor corresponsabilidad activa en el funcionamiento del sistema democrático”: vid. “*La financiación de los partidos políticos*”, debate en el CEC, 23 de noviembre de 1993, páginas 84-85.

“oficiales”, alcanzó casi medio millón de votos en las últimas elecciones (Europeas de 2009)<sup>28</sup>.

Todo ello, ciertamente, no puede hacernos olvidar el peligro —real— de que los grandes donantes aspiran lógicamente a mediatizar el comportamiento de los partidos, tanto si están en el gobierno (del Estado, Comunidad Autónoma o Gobierno Local) como si están en la oposición. Cuentan que a un banquero americano que hacía siempre importantes donaciones a varios senadores, un periodista le preguntó: ¿cree usted que sus donativos influirán en las decisiones del Senado? Y el contestó: “Ciertamente, así lo espero”. El dinero privado siempre apoyará a aquellos candidatos que crea le van a favorecer con sus criterios de actuación, pero esto no es algo que tenga necesariamente que evitarse, siempre que se sepa con toda claridad quién da, cuánto da y a quiénes; y siempre, naturalmente, que el donativo no se vincule a finalidades u operaciones concretas, porque ello sería un delito. Que los distintos grupos sociales o económicos hagan llegar sus intereses —y su dinero— a los partidos no es condenable, sino todo lo contrario. Pero hay que poner los medios adecuados, para que los partidos no queden enfeudados en los intereses de sus financiadores. No se puede aceptar dinero para que se lleven a cabo determinadas actuaciones o se formulen determinadas preguntas en el Parlamento (*cash for questions*, que dicen los ingleses); mucho menos para obtener contratos futuros, tarifas convenientes en los servicios públicos o inmunidades fiscales; prácticas de las que se ha acusado más de una vez a los partidos<sup>29</sup>. Este es un peligro real, que hay que evitar, pero no exagerar<sup>30</sup>.

Se ha argumentado que la financiación privada, como única o mayoritaria fuente de sostenimiento de los partidos, supondría un atentado a la igualdad de condiciones, de presencia y actuación en el mercado político. Se dice que un partido de centro derecha puede obtener de su público aportaciones más elevadas que un partido de izquierdas, que tiene un electorado con menos capacidad económica. Esto quizás era así en Europa hace cincuenta o cien años, pero es hoy más que dudoso en sociedades como las europeas, con unas amplias clases medias cuya adscripción política es muy cambiante. Ocurre, además, que la financiación pública genera las mismas desigualdades que la

---

<sup>28</sup> Con frecuencia se oye que los españoles somos poco dados a financiar los partidos políticos con nuestras aportaciones y así parece indicarlo alguna consulta del CIS; pero somos igualmente contrarios a las subvenciones estatales. Creo, con Roberto Blanco y Pilar del Castillo (vid. *Debate del CEC*, Madrid, 23 de noviembre de 1993, ya citado, páginas 110 y 111) que todo depende de la credibilidad que tengan los partidos y la confianza e ilusión que despierten sus líderes. UPyD y Rosa Díez son un buen ejemplo.

<sup>29</sup> Vid. el interesante editorial del *Financial Times*, de 7 de julio de 2003, “*MPs for hire*” en el que se denuncia que en el Reino Unido no hace falta comprar a los Diputados, basta con alquilarlos por un precio razonable.

<sup>30</sup> Decir que con 100.000 ó 150.000 euros las empresas pueden “comprar” a los partidos y sojuzgar la independencia de éstos en la defensa de sus intereses generales, como dice Diego López Garrido que ocurre en Estados Unidos (en “*Debate...*”, cit. páginas 112 y 113) es claramente una exageración; y afirmar que hay que mantener una financiación pública del 90% de los gastos de un partido es convertir a éste en una organización burocrática, de empleados, como los que hoy tenemos.

privada, al distribuir el dinero con criterios puramente aritméticos entre los grandes partidos ya consolidados, que se llevan la parte del león, y los pequeños partidos de oposición, regionales o nacientes, que difícilmente pueden llegar a sobrevivir en un sistema electoral de grandes circunscripciones nacionales. Basta ver cómo se distribuyen en España los fondos públicos: entre PSOE y PP se llevan más del 80 por ciento del total (más adelante se dan cifras). No digo que sea justo o injusto; digo que es así. La desigualdad es algo difícil de evitar en la vida sociopolítica. Pero, en fin, con las salvedades dichas, aceptemos que tanto la independencia de juicio como la igualdad son dos factores que hay que tomar en consideración para salvaguardar la integridad de los partidos y la limpieza de un sistema político competitivo. Para ello hay que tomar algunas medidas, que enseguida veremos, en relación con la financiación privada.

Ya hemos dicho que en España, ésta ha estado teóricamente muy limitada. En la Ley de 1987 se concibió como algo complementario, cuando no marginal. Por el contrario, en casi toda Europa entre el 40 y el 50 por ciento de los fondos proceden de aportaciones privadas y el resto —otro tanto— del Estado. En España, según todos los testimonios, los fondos públicos cubren más del 90% del total en casi todos los casos, al menos según las cifras declaradas. Puede que en la práctica la presencia de dinero privado (no declarado, a veces ilegal) haya sido mayor (lo que todavía sería peor), pero en todo caso muy por debajo de la pública.

Para conseguirla se ha desarrollado entre nosotros todo un catálogo de procedimientos irregulares, que hemos ido conociendo en estos últimos años, muchos de los cuales han llegado a los tribunales. Desde el simple sistema de “pasar el platillo”, como confesaba con candor uno de sus protagonistas, hasta las comisiones millonarias por adjudicación de contratos, obras, servicios y suministros al Estado, a las Comunidades Autónomas o a los Ayuntamientos (el famoso 3 por ciento, que era casi siempre más), pasando por la realización de trabajos inexistentes por sociedades fantasma (a las que no se las conocía capacidad alguna para hacer lo que decían)<sup>31</sup>, o por entregas de dinero a intermediarios —que luego lo hacían llegar al partido— para conseguir beneficios fiscales, recalificaciones de suelo, autorizaciones y licencias, o simplemente para lograr que algunas actividades “reguladas!” alcanzasen un nivel adecuado de precios y tarifas administrativamente fijadas. De todo ha habido. Surgió incluso en España, en años pasados, una singular figura que era la del “conseguidor”, una especie de canalizador de fondos hacia los partidos, hombre cercano a estos, al que

---

<sup>31</sup> Esto fue algo llamativo en los tiempos del PSOE, cuyas sociedades instrumentales (*Filesa* y *Time Export*) cobraban de bancos y empresas cantidades considerables por estudios inexistentes. También ha sido práctica habitual de los Gobiernos tripartitos de Cataluña (PSCE-ERC-EU), hasta tal punto escandalosa que éstos se han negado a entregar al Parlament (a CiU y PP, que los reclamaban) copia de informes encargados por el Gobierno a colaboradores del tripartito, muchos de ellos de dudosa utilidad. Esta práctica corrupta de financiación ha sido denunciada por el diario *La Vanguardia*, 18 de marzo de 2009, y también por *El País*, 17 de marzo de 2009. A su vez, el PSC acusa a CiU de que ésta hizo lo mismo cuando gobernaba. ¡Vaya consuelo!

acudían las empresas que querían obtener algo del poder político para “engrasar” — como se decía— las relaciones con éste<sup>32</sup>.

Todo valía con tal de obtener financiación adicional a la ya abundante que oficialmente se recibía y que resultaba insuficiente para cubrir el nivel de gasto que la vida de los partidos exigía. Muchos millones han circulado también por esos canales privados<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> No es éste el lugar adecuado para hacer historia de la corrupción que ha acompañado en estos años la financiación de los partidos, casi siempre mantenida en sordina. Sobre el tema, entre otros, Alejandro Nieto escribió un sustancioso artículo en el desaparecido diario *El Independiente* bajo el título “*El pacto*” (edición del 26 de mayo de 1990). Los sectores y empresas más afectados por estas prácticas, por su dependencia del poder, han sido bancos, petroleras, constructoras, *de suministros de agua, gas, electricidad y análogos*, inmobiliarias y promotoras, empresas suministradoras a las Administraciones y, claro es, las empresas públicas mientras duraron.

<sup>33</sup> El diario *El País*, con fecha 18 de abril de 1995, ofreció una información bastante detallada, con cuadros procedentes del Tribunal de Cuentas, según el cual en el período comprendido entre 1992 y 2004, la cifra obtenida por los partidos de fondos privados ascendió a 89.619.230 euros (alrededor de 15.000 millones de pesetas, de las cuales el 35% fue a parar al PP, el 32% a CiU, el 25,2% al PNV, el 7% al PSOE-PSC y sólo el 0,3% a IU. Estas son cantidades confesadas por los partidos. Las reales, incluidas las irregulares, son más altas con toda seguridad. Aún así, si pensamos que la financiación pública en esos años puede estar en torno a los 200.000 millones (1.200 millones de euros) sigue siendo una cifra menor (el 10% de la financiación pública).

## VI. FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA: TRATAMIENTO Y REGULACIÓN

Acabamos de exponer las razones y los riesgos que una y otra forma de financiación, por sí solas, conllevan para la vida política y, en concreto, para un funcionamiento limpio y leal de los partidos. Esta es la razón, quizás, de que en casi todos los países europeos se haya terminado por diseñar un sistema mixto. Conviene, ahora, precisar las condiciones en que tanto una como otra pueden ser admitidas en el sistema. En mi opinión, la financiación pública sólo es admisible si se acompaña de medidas que eviten el despilfarro de fondos y la creación en los partidos de aparatos oligárquicos que viven al margen de los ciudadanos y secuestran a la sociedad. Y la privada sólo resulta aceptable, en la medida en que se garantice el no enfeudamiento de los partidos bajo el control de sus financiadores. Para conseguir ambas cosas hay que adoptar una serie de medidas que podrían ser las siguientes:

### *A) Por lo que se refiere a la financiación pública*

a. Un límite o **techo al volumen total de financiación pública** de cada partido, que nunca debe superar el 50% de sus ingresos totales. Ello quiere decir que sólo podrá alcanzar vía subvenciones una cifra igual al importe de la financiación privada obtenida y acreditada, con revelación de las fuentes, en el año precedente<sup>34</sup>. Esto por lo que se refiere a los gastos ordinarios de funcionamiento. En cuanto a la financiación de campañas electorales, debería limitarse también a unos máximos, que se distribuirían en proporción a la representación obtenida en la elección precedente. Más adelante se hacen algunas sugerencias sobre la disminución de gastos electorales.

b. En segundo lugar, hay que poner un **límite legal al aumento anual** de las subvenciones a los partidos, cualquiera que sea el origen (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o Cortes

---

<sup>34</sup> El Partido Popular ha mantenido esta tesis de la limitación de la financiación pública, pero situándola en el 60% del total y liberalizando completamente la privada en cuanto a su tope máximo global. Me parece excesivo, pero es algún límite. El PSOE no quiere ni oír hablar de ello. Vid. el debate mantenido sobre el tema, en el diario *El País* entre Javier Arenas (por el PP) y Chiqui Benegas (por el PSOE), publicado el 20 de mayo de 1993.

Generales) y modalidad de las mismas (funcionamiento del partido, grupo parlamentario, fundaciones o asociaciones vinculadas). Este límite máximo podría ser el IPC más 3 puntos (que ya está bien).

c. En tercer lugar, los aumentos previstos anualmente (por el Gobierno o por cualquier otra Administración) deberían ser objeto de **informes previos, preceptivos y públicos**, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, ante quienes el Gobierno o grupo proponente tendría que motivar la propuesta. Es obvio que *en este tema el Congreso de los Diputados (en el que están sentados los partidos) no es de fiar*. Hay que apelar a los órganos constitucionales (más o menos independientes) y a la nación, ante la que éstos deben rendir sus informes, haciéndolos públicos.

### ***B) Por lo que se refiere a la financiación privada***

En lo que afecta a la privada, hemos dicho que el gran peligro de ésta es la mediatización de los partidos por sus donantes. Para evitarlo deberían adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

1) **Prohibir las donaciones finalistas**. Esto es algo obvio. Constituye un delito la entrega de cantidad o compensación alguna para obtener objetivos concretos de las autoridades que lleguen a serlo. ¿Podríamos incluir aquí la condonación de deudas para obtener el apoyo a políticas fiscales o industriales, de lo que a veces se ha acusado a bancos y cajas? Desde luego, constituyen donaciones finalistas el pago de “comisiones”, contractuales o urbanísticas.

2) Exigir **transparencia y publicidad completas** en todos los ingresos, gastos y operaciones financieras de los partidos. Ésta ha sido históricamente una petición unánime. Los donantes y las cantidades entregadas por encima de un cierto umbral (100 ó 150 euros) deben identificarse y hacerse públicos, tal como hoy se exige en la mayoría de los países (Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, etc.). En contra de ello, se ha argumentado a veces que ésta es materia privada y que la publicidad puede ahuyentar a los donantes, pero éstos no son argumentos sólidos ante la necesidad de prevenir la mediatización económica de los partidos y sus decisiones. Es de alabar la nueva Ley 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos, cuando su artículo 4.dos.a) prescribe:

“Los partidos políticos podrán recibir donaciones, no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas o jurídicas, dentro de los límites y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidas en esta Ley. Las donaciones [...] deberán destinarse a la realización de las actividades propias de la entidad donataria [...]”.

Y en el apartado e) del mismo artículo establece

“De las donaciones previstas en este artículo quedará constancia de la fecha de imposición, importe de la misma y del nombre e identificación fiscal del donante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender al donante un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores”.

Y el artículo 5 ordena:

“Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir [...] donaciones anónimas”.

3) En tercer lugar, deben establecerse **límites máximos a las donaciones privadas** (individuales y empresariales). Esta es una medida que obliga a la multiplicidad y diversificación de éstas, de modo que ningún donante pueda alcanzar una influencia excesiva en el partido por la importancia de sus aportaciones. La Ley española es certera también en este punto aunque quizás demasiado limitativa cuando prescribe (artículo 5.2):

“Los partidos políticos no podrán aceptar [...] donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales”.

Esta cantidad ha sido elevada en relación con la Ley de 1987 que establecía el límite de 10 millones de pesetas. Además este límite cuantitativo (hoy unos 16 millones y medio) “[...] se actualizará cada año de conformidad con [...] el IPC]” (Disposición Adicional 9ª de la Ley). La Ley permite igualmente las donaciones a Fundaciones y Asociaciones vinculadas orgánicamente a partidos políticos estableciendo en estos casos un límite superior de 150.000 euros (unos 25 millones de pesetas), lo que permite por esta vía indirecta elevar los topes de financiación.

4) En cuarto lugar, hay que exigir una **contabilización detallada** de todos los ingresos (y gastos), tal como prevé también con acierto y rigor el artículo 14 de la Ley 8/2007, en términos que no es necesario detallar aquí, pero que quedan sintéticamente expresados en el número uno del citado artículo cuando dice:

“Los partidos deberán llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley”.

5) Finalmente, hay que prohibir las **condonaciones de deuda por parte de bancos y cajas de ahorros**, que no dejan de ser donaciones privadas y pueden conllevar políticas de apoyo a empresas, exenciones fiscales o autorización de operaciones. Sobre este punto me remito a lo que se dice más adelante, en el apartado de “endeudamiento”. Si un banco o caja quiere aportar dinero a un partido (o a varios) que lo haga formalmente y luego el partido pague sus deudas con tal aportación.

## VII. EL GASTO DE LOS PARTIDOS Y SU LIMITACIÓN

Cualquier reforma de la financiación de los partidos será insuficiente si no se adoptan medidas para limitar los gastos desenfrenados que éstos generan. Por supuesto, los partidos necesitan dinero —ya lo hemos dicho— para llevar a cabo sus múltiples actividades, diarias y constantes, en mil campos y a todos los niveles. Pero hay que organizar su acción de manera que no requiera una burocracia masiva, que consume y gasta dinero de manera incontenible.

El PSOE tiene en torno a las 4.000 sedes locales y el PP puede tener otras tantas. Sus plantillas parece que están rondando las 1.500 personas. Mantener en funcionamiento permanente esa maquinaria supone un gasto anual de varios miles de millones de las antiguas pesetas. El Tribunal de Cuentas acreditó para 1991 unos gastos de personal que en el PSOE rondaban ya ese año los 2.000 millones, es decir, un 30% de los 7.000 millones de gastos totales que presentaba. En el PP, las cifras no se alejaban demasiado (1.700 millones en personal). Hoy esas cifras de gasto pueden ser el doble. Llama la atención también, en los últimos tiempos, el aumento del gasto de los líderes, los sueldos que el partido les reconoce (son secretos, pero de vez en cuando, con ocasión de procesos penales o de otro tipo, algunos salen a la luz), las viviendas que el partido les paga y los medios que ponen a su disposición. Asimismo, en épocas de crisis de las economías familiares, los ciudadanos contemplan el incremento de gastos de los partidos políticos en convenciones, viajes, automóviles caros, chóferes y escoltas, restaurantes de lujo y hoteles de cinco estrellas. Los líderes políticos gustan de ser llevados siempre a lo grande, sin preguntarse nunca cuánto cuestan las cosas, ni quien las paga. De todo ello habría que dar cuenta detallada, pues al fin y al cabo en su gran mayoría son fondos públicos.

Especialmente necesario es el control del gasto en las campañas y precampañas electorales, que en España se suceden año tras año (prácticamente, estamos en campaña continua). La legislación española ha tratado de poner límites a los gastos electorales, pero ello no ha pasado de ser un buen deseo, más que una realidad. Las dificultades que ofrece la fiscalización de los gastos hace inútil cualquier limitación legal. Los gastos de campaña alcanzan cifras increíbles. Por ejemplo, en las elecciones generales de 1996 y del 2000, el PP gastó cerca de los 2.800 millones de pesetas (1900 en campaña y 900 en “mailing”) y el PSOE 2.862 millones (en torno a 1950 millones en campaña y 912 en

mailing). Otros partidos como IU gastaron en esos años en torno a los 1000 millones; CiU en torno a los 425 y el PNV sólo 200 (declarados). Las diferencias son evidentes entre los grandes y los pequeños pero, en todo caso, son elevadísimas cantidades, más propias de grandes empresas comerciales que de un partido político que hace una oferta electoral. En las elecciones de 2004, las cifras declaradas de gasto electoral fueron todavía mayores: el PP, 18,5 millones de euros (es decir, 3.078 millones de pesetas) y el PSOE 1,3 millones de euros (3.062 millones de las antiguas pesetas)<sup>35</sup>. Como se ha escrito recientemente, la tarea de ganar elecciones es hoy más “*capital-intensive*” que “*labour-intensive*”.

La razón —ya lo hemos dicho, pero hay que repetirlo— es que vivimos en una sociedad manipulable, presidida por la imagen y la apariencia, en la que, con dinero, son grandes las posibilidades de conformación de la opinión que se pueden conseguir a través de los medios. Por ello, en lugar de presentar y debatir los programas de forma pausada y racional en sucesivos encuentros entre candidatos, los partidos se convierten, como ya hemos dicho, en máquinas de propaganda, estudian cuidadosamente cuáles son los temas que a la gente le interesan y qué mensajes pueden ser los que la gente quiere oír; una vez detectados —aquí, los sociólogos y gabinetes de opinión hacen su agosto— se monta la maquinaria propagandística para su difusión: se perfilan los eslóganes, las frases certeras, el surtido de carteles, fotos, pegatinas y anuncios de todo tipo con los que hay que martillar al país; se programan las cuñas publicitarias, las músicas emblemáticas, la presencia en programas radiofónicos y, en lo posible, las comparecencias en las pantallas de televisión; para concluir, se planifican los mítines de los líderes que tienen que resultar apoteósicos, con mucha luz, mucha música, artistas invitados, grandes plataformas y muchos cientos y aún miles de asistentes que hay que traer en autobuses desde los más lejanos puntos de la región (aquí, también, otros hacen su agosto). Todo para conseguir la aclamación del candidato. Finalmente, hay que realizar un *mailing* exhaustivo, a cada domicilio de cada elector, para que todos acudan disciplinadamente a las urnas con la papeleta en la mano, conteniendo ya la lista cerrada y bloqueada que el Secretariado del partido preparó para cada circunscripción.

Toda esta parafernalia exige el trabajo de cientos y cientos de personas y el gasto de millones de euros. Ya hemos dicho que al calor del gasto de los partidos se forjan negocios, materializados en la realización de encuestas, análisis sociológicos y pagos a los organizadores de “eventos”, que cobran cantidades millonarias. Planteadas así las cosas, los gastos desbordan cualquier dotación presupuestaria que se pueda otorgar (aunque éstas sean grandes, como veremos más adelante) y, desde luego, cualquier aportación normal de militantes y simpatizantes. Hay que acudir entonces al “*big money*” y al endeudamiento. Hay que conseguir más dinero. Pero aquí empieza la corrupción, tanto la institucional como la personal (que muchas veces le acompaña). Una y otra vienen determinadas por las inmensas cantidades de dinero que se necesitan

---

<sup>35</sup> Datos del Tribunal de Cuentas, citados por el diario Expansión, 4 de junio de 2005.

para mantener abiertas las miles de sedes, para pagar los miles de servidores y para costear esas carísimas campañas, con las que se quiere conquistar (o mantenerse uno) en el poder. Éste es el objetivo final. Una vez en el Gobierno, todo se podrá pagar, pues es tal la vinculación actual de política y negocios, que el dinero llegará al partido gobernante sin mayores problemas. Y si no se ganan las elecciones, pues se dejan de pagar los préstamos bancarios y se aumenta el endeudamiento, que al final será condonado, total o parcialmente.

Factor determinante de ello es —repito— el gasto electoral cuya limitación ha sido un objetivo muchas veces proclamado por los partidos y nunca logrado<sup>36</sup>. Se ha propuesto limitar los medios a través de los que se puede desarrollar la campaña (limitación de vallas y carteles, de la compra de espacios en radio y televisión), o del tiempo de duración de ésta, pero aparte de la dificultad de controlar las infracciones (y de sanción eficaz, ante hechos consumados) tales medidas podrían constituir una clara discriminación a favor de los partidos en el poder y en contra de los que están en la oposición. La limitación del tiempo “oficial” de campaña es bastante inútil a este fin (de disminuir el gasto) pues las llamadas precampañas empiezan meses antes, con convenciones, asambleas, fiestas y concentraciones que son difíciles de calificar, pero son siempre objeto de atención por los medios de opinión, es decir, son ya actos de campaña (igualmente caros). En teoría, los partidos se han pronunciado en varias ocasiones a favor de reducir los gastos de funcionamiento y electorales (recuérdese el debate Arenas-Benegas en mayo de 1993, recogido por el diario El País el 20 de dicho mes), pero *la realidad es que el gasto, hasta ahora, no se ha podido limitar*.

Se pueden pensar reformas para que el gasto sea menor, sin que con ello pierda vida y frescura la oferta electoral que llegue a los ciudadanos. El Estado podría asumir directamente algunas prestaciones (por ejemplo, impresión de candidaturas y mailing de las mismas) y establecer por ley algunas obligaciones de servicio público en televisiones y radios para la retransmisión gratuita de los debates y presentaciones de los partidos, de modo que éstos puedan hacer llegar sus mensajes, sin necesidad de acudir al montaje de espectáculos multitudinarios en estadios de fútbol y plazas de toros; se puede obligar a presentar ante la Junta Electoral Central, con antelación, un diseño de campaña y un presupuesto de la misma, con un límite global que ninguno de los partidos puede rebasar (aunque no será fácil su control).

En cualquier caso, la parafernalia multitudinaria debe ser sustituida. Hay que introducir cambios que hagan la democracia más auténtica y más barata. Se debe

---

<sup>36</sup> En 1992 el PSOE, CiU y el PNV acordaron una proposición de ley para reducir el gasto electoral mediante la limitación de la publicidad en prensa y emisoras de radio privadas durante las campañas (los tres estaban en el Gobierno). El PP (que estaba en la oposición) se opuso a ello con toda clase de razones y les acusó de dominar los medios públicos y querer cerrar a los demás los privados. El tema no prosperó. En 1994 se volvieron a formular propuestas de reducción del gasto, reduciendo el período oficial, el gasto en “mailing” y alguna cosa más. Fue también un vano intento. La oposición está siempre dispuesta a arrastrar cualquier gasto con tal de ganar.

empezar por el sistema electoral, modificando las circunscripciones, de modo que éstas sean unipersonales, los candidatos puedan ser conocidos por los electores y éstos puedan formular propuestas ante ellos, sin tanto espectáculo<sup>37</sup>. Los líderes nacionales, a su vez, deben mantener entre sí debates abiertos ante la televisión —no uno, sino varios— que tengan cierta duración y puedan ser seguidos por la gente en horas de máxima audiencia (esto ya se hace aunque sólo entre los dos grandes). Cada uno puede explicar ante el país qué es lo que quiere hacer y los ciudadanos pueden sacar sus conclusiones. Pero no sólo ellos: cada candidato en su circunscripción (regional, provincial o local) debe hacerse oír y someter a debate sus propuestas en las radios y televisiones locales. Éstas y otras reformas, irían al corazón del problema, pues harían innecesarias esas inmensas máquinas burocráticas y propagandísticas en que se han convertido los partidos, que como he dicho generan un gasto insoportable y son fuente de corrupción.

Finalmente, si se comprueba la imposibilidad de limitar el gasto, *no hay más remedio que poner límite a los ingresos y coto al endeudamiento*. Veremos a continuación cifras y cantidades, pero ya podemos adelantar una conclusión: en España hay que reducir las subvenciones públicas y hay que limitar los dineros que pasan por las manos de los partidos. Sólo así se limitará el gasto (y la corrupción).

---

<sup>37</sup> Me remito una vez más sobre este tema del sistema electoral a un trabajo mío anterior publicado en el volumen colectivo “*España, el final de una época*”, Editorial Libros Libres, Madrid, 2009.

## VIII. FINANCIACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: CIFRAS Y CANTIDADES. EL SAQUEO DEL CONTRIBUYENTE

Llegados a este punto y tras todo lo dicho hasta aquí, es hora de dar cifras y cantidades en las que se ha plasmado en España la financiación de los partidos; examinar cuál ha sido su evolución en estos treinta años; ver si las cifras vienen a confirmar las afirmaciones anteriores y sacar, en lo posible, algunas enseñanzas cara al futuro.

Se dijo al comienzo de estas páginas que no es fácil hacerse una idea exacta de las cifras que ha alcanzado la financiación pública (menos aún la privada) de los partidos políticos. Quien esto escribe no ha pedido llevar a cabo una investigación completa y minuciosa, desde 1978 al día de hoy, de los informes y memorias del Tribunal de Cuentas en los que, año tras año, éste ha fiscalizado sus cuentas, pero sí ha procurado obtener información fiable de distintas fuentes: de trabajos y artículos que en España se han publicado sobre el tema en los últimos años, de páginas de Internet en las que se dan bastantes datos, de solventes medios de opinión que se han ocupado del tema con habitualidad (especialmente los diarios *El País* y *ABC*, los dos que más atención han prestado al tema) y, sobre todo, entre 1996 y 2005, los informes del Tribunal, que sí he podido consultar.

Reitero que estas cifras se ofrecen con las obligadas reservas, pues la opacidad que ha presidido siempre este tema ha sido grande y la irregularidad e inexactitud con que se han presentado los datos, incluso ante el Tribunal de Cuentas, han sido una y otra vez denunciadas por éste. Por ello, puede haber alguna inexactitud en las cifras. Pero, en fin, aún con todas esas reservas, los datos que aquí se aportan son —creo— bastante fiables y resultan significativos.

En base a los mismos, se han elaborado las tablas y gráficos que se recogen a continuación (números 1 a 6), que reflejan la realidad de las cosas: unas cantidades de dinero desmesuradas que, año tras año, reciben los partidos políticos de los presupuestos públicos. Se observa en tablas y gráficos una progresión creciente en todos los conceptos de subvención, tanto del Estado como de los demás poderes públicos. A la vista de estas series numéricas, puede afirmarse con algún fundamento que esto *constituye un verdadero saqueo del contribuyente* y genera en los partidos los malos hábitos más arriba denunciados, con un derroche continuo de dinero público y la costumbre de “vivir a lo grande”. Veamos por separado las distintas partidas.

## 1. Subvenciones ordinarias de funcionamiento

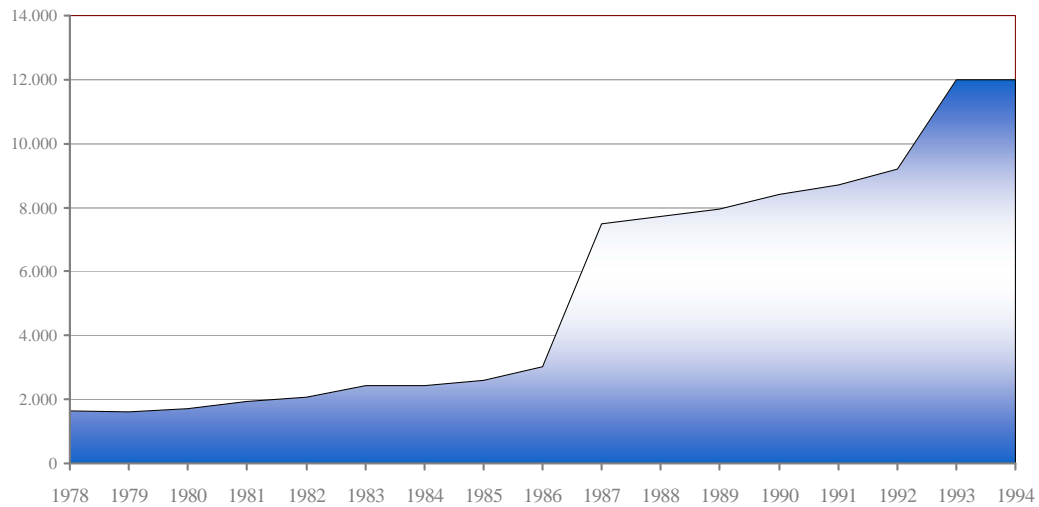
Entre 1978 y 1986 (nueve primeros años) la media anual de subvención global fue de 2.159 millones de pesetas. En los nueve años siguientes (1987 a 1995) esta cifra media anual se elevó a 9.635 millones (es decir, aumentó un 400%. Ambas cantidades dan una idea aproximada del nivel de gasto y su crecimiento en esos años (Vid. tabla y gráfico nº 1)<sup>38</sup>.

Pero esta cantidad se dispara todavía más a partir de 1996. De los datos, procedentes del Tribunal, que se recogen a continuación (tablas y gráficos números 2 a 5) se deduce que en los 10 años que van desde 1996 a 2005, la cifra de subvenciones para gastos de funcionamiento (incluyendo en ellos las dotaciones parlamentarias nacionales, autonómicas y locales) se eleva a la astronómica cantidad de 243.723 millones de antiguas pesetas (1.465 millones de euros) lo que arroja una cifra media anual de 24.372 millones de pesetas (147 millones de euros). Es decir, que la media anual ha aumentado el 250% respecto al decenio anterior. Véanse las tablas y los gráficos que se recogen a continuación, suficientemente expresivos. Si los comparásemos con el aumento del IPC en los mismos años, veríamos hasta qué punto el incremento de la financiación pública a los partidos resulta algo desproporcionado.

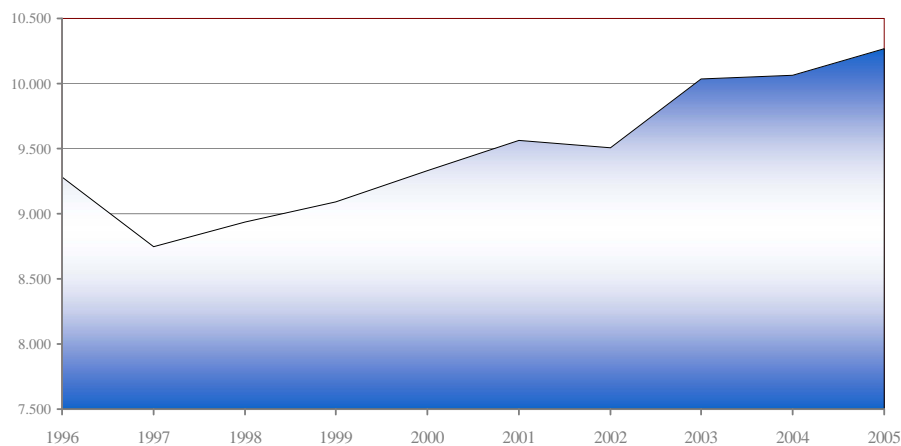
**Tabla 1. Subvenciones estatales anuales de funcionamiento (Años 1978 a 1994)**

<i>Años</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>
1978	1.651	9,92
1979	1.594	9,58
1980	1.700	10,22
1981	1.925	11,57
1982	2.081	12,51
1983	2.432	14,62
1984	2.432	14,62
1985	2.602	15,64
1986	3.012	18,1
1987	7.500	45,08
1988	7.725	46,43
1989	7.957	47,82
1990	8.400	50,49
1991	8.719	52,4
1992	9.200	55,29
1993	12.009	72,18
1994	12.009	72,18
<i>Total</i>	<i>92.948</i>	<i>558,63</i>
<i>Media anual</i>	<i>5.810</i>	<i>34,92</i>

<sup>38</sup> Diego López Garrido nos ofreció en 1993 una serie histórica bastante completa hasta 1994, que considero fiable (es la que se recoge en la tabla y el gráfico nº 1). Desde 1996 en adelante he recogido los datos sobre financiación pública de las informaciones que figuran en los sucesivos Informes del Tribunal de Cuentas hasta el año 2005. Los datos del 2006 al 2009 no han sido todavía objeto de fiscalización e informe por el Tribunal, pero he recogido los datos publicados por medios de opinión.

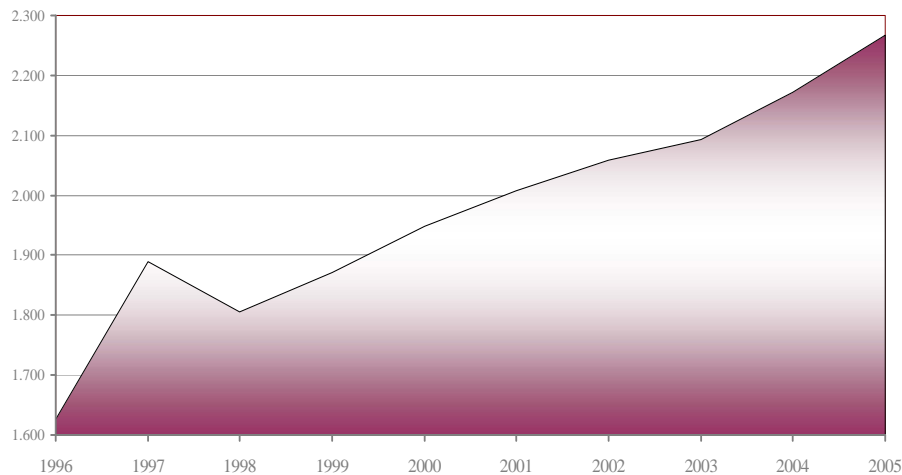
**Gráfico 1****Tabla 2. Subvenciones estatales anuales de funcionamiento (Años 1996 – 2005)**

<i>Años</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>
1996	9.282	55,79
1997	8.744	52,55
1998	8.934	53,69
1999	9.095	54,66
2000	9.328	56,06
2001	9.563	57,48
2002	9.506	57,13
2003	10.033	60,30
2004	10.064	60,49
2005	10.265	61,70
<i>Total</i>	<i>94.815</i>	<i>569,85</i>
<i>Media anual</i>	<i>9.482</i>	<i>56,99</i>

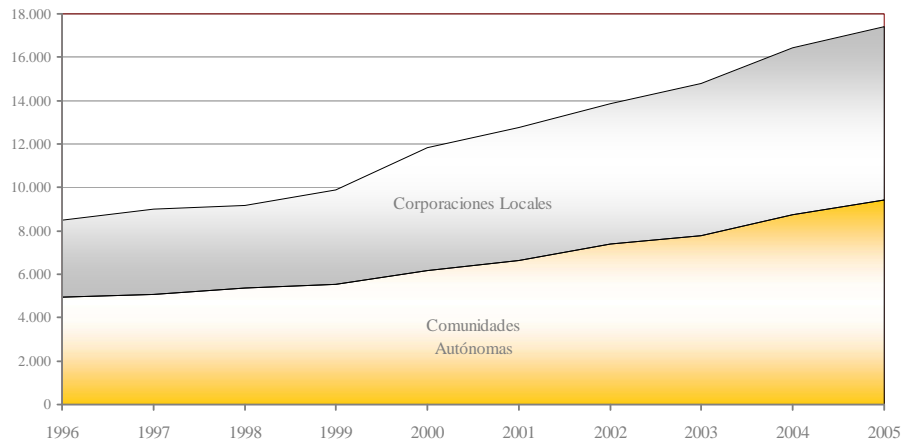
**Gráfico 2**

**Tabla 3. Subvenciones parlamentarias (Cortes Generales)**

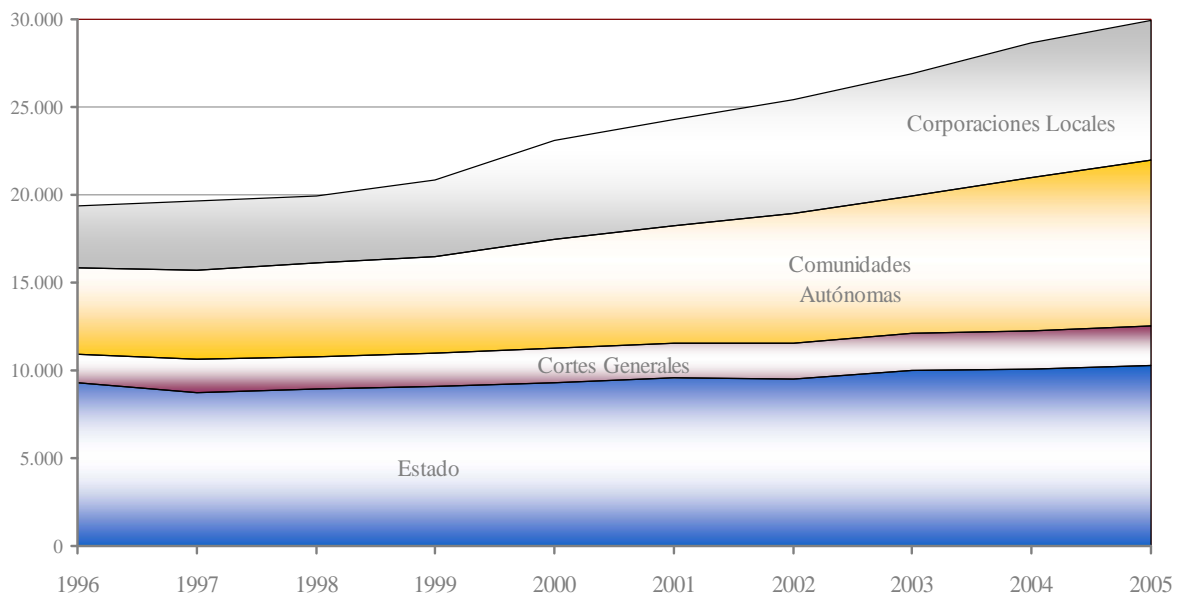
<i>Años</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>
1996	1.626	9,77
1997	1.889	11,36
1998	1.806	10,85
1999	1.872	11,25
2000	1.949	11,71
2001	2.007	12,06
2002	2.058	12,37
2003	2.093	12,61
2004	2.172	13,05
2005	2.268	13,63
<i>Total</i>	<i>19.729</i>	<i>118,66</i>
<i>Media Anual</i>	<i>1.973</i>	<i>11,87</i>

**Gráfico 3****Tabla 4. Subvenciones autonómicas y locales de funcionamiento**

<i>Años</i>	<i>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</i>		<i>CORPORACIONES LOCALES</i>	
	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>
1.996	4.955	29,78	3.533	21,23
1.997	5.085	30,56	3.917	23,54
1.998	5.384	32,36	3.786	22,75
1.999	5.525	33,20	4.373	26,28
2.000	6.190	37,20	5.644	33,92
2.001	6.650	39,96	6.107	36,70
2.002	7.396	44,45	6.476	38,92
2.003	7.792	46,83	7.000	42,07
2.004	8.730	52,47	7.700	46,28
2.005	9.421	56,62	7.978	47,95
<i>TOTAL</i>	<i>67.126</i>	<i>403,43</i>	<i>56.513</i>	<i>339,65</i>
<i>Media Anual</i>	<i>6.713</i>	<i>40,34</i>	<i>5.651</i>	<i>33,96</i>

**Gráfico 4****Tabla 5. Subvenciones públicas totales<sup>39</sup> de funcionamiento ordinario**

<i>Año</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de euros</i>
1996	19.795	118,97
1997	20.072	120,64
1998	20.409	122,66
1999	21.364	128,40
2000	23.701	142,44
2001	24.892	149,60
2002	26.057	156,61
2003	27.478	165,15
2004	29.221	175,62
2005	30.734	184,72
<i>Total</i>	<i>243.723</i>	<i>1.464,81</i>
<i>Media anual</i>	<i>24.372</i>	<i>146,48</i>

**Gráfico 5**

<sup>39</sup> Se incluyen aquí las subvenciones procedentes de las cuatro fuentes de fondos públicos: Gobierno del Estado, Cortes Generales, Asambleas autonómicas y Corporaciones Locales.

Estas son las subvenciones de funcionamiento ordinario que reciben el conjunto de los partidos para financiar sus múltiples actividades, incluidas las tareas de los grupos parlamentarios nacionales y autonómicos y de las Corporaciones Locales. Estas cifras no incluyen, claro está, sueldos y retribuciones en especie de parlamentarios, diputados provinciales y concejales y alcaldes, que con carácter personal reciben cada uno de ellos.

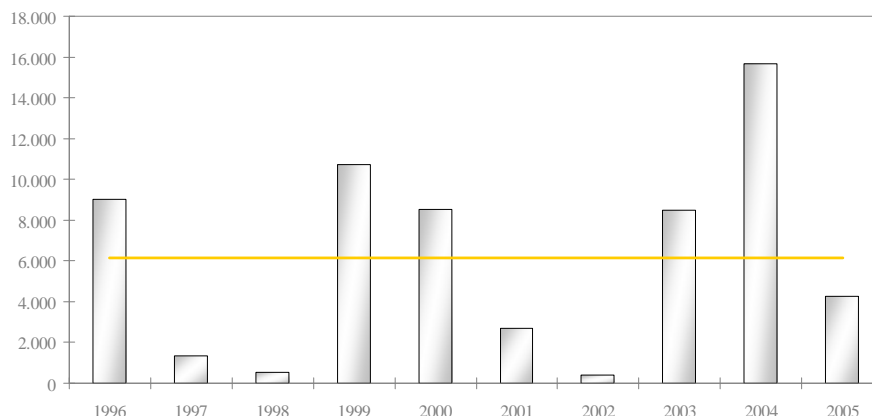
## 2. Subvenciones electorales

A esas subvenciones *ordinarias de funcionamiento* hay, sin embargo, que añadir las *subvenciones electorales* que se reflejan, para estos últimos diez años, en la tabla y gráfico número 6, que ascienden a 61.657 millones de pesetas (370,5 millones de euros). Éstas lógicamente varían con los distintos tipos de elecciones (generales, autonómicas, locales o europeas), pero si se comparan las elecciones de un mismo tipo o modalidad se comprueba que las subvenciones aumentan también siempre con los años. No nos hemos entretenido aquí en hacer comparaciones pero el lector puede fácilmente apreciar las diferencias entre los años 1996, 1999-2000 y 2004, que fueron años electorales (elecciones generales).

**Tabla 6. Subvenciones públicas totales<sup>40</sup> electorales**

<i>Año</i>	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Millones de Euros</i>
1996	9.041	54,34
1997	1.335	8,02
1998	533	3,20
1999	10.732	64,50
2000	8.515	51,17
2001	2.683	16,13
2002	396	2,38
2003	8.497	51,07
2004	15.645	94,03
2005	4.282	25,73
<i>Total</i>	<i>61.657</i>	<i>370,57</i>
<i>Media anual</i>	<i>6.166</i>	<i>37,06</i>

**Gráfico 6**



<sup>40</sup> Se incluyen aquí las subvenciones procedentes del Gobierno de Estado así como de las Comunidades Autónomas.

### 3. Subvenciones totales: algunas conclusiones

De la suma de estas cifras (funcionamiento ordinario y gastos electorales), se llega a la conclusión de que la financiación de los partidos en estos diez años (1996 a 2005) alcanza una cifra total de 305.380 millones de pesetas (1.840 millones de euros), lo que equivale a una cantidad anual de 30.538 millones de pesetas (184 millones de euros). Ello supone que el PSOE y el PP, que copan entre el 80 y el 82 por ciento de esas cantidades (vid. más adelante), con variaciones derivadas de la representación política lograda en cada elección, pueden haber recibido entre ambos una horquilla de ingresos anuales entre 24.000 y 25.000 millones de pesetas anuales, es decir, entre 11.000 y 12.000 millones (66 a 72 millones de euros) para cada uno: una verdadera “millonada”. Vemos, así, cómo unas dotaciones inicialmente modestas han ido progresivamente en aumento hasta alcanzar los niveles desmesurados de 2005.

A todo ello habría que añadir, para cerrar este disparatado cuadro, las subvenciones a las Fundaciones y Asociaciones vinculadas a los partidos, que son varias, sobre las que no había hasta hace poco cifras oficiales. El Tribunal de Cuentas no ha efectuado hasta hoy un análisis de éstas porque hasta la entrada en vigor de la nueva Ley 8/2007 de Financiación de los Partidos Políticos, éstas no se sometían a sus mecanismos de fiscalización. El control de ellas se prevé por primera vez de forma expresa en la disposición adicional séptima de dicha Ley. Pero según informaciones no oficiales, en los años 80 estas subvenciones estaban, en total, en torno a 300 millones de pesetas y hoy están en los 6,7 millones de euros, es decir, 1.100 millones de las antiguas pesetas, aunque la opacidad y nula transparencia de estas fundaciones es todavía mayor que la de los partidos<sup>41</sup>.

Es digno de notar, en esta evolución, el aumento de subvenciones procedentes de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. A medida que el Estado se descentraliza, las Comunidades Autónomas disponen de más dinero (y menos control), con lo que la financiación de partidos que procede de estas entidades crece, aunque resulta difícil saber exactamente cuáles han sido las cantidades aportadas hasta ahora, pues como ya se ha dicho, tales subvenciones, hasta el año 2007, no estaban previstas en la Ley. Eran práctica creciente pero los partidos políticos no las consignaban en su contabilidad, ni llegaban al Tribunal de Cuentas (al menos, no siempre).

---

<sup>41</sup> Esta cifra de 6,7 millones de euros es la que aparece en los Presupuestos Generales del Estado para 2009. La opacidad de las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos ha sido denunciada una y otra vez por el Tribunal de Cuentas. Puede verse, entre otros, el Informe sobre las cuentas de los partidos del año 1999 (hecho público en el 2002) en el que se hace una crítica de estos entes instrumentales, que se reitera en 2005. Estas asociaciones y fundaciones partidarias podrían desarrollar una gran labor de formación y preparación para la vida política si no estuvieran presididas por un espíritu sectario y combativo, como a veces lo están. La mejor manera de evitarlo sería también limitar su acceso a los fondos públicos haciéndoles competir por ellos con las demás fundaciones y asociaciones culturales de la sociedad civil.

Digamos para completar esta información al día de hoy que, aunque no son oficiales, los años últimos (2005 a 2009) ofrecen cifras análogas. Según mis datos, los años 2007 a 2009 se otorgan como subvención ordinaria anual entre 80 y 85 millones de euros (aquí no hay crisis), a los que hay que sumar las subvenciones electorales, que han ascendido a 53.8 millones de euros en 2008 (8.952 millones de pesetas) para las elecciones generales y 33.5 millones de euros (5.574 millones de pesetas) en 2009 para las elecciones autonómicas y europeas de este año. Si a éstas les sumamos las subvenciones autonómicas y de las Corporaciones Locales en estos últimos años, podemos estar fácilmente en los 190 a 200 millones de euros al año (entre 32.000 y 34.000 millones de las antiguas pesetas)<sup>42</sup>. Un disparate.

Todas estas cifras demuestran, a mi parecer, dos cosas: 1<sup>a</sup>) que *son cantidades enormes de dinero público* las que ingresan cada año en la caja los partidos (veremos enseguida su reparto); y 2<sup>a</sup>) que *son cifras crecientes*, siempre muy por encima del IPC, sin límite legal alguno, al compás del crecimiento incontrolado del gasto de los partidos y del endeudamiento que pesa sobre ellos, que veremos a continuación. Como ya he dicho, un verdadero saqueo a los ciudadanos en el que los partidos políticos españoles se muestran unánimes; aquí no hay discrepancias<sup>43</sup>.

Hay que poner freno a este despilfarro, que genera, además, unos comportamientos perversos entre los “*apparatchiks*” de los partidos. Lo vimos en el caso Filesa-Matesa-Time Export y lo estamos viendo estos días con la trama Correa en la que lo menos importante son las cifras que se dan. Eran mucho más cuantiosas las operaciones del PSOE, tanto las personales como las corporativas. Lo preocupante es esa trama de relaciones personales que se ponen de manifiesto entre los que en su día fueron jóvenes “*apparatchiks*” del PP. El abundante dinero que pasa por las manos del aparato de los partidos genera en éstos un cierto “pandillismo”, en el que se juntan personas criadas en las jóvenes generaciones que luego hacen negocios en común con el dinero público. Estas “pandillas” se escapan del control de los líderes en muchas ocasiones<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Se incluyen en estas cifras, desde la Ley de 2007, los gastos de seguridad de los partidos, que están en torno a los 4,5 millones de euros (esta seguridad es distinta a la que acompaña a los cargos públicos, claro está). De ellos, entre el 80 y 90 por 100 se lo reparten entre PSOE y PP (vid. más adelante).

<sup>43</sup> Es ilustrativo recordar que entre 1978 y 1993 (16 años) el coste de los partidos se cuantificó en 130.000 millones de pesetas, con un incremento considerable en 1987. Fernández Marugán justificó en 1993 ese aumento y afirmó que con él las dotaciones (si no hubiera endeudamiento) eran suficientes, por lo que sólo se incrementarían en el futuro siguiendo la evolución del IPC: vid. su intervención en el debate celebrado en el CEC el 23 de noviembre de 1993, en *Cuadernos...*, cit., página 81. Pues bien, la realidad ha desmentido radicalmente a este experto en las finanzas del PSOE. De entonces acá, el coste de los partidos se ha multiplicado por 2.5 (de 130.000 millones en 16 años, hemos pasado a 305.000 en los 10 años siguientes) y el incremento de las subvenciones (un 250%) ha subido muy por encima del IPC (manteniéndose el mismo endeudamiento).

<sup>44</sup> Ante la caterva de gentes vinculadas a la trama Correa que rodeaba a Esperanza Aguirre en los Ayuntamientos y la Asamblea de Madrid, supuestamente avalados por ella y sometidos a ella, la

#### 4. Nota breve sobre las subvenciones parlamentarias y su evolución

Las subvenciones por actividad parlamentaria se regulan en los Reglamentos del Congreso y del Senado y consisten en una subvención fija e idéntica para cada grupo parlamentario y otra variable, proporcional al número de Diputados o Senadores que integra cada grupo parlamentario. En teoría deberían estar destinadas a financiar las necesidades de personal, asesoría y gastos de funcionamiento que los grupos parlamentarios deben cubrir para desarrollar su función, pero la Ley de Financiación de 1987 unificó todos los ingresos y gastos que generan los partidos, por lo que éstos pueden dedicar estos fondos a lo que dispongan los comités centrales de los partidos.

En 1978, cada grupo parlamentario recibía una cantidad fija de 1.000.000 de pesetas al mes por grupo y una cantidad por escaño de 60.000 pesetas. Estas cifras fueron creciendo en cada ejercicio, alcanzando ya, en 1993, la cantidad fija, en pesetas, de 2.530.956/mes por grupo y una cantidad por escaño de 145.684/mes. En el Senado cada grupo recibía una cantidad fija de 118.280/mes y una cantidad por escaño de 151.619/mes. La cantidad total prevista en los presupuestos de las Cámaras ascendía en esos años a cerca de 1.500 millones por año. En 1997 superaba los 1.800 millones y en el año 2005 superaba los 2.200 millones (todo ello en pesetas). En general, ha venido suponiendo el 15% de las subvenciones por actividad ordinaria, por lo que hoy puede estar fácilmente en torno a los 2.800 ó 3.000 millones de las antiguas pesetas (entre los 17 y 18 millones de euros), que es una cantidad considerable para financiar los grupos parlamentarios. Estas subvenciones no aparecen en el BOE, ni en ningún concepto específico como tal. Las Cámaras las asignaban en una partida presupuestaria denominada “A familias e instituciones sin fines de lucro”. No sé ahora bajo qué concepto figura.

#### 5. Nota breve sobre distribución del total de subvenciones entre los partidos

La distribución del total de subvenciones anuales para gastos ordinarios de funcionamiento entre los partidos políticos españoles depende, lógicamente, del respaldo electoral que cada grupo consigue en cada elección, pero podemos afirmar que hasta 1996 el PSOE recibía entre el 45 y el 49% de los fondos y el PP entre el 28 y el 35% de los mismos. Entre los dos grandes partidos copan en torno al 80% del total. El resto se reparte entre IU, CiU, PNV (que obtienen del 2 al 5%) y las demás formaciones territoriales (que se mueven en el orden del 0,3 al 0,5%)<sup>45</sup>.

---

Presidenta de la Comunidad (y del partido en Madrid), salió a los medios y dijo: “¡los del caso Correa no son míos!”.

<sup>45</sup> Así, por ejemplo, en 1991 de un total de 8.700 millones de subvención ordinaria, 3.978 fueron para el PSOE (45%) y 2.533 para el PP (29%). En el año 1992, de una cifra total de financiación ordinaria de 9.200 millones, el PSOE recibe 4.177 (46%) y el PP 2.587 millones (28%). En ambos ejercicios, entre ambos partidos sumaban el 74%. En el ejercicio de 1993, de un total de 16.475 millones (se incluyen aquí

Estas cifras se invierten, con el cambio político, en 1996 y en 2000: el PP eleva sus porcentajes a más del 40% y el PSOE reduce los suyos, en torno al 40%. Entre ambos, el mismo porcentaje total. Y vuelven a alterarse las proporciones de ambos partidos desde el 2004; así en 2008, de los 81,3 millones de euros, el PSOE-PSC recibe 39,7 millones (49%) y el PP 34 millones (el 42%). Juntos más del 90%. A estas cantidades hay que sumarles los otros conceptos que hemos visto (parlamentarios y de las corporaciones territoriales), en los que la distribución de las subvenciones debe alcanzar las mismas proporciones.

## 6. Proporción entre subvenciones y aportaciones de militantes y simpatizantes

Es muy difícil saber con exactitud cuál es la proporción entre subvenciones públicas y aportaciones privadas, por la opacidad de estas últimas. Las cuotas de los militantes, desde luego, representan un porcentaje mínimo de sus ingresos, lo que acredita la distancia o lejanía entre sociedad y partidos, que alcanza incluso a los militantes y simpatizantes, la mayoría de los cuales no paga cuota alguna (todos saben que paga el Estado, es decir, el público). *El no pago de las cuotas es una situación normal en España*. Otra cosa son los que ocupan cargos públicos, a los que se les retiene, en muchos partidos, una cantidad de su retribución por el cargo. Según declaraciones varias de los partidos ante el Tribunal de Cuentas, las cuotas de afiliados, aportaciones de cargos públicos y simpatizantes (dejo fuera las donaciones privadas electorales y de empresas, que nunca se sabe a cuánto ascienden) no representan más del 5% de los ingresos totales del partido. Así, en el ejercicio de 1987, el PSOE, frente a unos ingresos públicos totales que ascendían a 5.540 millones (de pesetas), declaraba una aportación de la militancia de 370 millones (ídem). Es decir, más del 90% de su financiación era con fondos públicos; sólo el 6,5% se cubría con aportaciones. En el PP, nunca se ha hecho pública la cifra de aportaciones de militantes y simpatizantes, pero la situación no será muy diferente. Frente a lo que ocurre en Gran Bretaña, —repite— Alemania u Holanda, en que los militantes y simpatizantes abonan sus cuotas, en España el no pago de las cuotas es una situación normal y *los partidos tampoco se interesan mucho en reclamar su cobro* (tienen otras vías de financiación). El pago o no pago, por otra parte, no determina ninguna consecuencia (se pueden ocupar los mismos cargos o posiciones en el partido y fuera de él)<sup>46</sup>. En cuanto a las aportaciones privadas (no de militantes), el PSOE, en 1992 declaró haber recibido subvenciones por 5.772 millones de pesetas y haber recaudado por aportaciones privadas 868 millones, algo más del 14%. El PP, hasta 2007, no solía dar estos datos (aportaciones privadas que

---

gastos electorales) el Tribunal de Cuentas asigna al PSOE 7.000 millones (el 42,5%) y al PP 3.600 millones (28%); entre ambos suman ese año el 70,5%.

<sup>46</sup> Sobre este punto, vid. Díaz-Santana, H., “*Experiencia con el financiamiento...*”, cit., páginas 190 y 191. El autor ofrece una estimación de los “paganos” (los que pagan las cuotas al partido), situándola para 1992 en torno al 30% de los militantes.

consigue, especialmente en épocas electorales) pero sin duda serán más altas que las del PSOE. Como ya he dicho, las aportaciones no finalistas de personas privadas, físicas y jurídicas, a los partidos, han sido siempre un misterio, pues muchas de ellas eran hasta hace poco anónimas y no se declaraban, por lo que tampoco se respetaban los límites establecidos para ellas. Otras muchas eran ilegales, como acreditan los numerosos “casos” de financiación irregular que en estos años han llegado a los Tribunales<sup>47</sup>. A partir de 2007 este extremo se aclarará, pues han quedado prohibidas las donaciones anónimas y se han establecido también cifras máximas de aportación, como ya se ha dicho.

---

<sup>47</sup> Una lista bastante completita de “casos” puede verse en el Anexo III que acompaña al estudio de Héctor Díaz-Santana, Universidad Complutense, Madrid, 1998.

## IX. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y SU IMPAGO

Hasta aquí, el análisis de las cifras y cantidades que presumiblemente han recibido los partidos como financiación pública y privada. Pero ni con las astronómicas cifras públicas, ni con las desconocidas y a veces ilegales aportaciones privadas han podido los partidos cubrir sus gastos, por lo que han tenido que acudir al endeudamiento para poder pagarlos. Es éste un fenómeno que requiere también cierta atención. En primer lugar, por lo que implica de desenfrenado gasto. Después de las cuantiosas dotaciones públicas que hemos visto llegar a los partidos y las no menos importantes aportaciones de empresas y particulares, resulta que los partidos necesitan más dinero y acuden a pedir préstamos a los bancos y cajas. Éstos les otorgan créditos (¿qué remedio?) sabiendo como saben que va a ser para ellos un mal negocio. Es una tercera fuente de financiación, que tiene grandes peligros, como enseguida veremos.

Constituye una materia todavía más oscura que la financiación privada, pues las cifras (y los impagos) se ocultan (o se dejan dormir); no obstante, de los datos que he podido recoger, la mayoría procedentes del Tribunal de Cuentas, resulta el siguiente cuadro:

### 1. Endeudamiento de los partidos (algunos datos)<sup>48</sup>

Como se ve, el PSOE ha sido en los últimos años (y en los anteriores) un partido muy endeudado, con una media de deuda viva permanente que está entre los 10.000 y 12.000 millones de pesetas (60 a 70 millones de euros), lo que es una considerable cantidad. Ha sido también el más transparente, el que ha dado siempre una mejor información sobre el estado de sus cuentas. El PP está en cifras mucho menores (una media de 3.000 millones de pesetas, 18 millones de euros) aunque su información es más escasa e incompleta. En este terreno los partidos han tenido los comportamientos que se exponen a continuación.

---

<sup>48</sup> Estos datos, incompletos, pero que dan una idea de las cifras de endeudamiento, han sido extraídos de informes del Tribunal de Cuentas, de los diarios *El País* y *Cinco Días* (que se han ocupado del tema con frecuencia), del Banco de España (datos del año 1995) y el diario *El Mundo* (datos de 1994). Algunas veces las cifras citadas por las distintas fuentes no coinciden exactamente, pero el orden de magnitudes aquí recogidas es bastante fiable.

**Tabla 7. Endeudamiento de los partidos** – en millones de pesetas (millones de euros)

<i>Año</i>	<i>Deuda PSOE (incluye PSC)</i>	<i>Deuda PP</i>	<i>Otros</i>	<i>Deuda global estimada</i>
1990	10.000 (60,10)	3.000 (18,03)	n.d.	n.d.
1991	11.209 (67,37)	4.893 (29,41)	5.000 (30,05)	20.000 (120,20)
1992	12.000 (72,12)	n.d.	n.d.	30.000 (180,30)
1994	10.333 (62,10)	3.419 (20,55)	n.d.	25.000 (150,25)
1995	11.404 (68,54)	3.819 (22,95)	n.d.	n.d.
1997	n.d.	2.621 (15,75)	n.d.	25.000 - 30.000 (150,25 – 180,30)
1998	9.234 (55,50)	1.032 (6,20)	7.271 (43,70)	17.700 (106,00)
1999	12.629 (75,90)	2.612 (15,70)	9.434 (56,70)	24.600 (148,40)
2000	10.313 (62,10)	1997 (12,00)	n.d.	n.d.
2001	8.798 (53,00)	1.335 (8,00)	5.146 (31,00)	n.d.
2002	8.900 (54,00)	2.163 (13,00)	n.d.	n.d.
2003	11.714 (70,40)	6.223 (37,40)	16.032 (96,00)	35.607 (214,00)
2004	12.313 (74,00)	4.760 (28,00)	n.d.	29.450 (177,00)
2005	10.404 (62,30)	2.722 (16,30)	10.790 (65,00)	24.181 (144,80)

## 2. Impagos

Los impagos de estos préstamos han sido frecuentes, aunque tampoco hay sobre ello información completa, sino a sólo a retazos. Recordemos, para empezar, la “deuda histórica” acumulada en los primeros años de la democracia, de UCD, de AP, de la “Operación Roca” o del desaparecido CDS, y otras, no tan cuantiosas, que cajas y

bancos han tenido que provisionar<sup>49</sup>. El Banco de España ha dado alguna vez la cifra total de 50.000 millones de pesetas (300 millones de euros), del principal de deudas impagadas sin contar los cientos de millones de intereses nunca abonados<sup>50</sup>. Pero tampoco esta cifra es muy segura, pues no siempre las entidades de crédito, especialmente las cajas, han dado al Banco de España cifras fiables. Por su parte, el Tribunal de Cuentas en su informe sobre el año 2002 (publicado el 2005) cifró las condonaciones habidas entre 1993 y 2002 (10 años) en 25,4 millones de euros (4.226 millones de pesetas). Entre 1990 y 2002, la cifra era 26,1 millones (4.348 millones de pesetas), lo que parecen cifras bastantes fiables y suponen una media anual de condonaciones por importe de 400 millones de pesetas/año. No está mal.

El Tribunal de Cuentas, en este tema, se ha limitado a constatar comportamientos respecto de los que nada podía hacer. Los bancos, por su parte, cuando los impagos, por alguna extraña vía, llegan a los medios de opinión, se limitan a decir que “la deuda está viva” (aunque haya sido provisionada al 100 por 100). No renuncian a cobrarla, pero tampoco la ejecutan. Las pólizas se aparcan y se dejan dormir durante años sin un compromiso expreso para su perdón, hasta que llega un momento en que borrarla de un plumazo es más fácil de hacer discretamente. Como parte de acuerdos expresos o tácitos de renegociación, los partidos obtienen la condonación de su deuda, total o parcial.

El hecho es que el impago de sus deudas por los partidos ha sido habitual<sup>51</sup>; los bancos —repito— jamás ejecutan judicialmente a los partidos (especialmente a los grandes o a los nacionalistas con fuerte implantación territorial). Podríamos hacer aquí una larga lista de condonaciones de deudas, principalmente al PSOE (alguna de ellas muy sonada), pero no sólo a él, que han llevado a cabo cajas y bancos (el BBV, Caja Madrid, Banesto, Central Hispano, La Caixa, BBK y otras entidades menores se han visto obligadas a ello)<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Esta deuda histórica ha sido cifrada en algún momento por la banca en 23.000 millones, de pesetas (138,2 millones de euros).

<sup>50</sup> El dato fue dado por el diario El Mundo, en su edición de 14 de noviembre de 1994.

<sup>51</sup> El informe del Tribunal de Cuentas correspondiente al año 2000 constataba un importe de 33 millones de euros (5.500 millones de pesetas) de deuda *vencida* total de los partidos en ese momento, de los cuales, 21 millones se imputaban al PSOE, algunos anteriores a 1987.

<sup>52</sup> En su informe sobre 1999 (publicado el año 2002), el Tribunal de Cuentas certifica que en 3 años (1997 a 1999) la banca ha perdonado a los partidos deudas por 19.1 millones de euros y cifra la morosidad pendiente en ese momento en otros 26 millones (créditos vencidos y no pagados). Dice que bancos y cajas, ante las dificultades para cobrar a los partidos morosos, siguen una práctica poco habitual con ciudadanos particulares o empresas: condonan sus deudas. El favor es muy llamativo con el PSOE y los nacionalistas. Sólo en 1997, nada más dejar el poder, el Partido Socialista se benefició de una condonación de deuda de 9,78 millones de euros. La mayor parte de esa cifra correspondía a créditos impagados del BBV. Al año siguiente, la cifra de condonación de la que se benefició el PSOE fue de 5.7 millones de euros (Central Hispano). Y prácticas análogas han sido denunciadas, aunque no en tanta cuantía, en el caso del PP, de CiU, de IU. El asunto viene de atrás y afecta a todas las entidades.

Obviaré la lista que podría hacerse, limitándome a decir que en los últimos cinco años, según testimonio hecho público por UPyD en Internet, se han producido las condonaciones siguientes: el PSOE

Hay que dejar aquí constancia de que *en los últimos años las principales entidades prestamistas de los partidos han sido las cajas*. Hasta la Ley de Transparencia de 2004, algunos responsables de las más importantes cajas de ahorro se oponían a declarar los préstamos concedidos a los partidos. La citada Ley les obligó a ello, saliendo así a la luz que el saldo vivo de los préstamos (y avales o garantías) concedidos por las cajas era, a finales de 2004, de 80 millones de euros; en 2005, la cifra de créditos acumulados a partidos políticos ascendía a más de 70,2 millones; en 2006 esta cifra subía a casi 100 millones (98,8) y en el año 2007 llegó a los 122,8 millones, una cifra muy elevada. En este momento, la contracción general del crédito parece que ha detenido este proceso de endeudamiento progresivo<sup>53</sup>. Las cajas con mayores cifras de préstamos otorgados a partidos eran la Caixa, Cajasol y BBK. Según fuentes de la CNMV, en 2008 el PSOE sumaba una deuda con las cajas de casi 20 millones de euros (19,5), incluyendo en esta cifra la deuda del PSC; el PP, 2,7 millones de euros; IU-ICV, 11,7 millones de euros; CiU (federación y las dos formaciones), 17,6 millones; PNV, 3,5 millones de euros; ERC, 2 millones; BNG, 2 millones de euros y C. Canarias, 0,8 millones<sup>54</sup>. Algunas formaciones políticas obtienen su financiación básicamente —en muchos casos, exclusivamente— de las cajas de ahorro implantadas en su territorio, en cuyos consejos sientan a sus miembros. Por ejemplo, CiU y ERC reciben de las cajas catalanas el 98%; el PNV de las vascas, el BNG de las gallegas y Coalición Canaria de las cajas canarias en un 100%; PSOE, PP e IU reciben dinero de todas. Es patente la vinculación entre poder político regional y entidad financiera domiciliada en ese territorio.

Los bancos no tienen la obligación de hacer públicos los créditos a los partidos, pero no deben ser pequeños, a juzgar por las condonaciones arriba señaladas. El Banco de España tiene naturalmente los datos, pero no los hace públicos. Es muy comprensible que tanto cajas como bancos, dadas las regulaciones, inspecciones y autorización de operaciones, dependientes en muchos casos del Ministerio de Economía y últimamente de los Gobiernos Autonómicos en el caso de las cajas, se muestren bien dispuestos a otorgar préstamos a los partidos y les resulte difícil ejecutárselos, especialmente cuando están en el poder.

---

y PSC han logrado acuerdos de condonación, desde 2004, por un valor superior a los 40 millones de euros: la Caixa perdonó 7,1 millones de euros al PSC en diciembre de 2004; la BBK, 21 millones de euros al PSOE en marzo de ese mismo año; el Santander perdonó 12 millones al PSOE en mayo de 2006, tras 19 años de impago; también ERC se benefició tras el gobierno tripartito de una condonación de la Caixa por valor de 2,7 millones; Caixa Galicia condonó 2,6 millones al PP cuando este partido llegó al poder en 1996.

<sup>53</sup> Tomo estos datos de las referencias de prensa del diario *Expansión*, correspondientes a sus ediciones de 23 de noviembre de 2005, 29 de marzo de 2006, 12 de abril de 2007, 3 de junio de 2008 y 16 de abril de 2009, y del diario *El País* de 13 de abril de 2009. Las cifras que aquí se dan no son exactas. Seguramente son superiores, pues no todas las cajas presentan puntualmente sus préstamos y algunas no lo hacen totalmente (sólo dan cuenta de los que tienen incidencias).

<sup>54</sup> Estas cifras no son seguras al día de hoy. La última referencia que he leído (*El Mundo*, 13 de abril de 2009) es ésta: deuda del PSOE con las cajas: 30 millones; de IU, 21 millones; de CiU, 14 millones; del PNV, 11,4 y del PP, 7 millones.

La Ley de Financiación de 2007 ha venido a regular por primera vez este tema (antes era un tema alegal) abriendo la puerta —como ya he dicho— a partidos y entidades de crédito para llegar a pactos sobre las condiciones de la deuda que mantengan con ellas, “según los usos y costumbres del tráfico mercantil”. Como escribe Lucas Murillo, “la sombra de las condonaciones planea sobre esta previsión legal”<sup>55</sup>. Porque en efecto, es utópico pensar que se van a aplicar a ellos los “usos y costumbres del tráfico mercantil” como dice candorosamente la actual Disposición Transitoria 2ª de la Ley, es decir, las reglas de pago que se aplican a los tenderos o a los industriales. Tanto el PP como el PSOE han tratado siempre de justificar ante el Tribunal de Cuentas la práctica de la condonación como algo “usual” en el mundo financiero; ante la magnitud de las cifras de deuda (especialmente del PSOE) han estado buscando siempre cómo legalizar una “amnistía general encubierta”, aunque es obvio que una condonación de deuda equivale, como ya se ha dicho también, a una donación nominativa por encima en muchos casos de lo permitido por la Ley.

A la vista de esta historia, resulta razonable concluir que, en bien de todos —de los partidos, de los bancos y cajas, pero también y sobre todo de la limpieza del proceso democrático— hay que *poner límite al endeudamiento y depurar las prácticas crediticias de los partidos*.

---

<sup>55</sup> Pablo Lucas Murillo, ob. cit., nota 10.

## X. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS LEYES DE FINANCIACIÓN Y SU CONTROL

Las leyes de financiación han sido hasta ahora sistemáticamente incumplidas, tanto en cuanto a las donaciones recibidas como respecto de los límites de gastos de campaña y, sobre todo, respecto de los procedimientos de control. El órgano fiscalizador —el Tribunal de Cuentas— ha denunciado una y otra vez los incumplimientos de los partidos y su incapacidad para recabar información completa sobre las aportaciones que los partidos reciben<sup>56</sup>. La fiscalización de los partidos en España —escribe Pilar del Castillo— “ha tropezado con numerosos problemas debidos en ocasiones a una insuficiente regulación sobre la contabilidad que deben presentar los partidos; en otros casos, porque los partidos han incumplido de forma generalizada y reiterada con la presentación de documentos justificativos de las cuentas presentadas; y finalmente, en otros momentos, por razones de tensión política en el seno del propio Tribunal”. Éste, como se sabe, está integrado por personas nombradas por y “alineadas” con los partidos, a los que —a veces— se resisten a juzgar. El problema del Tribunal de Cuentas, que no se ha corregido en la nueva Ley de 2007, es su absoluta politización y la dependencia de los Consejeros respecto de los partidos que les nombraron, lo que es un mal que se extiende en España a casi todas las instituciones (Consejo General del Poder Judicial, Comisiones Reguladoras y hasta el mismísimo Tribunal Constitucional). Es este un grave vicio de nuestra democracia, del que otro día me ocuparé *in extenso*.

El control de las finanzas se estableció por primera vez en la LOREG (1985) para los gastos electorales y en la LOFPP (1987) para los ingresos y gastos por actividad ordinaria. Se impuso la obligación de llevar libros de contabilidad en los que constasen separadamente los distintos tipos de ingresos y también de gastos, así como las operaciones de capital (créditos, inversiones, etc.); se prescribió un sistema de

---

<sup>56</sup> Las limitaciones legales del Tribunal fueron ya objeto de denuncia por su Presidente, Adolfo Carretero, en 1993, cuando se tuvo que enfrentar con los problemas de FILESA y dio una interpretación “benévola” de lo sucedido, basada en las limitaciones de acceso a las fuentes que padecía el Tribunal. Posteriormente, Ubaldo Nieto, nuevo Presidente, volvió a denunciar en su informe del ejercicio de aquel año 1993 (emitido en 1998) las mismas “limitaciones legales con las que se topa el órgano fiscalizador” (falta de respuesta de las Administraciones Locales, de las entidades financieras y de las empresas “donantes”) quejas que reiteró el año 2006 denunciando la confusión contable de los partidos y la falta de transparencia en las elecciones municipales y autonómicas del año 2003; los partidos no consolidan sus cuentas ni figuran en ellas, por tanto, determinadas aportaciones y gastos. Estas quejas se han repetido una y otra vez.

fiscalización interna, aunque sin demasiados detalles ni exigencia de auditoría alguna, lo que la hizo bastante inútil; y se encomendó la fiscalización externa al Tribunal de Cuentas, ante el cual los partidos están obligados a presentar un informe anual detallado en el que se dé cuenta de todo lo anterior. Pero el Tribunal carecía de poderes efectivos para exigir el cumplimiento de esas obligaciones y, además, en ocasiones, prefería no hacerlo.

El sistema no ha funcionado nunca como debía. No podemos hacer aquí una historia de las continuas frustraciones, por decirlo suavemente, del Tribunal en el control financiero de los partidos (sería una bonita tesis doctoral). Me limitaré a reiterar que las obligaciones de los partidos han sido con frecuencia incumplidas, las peticiones del Tribunal desatendidas y las posibles sanciones han quedado en recomendaciones (es decir, en nada). Las facultades de investigación del Tribunal han sido limitadas y los terceros (donantes, bancos, empresas contratadas, etc.) no han tenido hasta fecha reciente la obligación de comparecer ante él. Al final, el Tribunal remite sus informes anuales a las Cortes, que son las que tienen que aprobar definitivamente las cuentas, lo que viene a crear una absurda identificación entre controladores y controlados, pues quienes están sentados en las Cortes son precisamente los partidos. La pretendida jurisdicción contable del Tribunal se reduce a cuatro o cinco juicios al año, lo que resulta un poco ridículo.

Los informes anuales del Tribunal no se han cansado de denunciar estos continuos incumplimientos: no documentar los ingresos, no acreditar el destino final de las inversiones, no justificar los gastos, presentar datos incompletos y no informar verazmente sobre sus préstamos y deudas. Pero aunque incompletos en los datos, estos informes anuales han permitido conocer el volumen de subvenciones y han servido para que la opinión pública tome conciencia de ello (en general, los grandes periódicos se han ocupado bastante de este tema). No obstante, la potestad investigadora y sancionadora del Tribunal ha sido —repito— muy limitada y, la propia composición del Tribunal resulta muy dependiente y está, como ya he dicho, muy mediatizada por las fuerzas políticas, lo que es una vergüenza.

En definitiva, el sistema de control, tal como ha estado montado hasta la Ley de 2007, ha sido muy poco eficaz y el Tribunal de Cuentas ha sido calificado, con razón, como un “tigre de papel”<sup>57</sup>. Ahora bien, es obvio que sin un sistema de vigilancia y control de la financiación de los partidos, cualquier legislación se convierte en papel mojado. Por eso, la nueva Ley de Financiación de 2007 ha querido abordar con más rigor el tema del control, adoptando algunas medidas de muy diferente valor. Algunas son muy certeras, otras son un engaño. He aquí las más importantes:

---

<sup>57</sup> Vid. García Viñuela, E., Departamento de Economía Aplicada de la U.C.M. en su artículo “*Un tigre de papel*”, en el diario El País, 18 de diciembre de 2005.

a) Exigencia de un sistema contable preciso y detallado: “Los partidos políticos deberán llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley.” No es necesario detallar aquí los pormenores (libros, inventarios, balances, y cuentas que se exigen), que pueden verse enumerados en el artículo 14.

b) Un conjunto de cuentas bancarias separadas para las distintas fuentes de ingresos (afiliados, adheridos y simpatizantes, por un lado; restantes aportaciones privadas en cuenta distinta; subvenciones estatales, autonómicas o locales en otra, etc.).

c) Un sistema de control interno, que garantice la debida intervención y contabilización; esta medida, sin embargo, dada la estructura jerárquica y el cesarismo de los partidos, es muy poco de fiar mientras no vaya acompañada de una auditoría externa obligatoria hecha por profesionales independientes, que debería acompañar los estados contables enviados al Tribunal de Cuentas. *Tal auditoría no viene exigida por la Ley*, lo que claramente significa la nula disposición de los partidos, que son los que han hecho la Ley, a que nadie entre de verdad en sus cuentas.

d) Imposición del deber de colaboración sobre todas aquellas “entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos que estarán obligadas, si son requeridas por el Tribunal de Cuentas, a proporcionar a éste la información y justificación detallada sobre sus operaciones con ellos” (artículo 19 de la Ley de Financiación).

Todo ello está bien, pero se debería acompañar de una nueva configuración del Tribunal, dotándolo de medios, de poderes propios de investigación y sanción (no sólo de informe y propuesta a las Cortes Generales), y de un sistema de nombramientos de los Consejeros que no esté vinculado a los partidos políticos (nadie se juzga ni sanciona a sí mismo). La Ley se queda muy corta en este punto.

No podemos dedicar más atención a esta necesaria refundación del Tribunal de Cuentas, que bien merecería un estudio por sí solo. El Tribunal es pieza esencial de un Estado moderno, por cuyas manos pasa más del 50% del PIB. Hoy funciona tarde y mal, sin *vis coactiva* y sin que nunca las Cortes Generales tomen en cuenta sus propuestas (a veces denuncias), lo que resulta verdaderamente desalentador. Debería reformarse en profundidad y ser sustituido por un modelo de tipo *Entidad Fiscalizadora Superior del Estado*, con funciones de evaluación. Los Informes del Tribunal deberían remitirse, no sólo al Congreso de los Diputados, sino también a la Junta Electoral Central, al Consejo de Estado y en su caso, a la Fiscalía General del Estado.

## XI. ALGUNAS CLAVES PARA LA SOLUCIÓN

Debo concluir. Pero antes de hacerlo quisiera resumir aquí algunas tesis que han quedado enunciadas en las páginas precedentes y ofrecer algunas conclusiones. Haré un breve diagnóstico y formularé algunas claves de solución.

Resumamos la situación diciendo que en España, una financiación mixta protagonizada por la abundancia de dinero público, unida a la ocultación anónima del privado y el endeudamiento masivo de los partidos ha constituido una mezcla explosiva que ha dado como resultado lo siguiente:

- a. Aislamiento de los partidos respecto de la sociedad.
- b. Mala gestión del gasto, que aumenta año tras año.
- c. Fondo ilimitado de ingresos públicos, que los partidos se aprueban a sí mismos con total consenso de todos en este punto (cuánto más mejor).
- d. Endeudamiento continuo con entidades de crédito y, especialmente, en los últimos tiempos, las cajas de ahorro, que queda muchas veces impagado.
- e. Centralismo caudillista en el interior de los partidos, ya que los fondos son centralizados en su asignación y disposición.
- f. Surgimiento de una oligarquía burocrática, bien pagada, en el seno de los partidos.
- g. Escasa implantación de las organizaciones locales de los partidos en su entorno, al que no tienen necesidad de acudir para levantar fondos.
- h. Como consecuencia y causa de todo ello, un gasto imparable en los partidos y el secuestro de la sociedad por unas oligarquías partidarias que pueden prescindir de aquélla.

Todo esto es algo con lo que hay que acabar, si queremos regenerar la democracia española; si no, todo lo que oímos a los líderes políticos cuando hablan de regeneración y limpieza democrática son y seguirán siendo “*parole, parole, parole...*”. Con este fin, se ofrecen a continuación, junto a las formuladas en el epígrafe VI (*supra*),

diez conclusiones que en opinión del que suscribe constituyen claves de solución de tan importante tema.

**Primera.**— La financiación de los partidos políticos ha sido en todo el mundo un tema delicado y conflictivo. La democracia lleva consigo un gasto considerable y exige dinero a sus protagonistas: partidos y candidatos. *Freedom is not free*, se dice en América. Si queremos que la democracia sea limpia, real y auténtica, hay que establecer la condiciones necesarias para que el proceso de representación y el sistema electoral funcionen verazmente y en leal competencia. Ello exige *alguna financiación pública, junto a la privada*.

**Segunda.**— Tanto la financiación pública como la privada presentan peligros para la vida democrática. La financiación *privada*: mediatización y enfeudamiento de los partidos, desigualdad entre ellos, secuestro por los donantes y protectores, insuficiencia. La financiación *pública*: crecimiento ilimitado, despilfarro, aislamiento y desconexión de la sociedad, consolidación de una oligarquía burocrática, secuestro de la sociedad por los partidos. Por ello, tanto una como otra *deben ser reguladas* en los términos que se exponen a continuación.

**Tercera.**— La financiación privada debe ser transparente, vigilada y controlada. Hay que poner los medios para que ni los políticos (individualmente) ni los partidos (colectivamente) queden enfeudados, es decir, obligados con sus financiadores. Un medio para ello es poner un *límite máximo a las donaciones* o aportaciones de campaña, de forma que éstas sean muchas y diversificadas; en segundo lugar, todas las donaciones privadas deben ser “públicas” (no secretas), lo que permitirá hacer un seguimiento continuo del comportamiento de los políticos en relación con los donantes; deben ser nominales (no anónimas) y detalladas. Se deben poner *límites a las condonaciones de préstamos* por las entidades crediticias.

Se pueden y se deben prohibir donaciones procedentes de personas o empresas especialmente afectadas o vinculadas a decisiones políticas; por ejemplo, empresas públicas, contratistas de obras y servicios públicos (no sólo los que tengan en un momento dado contratos en vigor, sino todos los que de una manera habitual y continuada contraten con las Administraciones Públicas), empresas de sectores regulados especialmente dependientes de decisiones político-administrativas y empresas promotoras de suelo y vivienda, respecto de las autoridades urbanísticas<sup>58</sup> (éstos son los cuatro focos principales de corrupción).

---

<sup>58</sup> Ciertamente, sería mucho mejor organizar e institucionalizar los procesos de decisión de la Administración de forma que ésta quede desvinculada, en muchos de estos campos, de los políticos (por ejemplo, mediante Comisiones Regulatoras Independientes, adjudicaciones de contratos por concursos públicos decididos por Mesas de Contratación técnicas e independientes, etc.), pero mientras esto no se logre, hay que aislar estas empresas del favor político.

**Cuarta.**— Debe haber una financiación pública mínima, homogénea, que garantice una cierta igualdad básica de todos los partidos en el cumplimiento de las funciones que la Constitución les encomienda, lo que implica análogas oportunidades, proporcionadas a su respaldo social, en todo lo que suponga presencia en los medios públicos.

La financiación pública no debe convertir a los partidos en organizaciones para-gubernamentales, con su vida propia, ricamente financiada, al margen de la sociedad. Los partidos deben seguir siendo organizaciones privadas, vinculadas a la sociedad, a la que dicen representar. El mejor antídoto contra el despilfarro de fondos públicos y la creación de un aparato oligárquico que viva al margen de los ciudadanos, serían medidas como las siguientes:

1ª) La financiación pública debe ofrecer *un suelo común*, mínimo, igual para todos —pongamos el 20 por ciento del montante global— y un factor variable —que afectará al 80 por 100 restante— en función de la representatividad de cada partido, medida por el número de escaños y de votos obtenidos en las últimas elecciones del mismo nivel (europeas, nacionales o autonómicas y locales). Hay además que reservar un mínimo básico de financiación para las nuevas ofertas políticas que acrediten una determinada y cierta representación social, medida por el número de militantes o firmantes de cualquier nueva iniciativa. La democracia debe ser un sistema abierto, no cerrado.

2ª) Restricción de la financiación pública que debe limitarse a un *porcentaje máximo del total de ingresos* del partido (50%).

3ª) Debe regularse el *aumento anual máximo* de las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos; IPC más 3 puntos podría ser una medida prudente como límite del aumento máximo.

4ª) Exigencia de informes previos y públicos del Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas sobre los aumentos solicitados por los partidos. Éstos naturalmente no serían en ningún caso vinculantes, pero supondrían un juicio externo sobre los aumentos, que se haría público, exigiéndose motivación suficiente de unos y otros.

**Quinta.**— La financiación del sistema político democrático debe ser, por tanto, mixta, cubriendo el Estado con fondos públicos y, en su caso, con aportaciones públicas en especie (tiempos de presencia en los medios audiovisuales públicos, organización y gestión del proceso electoral, candidaturas, *mailings* por correo o conexiones a Internet, utilización de medios de transporte público bonificado y otros) los gastos esenciales de campaña y una dotación económica anual, prudente, para el funcionamiento ordinario de los partidos. En un sistema de financiación mixta, la pública puede y debe estar básicamente orientada al costeamiento de las campañas electorales, y la privada al

mantenimiento de la vida y actividades ordinarias de los partidos. El control del Tribunal de Cuentas debe recaer básicamente sobre la primera, con un modelo de contabilidad y rendición de cuentas en el que se recojan en detalle los gastos cubiertos con esos fondos; en términos más generales, como corresponde a toda asociación privada, debe regularse el control por el Tribunal de la financiación privada, en cuanto afecte al cumplimiento de las reglas de limitación, publicidad y transparencia que hay que dar a toda la financiación de los partidos. Estos aspectos deben regularse con normas de derecho público imperativas y sancionadoras.

**Sexta.**— Hay que limitar los gastos de los partidos, especialmente los gastos de campaña y los gastos de personal. Para ello, lo primero es cambiar el modelo y el estilo de campaña, por dos razones: porque son extraordinariamente onerosas y porque son infantiles y engañosas. Con ellas lo que se busca es engatusar a la gente con operaciones propagandísticas en las que se gasta un dineral y con las que se enriquece más de uno. El cambio debe consistir esencialmente en lo siguiente: menos propaganda (mítines multitudinarios, fotografías retocadas, miles de carteles, menos “*mailings*” masivos de candidaturas), menos desplazamientos en aviones privados y más debate en televisión y en radio; debates largos, plurales, detallados, no sólo entre los principales líderes sino entre diferentes candidatos (cada uno en su territorio, no sólo en Madrid).

Ciertamente es difícil limitar por ley el gasto electoral y ser capaces de controlar el efectivamente realizado. Se pueden poner algunos límites a determinados gastos controlables como son anuncios o espacios pagados en radio y televisión, en medios de opinión en general; también se puede limitar el tiempo en el que se pueden llevar a cabo las campañas oficiales, pero los límites entre lo que es campaña electoral y lo que son actos o reuniones de información, convenciones o foros de debate —que no se pueden prohibir ni limitar— es muy difícil de trazar. No es fácil definir qué períodos de tiempo o qué tipos de actos entrarían bajo esas limitaciones de gasto. Un partido está siempre en campaña. Por ello, *el único camino para limitar el gasto es limitar el ingreso* (al menos el público).

**Séptima.**— Hay que poner también límites al endeudamiento y depurar las prácticas crediticias de los partidos. Podría, conseguirse a través de tres medidas:

1<sup>a</sup>) En primer lugar, exigir la **publicidad de cada una de las operaciones** llevadas a cabo con entidades de crédito, que deberán registrarse ante la Junta Electoral Central, con comunicación de cada una de ellas al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

2<sup>a</sup>) En segundo lugar, hay que establecer un **límite legal a la cifra total de endeudamiento**, que no podrá superar un determinado porcentaje (entre un 20 y un 30%) de los ingresos totales acreditados, públicos y privados. Éstos últimos tienen que ser declarados individualmente cuando superen un determinado

umbral (por ejemplo, 200 euros) y se ubicarán en cuentas separadas (una para dotaciones públicas, otra para donaciones o aportaciones empresariales y otras para aportaciones de personas físicas por encima del umbral).

3ª) En tercer lugar, hay que **prohibir por Ley la condonación de deudas** por las entidades de crédito, que suponen casi siempre donaciones por encima de lo permitido, estableciendo la obligación de destinar, al menos, una parte de las subvenciones públicas, (por ejemplo, un 30 por ciento de la subvención ordinaria anual) al pago directo por el Estado con cargo a ellas de las deudas que tengan más de dos años de antigüedad. Esta medida evitaría situaciones rechazables para ambas partes; para los partidos, la mala costumbre de no pagar; y para los bancos, la tentación de chantajear a los partidos amenazándolos con ejecutar sus deudas si no se comportan de una determinada manera en algunas circunstancias. **La política y la banca, cuanto más lejos una de otra, mejor.**

**Octava.**— Hay que establecer la obligación legal de publicitar y dar absoluta transparencia a todos los gastos e ingresos de los partidos con el detalle que sea necesario. La publicidad, no sólo permite la fiscalización, sino que permite al electorado conocer y juzgar el uso que se hace de los dineros públicos, algo a lo que los ciudadanos —que son los que pagan— tienen derecho. También permite saber quiénes son los donantes “generosos”, que pueden buscar favores a cambio de sus aportaciones. Esta obligación de transparencia, es esencial. Debe haber un modelo de contabilidad detallada tanto de ingresos como de gastos. Todas las cuentas, anuales o electorales, deben pasar por una auditoría externa obligatoria. Todos los préstamos bancarios, especialmente de las cajas de ahorros, deben tener publicidad y registro (en el Banco de España y en el Tribunal de Cuentas). Asimismo, debe establecerse un control eficaz por parte del Tribunal, con un sistema sancionatorio grave. Las sanciones deben ser económicas y personales; en concreto, deben consistir en la privación de fondos públicos en el siguiente o siguientes ejercicios para los partidos incumplidores y en la inhabilitación para el ejercicio de cargos y funciones públicas de aquellas personas sobre las que recaiga la obligación de presentar las cuentas y no lo hagan (o las falseen). El informe pormenorizado, anual o electoral, que en cada caso se exija a los partidos, debe ser aprobado por un comité *ad hoc* de éstos, integrado por aquellos miembros de la Comisión Ejecutiva que se designe para ello y en el que deberá estar necesariamente el (la) Secretario(a) General. Ellos serán responsables personales de la complitud y veracidad de las cuentas.

**Novena.**— Hay que descentralizar la financiación, tanto la recaudación como el gasto. Ello permitirá y promoverá, tanto la democracia interna en los partidos como su conexión con la sociedad. Cada candidato debe buscar y levantar dinero en su entorno y en su circunscripción, para la defensa de los intereses de la sociedad a la que quiere

representar<sup>59</sup>. Muchas pequeñas donaciones pueden obtenerse así, de muchas personas que se vinculan a lo que el candidato representa. Recaudar dinero ya es hacer campaña y conseguir votos, como se ha demostrado recientemente con la masiva recaudación de Obama por Internet. Las cenas o las fiestas recaudatorias, la organización de actividades de todo tipo (loterías, rifas, subastas, actuaciones de artistas) con este fin, la petición directa por Internet y otras muchas iniciativas suponen la vinculación del partido a la sociedad, al mismo tiempo que se encuentra apoyo económico.

**Décima.**— Hay que dar un **tratamiento fiscal** adecuado a las donaciones que se hagan a los partidos; éstas deben ser fiscalmente deducibles de la base imponible, como un gasto más, tanto en el impuesto general sobre la renta de las personas físicas, como en el impuesto de sociedades. Cabe plantearse la posibilidad de poner límites a la deducción en la base (por ejemplo, hasta 60.000 euros en el primer caso y 140.000 euros en el segundo), si es que no existen límites a la aportación (que ya hemos dicho que también deben existir).

Estas son algunas propuestas que someto gustosamente a cualesquiera otras mejor fundadas. Con ellas se contribuiría —creo— muy decisivamente a regenerar y hacer realidad la democracia española, hoy tan falseada.

Madrid, 15 de junio de 2009

---

<sup>59</sup> Esto, naturalmente, no resulta muy practicable con listas cerradas y bloqueadas en las que se vota al partido, no al candidato; éste se inhibe, normalmente, de esta tarea en España, lo que es nefasto. Sobre el tema, vid. G. Ariño, “Partidos y democracia...”, cit., nota 26 supra.



## FORO DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Foro de la Sociedad Civil fue creado como asociación el 11 de febrero de 2008 e inscrito en el registro del Ministerio de Interior el 7 de abril de ese mismo año.

En la Declaración de Principios de la asociación, ésta se define como un foro abierto al talento, partidario decidido del debate, polo de atracción de la inteligencia crítica, lugar para el despliegue de proyectos y promotor, en fin, de las ideas y la innovación.

Sus componentes están convencidos de que un país es más próspero y estable, crece más y es más solidario, no sólo cuando cuenta con un Estado de Derecho plenamente consolidado, sino cuando posee, a su vez, una sociedad civil que se manifiesta participativa y corresponsable del devenir de la vida pública y colectiva.

El Foro de la Sociedad Civil pretende ser un foro de estudio y debate permanentes, un lugar de encuentro abierto a la pluralidad de realidades de nuestro país y una plataforma de lanzamiento de nuevas ideas y propuestas que ayuden al proceso continuado de modernización y avance de España en las próximas décadas, de tal manera que trate de convertirse en el germen de un movimiento de renovación de la vida democrática española.

### **Presidente**

IGNACIO CAMUÑAS SOLÍS  
Diplomático y Ex Ministro

### **Vicepresidentes**

GASPAR ARIÑO ORTIZ  
Catedrático de Derecho Administrativo

AUGUSTÍN MUÑOZ GRANDES  
Teniente General del Ejército

JUAN ANTONIO SAGARDOY BENGOCHEA  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

### **Vocales**

JOSÉ MARÍA DE AREILZA CARVAJAL  
Decano IE Law School

RAFAEL BENJUMEA CABEZA DE VACA  
Ingeniero de Minas

JULIO BANACLOCHE PALAO  
Catedrático de Derecho Procesal — UCM

LUIS FELIPE CASTRESANA  
Abogado del Estado

JAVIER CARVAJAL GARCÍA-VALDECASAS  
Abogado

IGNACIO EYRIES GARCÍA DE VINUESA  
Ingeniero de Caminos

JOSÉ CUENCA ANAYA  
Embajador de España

FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDRÉS  
Economista

FERNANDO EGUIDAZU PALACIOS  
Técnico Comercial del Estado  
Vicepresidente del Círculo de Empresarios

Profesor de Economía, IE Business School

LUIS FELIU ORTEGA  
Teniente General del Ejército

BLANCA LOZANO CUTANDA  
Catedrático de Derecho Administrativo

JOAQUÍN GARCÍA-ROMANILLOS  
Secretario General — Consejo General de la  
Abogacía

BENIGNO PENDÁS  
Letrado de las Cortes

JOAQUÍN NEBREDA  
Abogado

FRANCISCO RUIZ RISUEÑO  
Abogado del Estado

RAFAEL PUYOL ANTOLÍN  
Presidente de IE Universidad  
Vicepresidente Fundación Instituto de Empresa

JUAN VELARDE FUERTES  
Catedrático de Universidad  
Vicepresidente de la Real Academia de  
Ciencias Morales y Políticas

MERCEDES SENÉN  
Letrado de las Cortes

ELOY YBÁÑEZ BUENO  
Embajador de España

### **Tesorero**

JUAN CANO-CORTÉS  
Economista

### **Secretario**

MANUEL PINO CRUZ  
Abogado

### **Vicesecretario**

JOSÉ MARÍA MONTOTO CAÑAS  
Abogado