

EL GASTO PÚBLICO EN FINANCIACIÓN POLÍTICA: LAS SUBVENCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO DE LOS PARTIDOS (*)

ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA
JOAQUÍN ARTÉS CASELLES
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN.—EVOLUCIÓN NORMATIVA DESDE 1976 HASTA 1987.—LA LEY DE FINANCIACIÓN DE 1987.—SUBVENCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA EL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO.—EL INTENTO REFORMISTA DE FINALES DE LOS AÑOS 1990.—LAS CANTIDADES REPARTIDAS.—EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTIDOS EN LA PRÁCTICA.—UNA PROPUESTA PARA LA FINANCIACIÓN DEL GASTO CORRIENTE DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Con el restablecimiento de la democracia se inició en España la regulación de la actividad financiera de las formaciones políticas. Este artículo aborda el estudio de las subvenciones públicas para el funcionamiento corriente de los partidos y examina la evolución durante el último cuarto de siglo tanto de las normas legales aplicadas como de los fondos repartidos. Nuestro objetivo es averiguar si el comportamiento observado por las organizaciones políticas durante el amplio período temporal examinado es com-

(*) Este estudio fue posible gracias a la ayuda económica que nos concedió la Universidad Complutense de Madrid con la aprobación del proyecto de investigación PR1/03-11618. Estamos en deuda con el diputado Francisco Fernández Marugán por la generosidad con la que se prestó a contestar a nuestras preguntas.

patible con las predicciones de la teoría de la elección racional. También formulamos una propuesta de financiación de los partidos que eliminaría, a nuestro juicio, los aspectos más criticables del sistema vigente.

Palabras clave: financiación de los partidos políticos, elección racional, preferencia revelada, mecanismos fiscales para la participación política.

ABSTRACT

Spain started the regulation of party financing in the mid seventies when democracy was restored. This paper deals with is about public subsidies for funding the current expenditure of political parties. It reviews the trends in legislation and practices in political finance during the last quarter of a century. Our purpose is to find out whether the observed behaviour of parties is consistent with the predictions of rational choice theory. We also suggest a new way to fund the parties that in our view would do away with most of the reported shortcomings of the present system.

Key words: financing political parties, rational choice, revealed preference, fiscal instruments to party funding.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se ocupa de la financiación pública para el gasto corriente de los partidos políticos españoles (1) y de cómo ha evolucionado desde el restablecimiento de la democracia hasta el presente. En las primeras secciones abordamos la regulación de las ayudas públicas desde mediados de los años setenta, deteniéndonos en la influyente ley de 1987 y en el frustrado intento de sustituirla que tuvo lugar a finales de los años noventa. A continuación pasamos revista a la evolución de las subvenciones para el funcionamiento ordinario recibidas por los partidos durante el período para el que dispone-

(1) El grueso del gasto público en financiación política se destina a sufragar el coste de las organizaciones permanentes de los partidos (mantenimiento de sedes y personal) y a compensar los desembolsos excepcionales que originan las elecciones. Los partidos reciben, además, financiación pública para las fundaciones que se ocupan de difundir su ideario y preparar los programas electorales. Estas ayudas, junto a otras que van a parar a sus organizaciones juveniles o a sus publicaciones periódicas, están dispersas en los presupuestos de los diferentes organismos del sector público. Una estimación del gasto público en financiación política debería incluirlas dentro del total. En este artículo nos ocupamos sólo de las asignaciones presupuestarias para el funcionamiento general.

mos de datos. La información cuantitativa que presentamos nos permite mostrar la tendencia temporal de las ayudas públicas y poner de relieve los importantes cambios operados en su estructura durante la última década. Siguiendo el enfoque de la elección racional, interpretamos esos cambios y el fracaso de la estrategia reformista ensayada a finales de los años noventa como una respuesta optimizadora de las formaciones políticas a la crisis de credibilidad desencadenada por los escándalos de financiación irregular que saltaron a los medios de comunicación a finales de los ochenta. En una sección posterior examinamos las deficiencias que muestra en la práctica el sistema de control de la actividad económica de los partidos a la luz de los informes publicados por el Tribunal de Cuentas, el organismo público encargado de su fiscalización. En el apartado previo a las conclusiones formulamos una propuesta para la financiación del gasto corriente de las formaciones políticas basada en los criterios de eficiencia y equidad utilizados por el análisis económico para evaluar los programas de gasto público. Nuestra propuesta permitiría corregir algunos de los problemas detectados en los apartados anteriores y mejoraría, presumiblemente, la confianza del público en las instituciones democráticas.

EVOLUCIÓN NORMATIVA DESDE 1976 HASTA 1987

El primer documento de la Transición sobre partidos políticos fue la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas. De acuerdo con su expresiva declaración de motivos, su propósito era garantizar «la transparencia y máxima limpieza en lo que se refiere al régimen económico patrimonial de las asociaciones políticas con el fin de evitar, en defensa de la sociedad, del Estado y de la propia libertad de asociación, que se desvirtúen sus auténticos objetivos políticos, y que sean convertidos en meros instrumentos de grupos económicos o sirvan a finalidades ideológico-políticas que escapen a la voluntad y a los intereses de la comunidad política española».

Para promover estos fines, la ley enumeraba las fuentes de las que las asociaciones podían obtener recursos (cuotas y otras aportaciones de sus afiliados, productos de las actividades propias de la asociación, rendimientos patrimoniales, donaciones y legados, créditos y posibles subvenciones públicas), exigía la identificación de los donantes y prohibía la aceptación de ayudas del extranjero. Establecía asimismo un sistema de control económico por el que las asociaciones tenían la obligación de hacer un inventario anual de sus bienes y llevar registros de sus ingresos y gastos, que habrían de presentar al Ministerio de la Gobernación durante el primer trimestre del año.

La contabilidad, tras ser sometida al control del Tribunal de Cuentas, debería hacerse pública.

De esta primera norma destaca el recelo con que se contemplan las formaciones políticas y la aparente apuesta para su sostenimiento económico por la financiación mixta, predominantemente privada. La ley sólo establece la posibilidad de subvencionar el funcionamiento corriente de las asociaciones a través de los Presupuestos Generales del Estado, pero no especifica una fórmula para determinar las dotaciones ni su reparto. Que nosotros sepamos, no se otorgaron ayudas al amparo de esta norma. Y, si existieron, no las hemos localizado en los presupuestos.

Las subvenciones para el funcionamiento ordinario empezaron a distribuirse tras la aprobación de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos, que derogó en parte la de Asociaciones Políticas. El nuevo régimen estableció la obligatoriedad de las ayudas públicas para gastos corrientes y una regla de reparto basada en los escaños y votos obtenidos en las elecciones a Cortes Generales: el doble criterio simple. Cada partido recibiría una cantidad fija por acta de diputado o senador más otra variable, según los votos de sus candidaturas en las circunscripciones en las que hubieran logrado representación. La ley no fijó, sin embargo, ninguna fórmula para determinar la cuantía global de las subvenciones. Por otra parte, como se derogaron los apartados de la ley de 1976 relativos al control de la contabilidad de las formaciones políticas, se dio la paradoja de que al tiempo que se implantaba la financiación pública para los partidos, éstos quedaban exentos de la fiscalización de sus cuentas (una situación que se prolongó hasta 1987). Otro aspecto llamativo de la ley de 1978 es que no estableció restricción alguna sobre las donaciones procedentes del extranjero.

Los fondos concedidos al amparo de esta ley pasaron de 1.700 millones de pesetas en 1980 a 3.102 en 1986 (2), cantidades que resultaron insuficientes para cubrir los costes de funcionamiento de unos partidos en proceso de consolidación. La idea que inspiró la ley de 1978 parece haber sido reservar el dinero público para sufragar los costes electorales y la actividad de los grupos parlamentarios y dejar que el grueso de los gastos corrientes de los partidos se financiara con las cuotas de sus militantes y otras aportaciones privadas. Pero la escasa militancia política en los inicios de la Transición frustró estos planes en unos años en los que la multiplicación de los procesos

(2) Los primeros fondos para el funcionamiento ordinario se concedieron en 1978 y 1979, por valor de 1.652 y 1.594 millones de pesetas respectivamente. Como no existía dotación presupuestaria fueron aprobados como créditos extraordinarios. Desde 1980 las ayudas se incorporaron a los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

electorales (una media de 2 por año durante 10 años) llevó a los partidos a un endeudamiento preocupante.

LA LEY DE FINANCIACIÓN DE 1987

La Ley 3/1987 sobre Financiación de Partidos Políticos supuso un importante cambio en el planteamiento sobre el que descansaba la financiación pública del gasto ordinario.

El artículo 2 de la nueva ley enumera los medios que pueden formar parte de la financiación de los partidos. Entre los privados señala las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades de las formaciones políticas, los rendimientos de su patrimonio, las herencias y legados, los créditos que concierten, y los donativos procedentes de personas físicas y jurídicas. En la financiación pública incluye las ayudas para gastos electorales, las concedidas a los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las asambleas autonómicas, y las subvenciones anuales para el funcionamiento corriente, que son el objeto principal de la ley. El artículo 8 limita al 25 por 100 los fondos procedentes de la financiación pública que los partidos pueden dedicar a amortizar las deudas contraídas con las entidades de crédito (3).

El artículo 3 mantiene la obligación del Gobierno central de asignar fondos en los Presupuestos Generales del Estado para sufragar el gasto corriente de las formaciones políticas con representación parlamentaria. E introduce una nueva modalidad del principio basado en los escaños y votos para la distribución de las ayudas públicas: el doble criterio corregido. Un tercio de la cantidad presupuestada para el funcionamiento ordinario se reparte proporcionalmente al número de representantes de cada partido en el Congreso de los Diputados (no en ambas cámaras de las Cortes Generales, como hasta entonces). Y los dos tercios restantes se distribuyen según los sufragios que

(3) En su comparecencia ante la comisión parlamentaria que investigó durante la V legislatura la financiación de los partidos políticos, el Secretario de Finanzas del PSOE entre 1988 y 1991 dijo que los redactores de la ley de 1987 no quisieron impedir que los partidos pudieran dedicar más del 25 por 100 de las subvenciones públicas a pagar sus deudas, si no que ninguna entidad de crédito pudiera exigir a un partido reembolsos que superaran el 25 por 100 de la subvención. Lo que se pretendía, a juicio del compareciente, «era [la aprobación de] una medida cautelar para que un banco no embargara a un partido». Pero la redacción del texto legal dificultó considerablemente, en su opinión, el pago de las deudas contraídas por los partidos (ver *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, V Legislatura*, 28 de noviembre de 1994, páginas 11.166 y 11.190).

sirvieron para la obtención de los escaños de diputado (no de diputado y senador, como en la ley de 1978). Se dejan sin subvención los votos de los partidos que no superen la barrera del 3 por 100 establecida por la Ley de Régimen Electoral General de 1985. Y las ayudas aprobadas se declaran incompatibles con cualquier otra que figure en los Presupuestos Generales del Estado, a excepción de las destinadas a resarcir a los partidos por sus gastos electorales y las concedidas a los grupos parlamentarios del Congreso, el Senado y las asambleas autonómicas.

El nuevo régimen de financiación fue aprobado por una amplia mayoría de diputados (4). Las actas de los debates muestran que las diferencias entre los grupos parlamentarios se plantearon principalmente por el reparto de las subvenciones y la procedencia de los fondos públicos autorizados para costear la actividad ordinaria. El grupo parlamentario de Minoría Catalana pidió que los escaños y votos computables para la distribución de las ayudas fuera la suma de los obtenidos en las elecciones al Congreso y al Senado. El Grupo Vasco reclamó que se añadieran a los anteriores los escaños y votos en las elecciones autonómicas; y que los gobiernos autónomos, juntas generales y ayuntamientos pudieran conceder subvenciones de funcionamiento, al igual que el Estado. Todas estas aspiraciones quedaron fuera del texto legal.

Hay que destacar también que en los debates en la comisión constitucional y en el pleno del Congreso que precedieron a la aprobación de la ley, no se plantearon objeciones a la doble restricción que imponían los requisitos de representación y del umbral electoral para percibir las subvenciones. Es comprensible que así fuera por lo que se refiere al primer requisito, porque todas las formaciones parlamentarias se beneficiaban de la limitación del número de partidos que podían optar a las ayudas.

Pero que no se cuestionara la exigencia del 3 por 100 del voto válido de la circunscripción es sorprendente, porque la medida perjudicaba a partidos de tamaño medio y electorado disperso representados en el Parlamento, como la coalición Izquierda Unida. En las elecciones legislativas de 1986, por ejemplo, los votos computables de esta formación a efectos de las ayudas para el funcionamiento ordinario fueron casi 250 mil menos (algo más de la cuarta parte) de los obtenidos por sus candidaturas al Congreso de los Diputados (5). Otros partidos pequeños también recibieron ayudas inferiores

(4) La Proposición de Ley fue aprobada por el Pleno del Congreso con 244 votos a favor, 16 en contra y 2 abstenciones (ver *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, III Legislatura, número 48, 7 de mayo de 1987).

(5) Es, por tanto, llamativa la ausencia de objeciones del grupo parlamentario de IU en la tramitación parlamentaria de la ley, que puede comprobarse en las actas del debate de la

a las que les habrían correspondido sin el requisito del 3 por 100, aunque las diferencias fueron menores (6). Para los grandes partidos estatales los votos computables a efectos de las subvenciones coincidieron, como era de esperar, con los registrados (7).

Como en la ley de partidos de 1978, la nueva ley de financiación dejaba sin determinar la cuantía de las ayudas para el funcionamiento ordinario, que, al igual que entonces, eran decididas por las propias formaciones políticas e incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado de cada año. Pero la aprobación de la nueva ley supuso un salto cuantitativo notable. Las cifras presupuestadas pasaron de 3.102 millones de pesetas en 1986 a 7.500 en 1987. Un crecimiento indicativo del cambio en el modelo que inspiraba la legislación hasta ese momento: frente a la pretensión implícita en la ley de 1978 de que los partidos fueran sostenidos por la sociedad civil, la de 1987 se inclinaba por el predominio casi exclusivo de la financiación pública.

Respecto a la financiación privada para el gasto ordinario, el artículo 8 de la ley establece que los donativos de personas físicas y jurídicas (nacionales o extranjeras) han de ser no finalistas e inferiores a 10 millones de pesetas por año. Y aunque las aportaciones no requieren la identificación del donante, deben hacerse en cuentas bancarias específicas en las que sólo figuren ingresos de esta procedencia. Las donaciones privadas que recibe un partido tampoco puede superar el 5 por 100 de la cantidad total asignada en los Presupuestos Generales del Estado para el funcionamiento ordinario (8). Otras restricciones que contempla la ley son la necesidad de acuerdo corporativo previo para los donativos de personas jurídicas y la prohibición de aceptar

toma en consideración de la proposición de ley por el pleno del Congreso (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, número 29, 1987), en la discusión que precedió al dictamen de la comisión constitucional (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones*, número 121, 1987) y en la sesión plenaria del Congreso en la que se aprobó la proposición de ley (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, número 48, 1987).

(6) La diferencia entre votos obtenidos y computables fue de 7.645 para Euskadiko Ezkerra, 6.927 para las Agrupaciones Independientes de Canarias, 6.705 para el Centro Democrático y Social, 4.935 para el Partido Nacionalista Vasco y 3.137 para Unión Valenciana. Los votos computables para el cálculo de la subvención para el funcionamiento ordinario figuran en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas referido al año 1986, *Boletín Oficial del Estado*, número 242, 9 de octubre de 1990, página 29.586.

(7) Éste fue también el caso de Convergencia i Unió y el Bloque Nacionalista Galego.

(8) Como la subvención estatal para el funcionamiento ordinario en el presupuesto de 1987 fue de 7.500 millones de pesetas, cada partido podía recibir ese año hasta 375 millones de pesetas de donativos anónimos.

los que procedan de empresas públicas o que contraten con las administraciones públicas.

La ley restableció el control externo sobre la financiación de los partidos. Cuando éstos reciban fondos públicos para su actividad permanente, quedan obligados a presentar en los 6 meses posteriores al cierre del ejercicio la contabilidad de sus ingresos y gastos al Tribunal de Cuentas, que dispone de 8 meses para supervisarla y emitir informe.

El cumplimiento de estas obligaciones distó mucho de ser ejemplar, porque ni las formaciones políticas ni el órgano encargado de fiscalizarlas estaban preparados para asumirlas. Como se detalla más adelante, los partidos presentaron unas cuentas incompletas y con numerosos errores, al menos en los primeros años tras la entrada en vigor de la ley. Por su parte, el Tribunal de Cuentas, desbordado por el encargo de examinar las contabilidades anuales de una veintena de organizaciones políticas receptoras de las subvenciones de funcionamiento, no fue capaz de presentar los resultados de su fiscalización en los 8 meses estipulados.

SUBVENCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los partidos también obtienen recursos para el funcionamiento ordinario de las subvenciones de sus grupos de representantes en el Congreso, el Senado, las asambleas autonómicas y el Parlamento Europeo. La propia ley de 1987 considera los fondos procedentes de estas cámaras como recursos del partido al que pertenecen los miembros del grupo parlamentario (9).

Las ayudas para los grupos políticos de las Cortes Generales se introdujeron tras las elecciones legislativas de 1977 en los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado, que contemplaban la concesión de locales y medios materiales para sus grupos parlamentarios, así como las entregas de dinero en función del número de miembros del grupo.

Los reglamentos del Congreso y el Senado redactados tras las elecciones generales de 1982 mantuvieron ambas ayudas. Respecto a la subvención monetaria, los nuevos reglamentos establecen que los grupos parlamentarios perciban una cantidad fija (igual para todos) y otra variable (dependiente del

(9) Las subvenciones no se canalizan en su totalidad hacia el funcionamiento corriente de los partidos. En Italia, por ejemplo, los presidentes de los grupos parlamentarios tienen la obligación legal de remitir al partido el 90 por 100 de la subvención (ver Parlamento Europeo, 1991, 25). En España, la práctica común es que los partidos cobren la subvención y transfieran una parte al grupo parlamentario.

número de miembros del grupo) (10). La autoridad competente para distribuir los fondos es el órgano de dirección de las cámaras: la Mesa del Congreso o del Senado. Los grupos del Congreso tienen que llevar una contabilidad específica de la cantidad recibida, que debe entregarse a la Mesa cuando ésta lo solicite (requisito que no afecta a los grupos del Senado). La información sobre las cantidades fija y variable no se publica y la Mesa de la Cámara no siempre la facilita (11).

Los reglamentos de las asambleas autonómicas aprobaron normas similares a las de las Cortes Generales para costear la actividad de sus grupos parlamentarios (12). Aunque nuestra información sobre el montante de las ayudas desglosado por comunidades autónomas es fragmentaria (13), en los cuadros 1 y 4 figuran las cantidades globales abonadas a las formaciones políticas por las cámaras autonómicas.

(10) Según LÓPEZ GARRIDO (1994, 66), la cantidad fija se estableció en 1978 en 1 millón de pesetas por mes para el Congreso y 2 millones al año para el Senado, y la variable en 60 mil pesetas por escaño para ambas cámaras. En 1993, según la misma fuente (LÓPEZ GARRIDO, 1994, 68), la cantidad fija mensual por grupo en el Congreso fue de 2.530.956 pesetas y la variable de 145.684 pesetas por escaño. Para el Senado, las cifras mensuales fueron de 1.118.280 y 151.619, respectivamente. Como puede verse, las ayudas de funcionamiento concedidas a sus grupos por las dos cámaras se fueron aproximando con el tiempo, aunque siguen siendo mayores las del Congreso.

(11) SAIZ ARNAIZ (1989, 184), solicitó esta información por escrito a la Secretaría General del Congreso de los Diputados sin obtener respuesta. Los datos que proporciona para el año 1989 están tomados del diario *El País* de 26 de enero de ese año: cada grupo parlamentario del Congreso recibía mensualmente una subvención fija de 2 millones a la que se añadía un componente variable de 110 mil pesetas por diputado. Nosotros pedimos a la Mesa del Congreso, en septiembre de 2003, información sobre las cantidades fija y variable percibidas por los grupos parlamentarios. Tampoco recibimos respuesta. La Mesa del Senado, por el contrario, sí accedió a nuestra solicitud, informándonos que la subvención fija mensual en el año 2003 fue de 7.233,86 € por grupo parlamentario y la variable de 1.362,50 € por senador.

(12) PAJARES MONTOLÍO (1998, 53) enumera los artículos de los reglamentos autonómicos en los que se contemplan estas subvenciones.

(13) Según LORENZO MARTÍN (1994, 349), la evolución de las subvenciones de los grupos parlamentarios de las Cortes de Castilla y León fue la siguiente: de una media de 1.164.000 pesetas por procurador y año en 1984 se pasó a 3.400.000 en 1995. Según el autor, procurador entonces en las Cortes de Castilla y León por el PSOE, la mitad de los fondos recibidos por el grupo parlamentario socialista en esa comunidad fueron transferidos a la comisión ejecutiva regional del Partido Socialista de Castilla y León. LEDESMA BARTRET (1994, 355) describe una situación parecida en el grupo parlamentario socialista de la Asamblea de Madrid. Según el diario *El País* del 19 de junio de 2003, los grupos parlamentarios del Parlamento vasco recibieron ese año 15.000 € al mes como asignación fija y 2.500 € por escaño. De acuerdo con la misma fuente (el diario *El País* del 8 de julio de 2003), la Mesa de la Asamblea de Madrid aprobó en diciembre de 2002 una subvención de cuantía similar.

OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA EL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO

Una forma de financiación pública indirecta del gasto corriente es la contribución que los representantes electos y otros cargos públicos tienen que hacer al partido en el que militan (14). Esta fuente de ingresos, que en algunos países se conoce como «el impuesto del partido», también podría denominarse diezmo, por el porcentaje de los ingresos que se suele aportar (15). Catalogar esta fuente de ingresos como financiación pública o privada depende de cómo se interprete su incidencia; es decir, de cómo supongamos que se determinan los sueldos de los representantes electos y cargos públicos (16). Si se fijan para que éstos reciban los mismos ingresos netos que si la contribución al partido no existiera, la carga del diezmo recaería sobre los presupuestos públicos. Porque aunque nominalmente fuera descontada del sueldo de los representantes políticos, no afectaría de hecho a su bienestar. Como este supuesto (que los salarios brutos se aumentan para añadir la contribución al partido y mantener el salario neto) es el que nos parece más verosímil, consideramos las aportaciones de los cargos y representantes como parte de las subvenciones públicas. En la contabilidad que los partidos presentan al Tribunal de Cuentas figura, sin embargo, como financiación privada.

En los años noventa los partidos se dotaron de nuevos medios para la financiación de su actividad normal, mediante la aprobación de ayudas por parte de las administraciones locales y de algunos gobiernos autonómicos (17).

(14) Algunos partidos contabilizan de hecho como ingresos las retribuciones de los diputados de su grupo parlamentario y como gastos de personal las cantidades que les entregan tras el descuento de la cuota del partido. Esta forma de registro es considerada irregular por el Tribunal de Cuentas, porque la titularidad de los ingresos corresponde a los diputados.

(15) El responsable de organización de Izquierda Republicana de Catalunya dijo en la comisión parlamentaria sobre la financiación de los partidos políticos que los estatutos de su formación obligan a los cargos electos a contribuir al partido con el 10 por 100 de su sueldo (ver *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, V Legislatura*, número 430, 24 de febrero de 1995, página 13.106). Según DEL CASTILLO (1985, 219 y 225), los cargos públicos del Partido Popular y del PSOE están en la misma situación.

(16) Los diputados autonómicos, salvo los del Parlamento de Cataluña, las Cortes Valencianas y los parlamentos del País Vasco, Galicia y Andalucía, no reciben un sueldo sino que son retribuidos con dietas por la asistencia a las sesiones parlamentarias. En el año 2003, según el diario *El País* del 19 de junio de ese año, el sueldo de los parlamentarios vascos fue de 58.210 € brutos anuales, más una cantidad para desplazamientos de 3.444 € para los diputados alaveses, 5.052 para los vizcaínos y 5.556 para los guipuzcoanos. Cuando los parlamentarios autonómicos cobran mediante dietas, los partidos también retienen una parte de los ingresos como aportación a sus gastos de funcionamiento ordinario.

(17) En Suecia, desde 1969, los gobiernos regionales y locales también conceden subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos representados en las asambleas de

El Gobierno Vasco incluye desde 1990 en la ley de presupuestos subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos representados en el parlamento de Vitoria. Su cuantía creció de 1,7 a 3,6 millones de euros entre 1992 (primer año en el que figuran en los informes del Tribunal de Cuentas) y 2001. Como ocurre con la subvención estatal, son los propios partidos los que determinan la cuantía global de la dotación. Y su reparto se hace aplicando el doble criterio corregido de la ley de 1987 a los resultados de las últimas elecciones al parlamento vasco.

Asimismo, en el informe de fiscalización del año 2000, el Tribunal de Cuentas informa de la concesión por la Generalidad de Cataluña a los partidos representados en el parlamento autonómico de una ayuda de 1,8 millones de euros, que en el año 2003 alcanzó los 6 millones (18). La fiscalización de estas cantidades, que los partidos pueden dedicar a sufragar gastos corrientes, corre a cargo de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (el órgano de control del gasto público autonómico) (19).

También pueden recibir subvenciones de funcionamiento, de acuerdo con Ley 11/1999 Reguladora de las Bases del Régimen Local, los grupos de cargos electos de las corporaciones locales. Los subsidios concedidos al amparo de esta norma, al igual que los de las Cortes Generales y las asambleas autonómicas, constan de un componente fijo y otro variable. La ley no establece ningún criterio para la determinación de las ayudas, que son asignadas por el pleno de la corporación local. La única restricción que contempla es que su importe respete el límite que pudieran imponer las leyes de Presupuestos Generales del Estado y que las ayudas no se destinen a retribuir servicios de personal de las corporaciones o a la adquisición de activos patrimoniales de carácter fijo.

La información sobre las cantidades que los partidos reciben de las corporaciones locales (diputaciones provinciales, juntas generales, cabildos insulares, ayuntamientos, mancomunidades de municipios y otros entes territoriales), se encuentra en las memorias del Tribunal de Cuentas. Es llamativo el rápido crecimiento en la última década de esta fuente de ingresos, de la que en el año 2001 procedía casi la cuarta parte de la financiación pública de los partidos. Las formaciones políticas que obtienen estos fondos los consi-

las provincias y municipios. Según NASSMACHER (1989, 247), las subvenciones de las provincias son las que han mostrado un crecimiento más rápido.

(18) La información sobre la cifra del año 2003 procede del diario *El País*, del 20 de septiembre de 2004.

(19) Atribución que quiebra, según el Tribunal de Cuentas, la competencia exclusiva que la ley de 1987 le otorga en la fiscalización de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de las formaciones políticas.

deran parte de su financiación ordinaria, aunque se resisten a declararlos en la contabilidad que rinden al Tribunal de Cuentas.

EL INTENTO REFORMISTA DE FINALES DE LOS AÑOS 1990

La comisión parlamentaria creada durante la V Legislatura para investigar los escándalos de financiación irregular difundidos por los medios de comunicación desde finales de los años ochenta, no contribuyó a mejorar la imagen de los partidos ante la opinión pública. Pero sirvió para que éstos respondieran a su crisis de credibilidad con propuestas dirigidas a revisar su régimen de financiación.

En los primeros meses de la VI Legislatura, los grupos parlamentarios del Congreso presentaron varias iniciativas de reforma de la ley de 1987 (20). La ponencia encargada de informar las proposiciones de ley (formada por tres miembros del grupo Popular, dos del Socialista, uno de Izquierda Unida, uno de Convergencia y Unión, uno del Partido Nacionalista Vasco, uno de Coalición Canaria y uno del Grupo Mixto) presentó en enero de 1998 un texto unificado que tomaba como base la propuesta del grupo Popular. Fue suscrito por éste y los grupos catalán, vasco y canario, quedando la izquierda fuera del acuerdo.

Los principales rasgos de la propuesta que la ponencia sometió a la comisión constitucional del Congreso son los siguientes:

- El texto amplía los recursos públicos para la financiación de las formaciones políticas enumerados en la ley de 1987 con las siguientes incorporaciones: (1) los fondos para gastos ordinarios de los partidos que se asignen en los presupuestos de las comunidades autónomas (a petición del grupo Vasco) y en los de las entidades locales (una reivindicación que los grupos Vasco y Catalán plantearon sin éxito en la tramitación de la ley de 1987), (2) las subvenciones a los grupos de representantes en el Parlamento Europeo y las corporaciones locales, y (3) las ayudas de carácter extraordinario para realizar campañas de propaganda, contempladas en la Ley Reguladora de las Modalidades de Referéndum (de escasa importancia comparadas con las dos precedentes).

(20) Las proposiciones de ley de los grupos se publicaron en 1996 en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Serie B. La del grupo Socialista el 14 de junio, las de los grupos Popular, Catalán y Vasco el 4 de julio, y la del grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya el 16 de septiembre. El informe de la ponencia y el texto unificado se publicaron el 5 de enero de 1998 en el mismo medio.

- Mantiene el procedimiento establecido en la ley de 1987 para la distribución de las subvenciones estatales así como la indeterminación de su cuantía, que sigue dependiendo de las decisiones de los propios partidos. En la redacción del texto unificado no se tuvieron en cuenta las propuestas de los grupos Socialista y de Izquierda Unida de elevar el montante anual de las ayudas estatales al menos en el porcentaje de aumento del Índice de Precios al Consumo. Ni la reclamación de Izquierda Unida para que se computaran todos los votos obtenidos por los partidos representados en el Congreso, aunque no superaran el 3 por 100 del voto válido de la circunscripción electoral.

- Introduce cambios de importancia en la regulación de la financiación privada. La aportación máxima de una misma persona física o jurídica para gastos corrientes se eleva de 10 a 25 millones de pesetas anuales (de unos 60 mil a 150 mil €), salvo cuando proceda de disposiciones *mortis causa*, fundaciones de los partidos o asociaciones sin ánimo de lucro (excepciones que proporcionan vías para burlar la restricción). Desaparecen también las aportaciones anónimas y con ellas el techo del 5 por 100 de la cantidad asignada para el funcionamiento ordinario en los Presupuestos Generales del Estado que un partido podía recibir de fuentes privadas para cubrir gastos corrientes (una medida a la que el grupo Catalán se había opuesto con fuerza cuando se introdujo en 1987). Y se regulan por primera vez las aportaciones en especie. La línea divisoria entre los grupos que apoyaron el texto unificado y los que quedaron fuera (el Socialista y el de Izquierda Unida) fue el tratamiento de las donaciones de las personas jurídicas, que los partidos de izquierda quisieron prohibir (21).

(21) La propuesta inicial presentada por el grupo Popular mantenía el carácter anónimo de las donaciones y ampliaba el techo anual de las aportaciones privadas que podía recibir un partido del 5 al 10 por 100 de la subvención estatal para el funcionamiento ordinario consignada en los Presupuestos Generales del Estado. También contemplaba, al igual que la proposición del grupo Catalán, que la contribución máxima no pudiese superar el 15 por 100 del presupuesto del partido, para dificultar su control financiero. Ambas medidas desaparecieron del texto unificado de la ponencia. Según la información publicada por el diario *El País* del 5 de julio de 1996, durante la V Legislatura, populares y socialistas habían alcanzado un acuerdo verbal por el que si el PP renunciaba a las donaciones anónimas, el PSOE aceptaría las procedentes de personas jurídicas. El mismo diario del 10 de septiembre de 1997 informaba que el PSOE estaba dispuesto a aceptar las aportaciones de empresas con tres condiciones: identificación del donante, publicidad de la cuantía (que no tenía por qué limitarse) e ingreso en una cuenta especial. La propuesta del grupo parlamentario de Izquierda Unida limitaba la cuantía de las aportaciones procedentes de una misma persona física a 5 millones de pesetas anuales (30 mil €), siempre que no superase el 5 por 100 del presupuesto anual del partido.

- Desaparece asimismo la limitación que impedía que los partidos comprometieran más del 25 por 100 de las subvenciones públicas (la estatal para el funcionamiento ordinario y las otorgadas por las Cortes Generales y las asambleas autonómicas a los grupos parlamentarios) al pago de anualidades por operaciones de crédito (otra disposición a la que se había opuesto el grupo Catalán en 1987). Permanece la prohibición de recibir donaciones de empresas públicas, que contraten con las administraciones públicas o sean de capital mayoritariamente público.

- Se establecen dos cuentas bancarias para el abono de las contribuciones privadas: una para ingresar las cuotas de los afiliados y las aportaciones de los simpatizantes que no superen las 50 mil pesetas (300 €) anuales; y otra para el resto de los donativos, que tienen que quedar completamente identificados, con la fecha del ingreso, importe y el nombre del donante. Las mismas condiciones se aplican a las donaciones en especie, como la cesión de inmuebles o equipos. La valoración monetaria de estas aportaciones es necesaria para que el donante pueda obtener los beneficios fiscales que contempla esta proposición de ley.

- Los partidos pueden recibir financiación del extranjero en las mismas condiciones que la ley exige a las aportaciones privadas de los residentes nacionales, siempre que no se incumpla la legislación sobre los movimientos de capital. Pero se prohíben las ayudas procedentes de Gobiernos u organismos públicos de otros países.

- Se introduce un nuevo régimen tributario para los partidos políticos y las aportaciones privadas que reciban. Los partidos quedan exentos del Impuesto de Sociedades por las rentas obtenidas para su financiación, del Impuesto de Bienes Inmuebles por los locales que ocupen para el desarrollo de la actividad que les es propia, y de las retenciones sobre los rendimientos del capital mobiliario. Los afiliados podrán deducir de la base del impuesto sobre la renta personal las cuotas abonadas a su partido, al igual que ahora se pueden deducir las sindicales. Al resto de las donaciones se otorgan los mismos beneficios tributarios (deducciones parciales en la cuota del impuesto sobre la renta personal y en la base del Impuesto de Sociedades) que disfrutaban las fundaciones y entidades que promueven objetivos de interés general, condicionadas a que el contribuyente disponga de la acreditación expedida por el partido receptor de los fondos.

- El régimen de rendición de cuentas es similar al de 1987. Los partidos quedan obligados a crear un sistema de control interno que tendrá a su cargo el registro de todas las operaciones económicas y la elaboración de un informe anual. La fiscalización externa sigue correspondiendo al Tribunal de Cuentas, que deberá pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades

presentadas seis meses después (en lugar de los ocho actuales) de recibir la documentación de los partidos y la información adicional que solicite (22).

- En los casos de incumplimiento de las normas, se refuerzan las facultades sancionadoras del Tribunal de Cuentas. Si, por ejemplo, éste detectara una donación ilegal, podría imponer al partido infractor una multa equivalente al doble de la cantidad percibida, que podría hacerse efectiva descontándose de la subvención estatal para el funcionamiento ordinario. Y si un partido no presentara sus cuentas o lo hiciera de manera que no pudieran ser auditadas, el Tribunal tendría atribuciones para dejar en suspenso el libramiento de la subvención que le correspondiera. En las propuestas de los grupos Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, el Tribunal de Cuentas no podía imponer sanciones, limitándose a recomendar su adopción a las Cortes Generales.

- Se añade una disposición transitoria (que sólo figuraba en la proposición de ley del grupo Socialista) por la que se autoriza a los partidos a renegociar la deuda pendiente con las entidades financieras. Los acuerdos alcanzados tendrían que comunicarse al Tribunal de Cuentas y al Banco de España y no les serían aplicables las restricciones que el texto unificado de la ponencia contempla para la financiación privada. Lo que implica que cuando los acuerdos dieran lugar a quitas de la deuda que superaran los límites fijados para las donaciones privadas, no se considerarían como aportaciones ilegales.

¿Por qué fracasó el intento reformista de los años noventa? Una explicación es que los partidos parlamentarios querían que la ley que sustituyera a la de 1987 fuera, como lo había sido ésta, una ley de consenso; es decir, una mejora de Pareto para los partidos con representación en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, alcanzar el consenso resultaba más difícil que entonces, tanto por el rechazo de la izquierda a las donaciones empresariales como por la negativa de algunos partidos a revelar la identidad de sus donantes por motivos de seguridad.

Nosotros interpretamos el abandono de la reforma como la estrategia óptima de los partidos una vez superada la etapa de aguda crisis de credibilidad. Si aceptamos que la elección de los agentes racionales revela su preferencia, el punto de vista dominante entre las organizaciones políticas a finales de la pasada década parece haber sido que mantener el *statu quo* era una opción mejor que la reforma. Para los partidos parlamentarios el sistema vi-

(22) En la proposición de ley del grupo Vasco, la fiscalización de las subvenciones para el funcionamiento ordinario concedidas por los gobiernos autónomos se atribuye a los tribunales de cuentas autonómicos.

gente presentaba rasgos deseables en la medida que les permitía extender el mecanismo de las subvenciones y dejaba sin sancionar las irregularidades que pudieran cometer en la financiación del gasto ordinario. Como mostraremos en el apartado siguiente, las formaciones políticas no dudaron en dotarse de mayores recursos públicos para el funcionamiento general al margen de la ley de 1987 ni en mantener las nuevas fuentes de financiación, las más dinámicas, fuera del control del organismo encargado de fiscalizarlas. Además, el cambio del marco legal podía tener el efecto no deseado de atraer el interés de los medios de comunicación hacia las finanzas de los partidos. Estos potenciales costes políticos de la reforma podían ser evitados en una época, finales de los años noventa, en que la atención que el público prestaba a este asunto estaba en retroceso.

En pocas palabras, la decisión de los partidos de mantener el marco regulador existente en lugar de proceder a su reforma puede verse como la mejor para sus propios intereses. No era, sin embargo, la más conveniente desde el punto de vista social. Porque las ventajas de una nueva ley de financiación resultaban claras: acabar con la dispersión normativa, mejorar el conocimiento de la financiación pública y privada, precisar el régimen contable por el que los partidos debían rendir cuentas de la procedencia y el uso que daban a los recursos allegados, además de reforzar las capacidades de control y sanción del Tribunal de Cuentas.

LAS CANTIDADES REPARTIDAS

El cuadro número 1 muestra la evolución temporal de las subvenciones públicas para el funcionamiento normal de los partidos, utilizando como unidad de cuenta euros de poder adquisitivo corriente. Los datos del cuadro están tomados de las memorias anuales del Tribunal de Cuentas, que los recopila de la información que le remiten diversos organismos del sector público: Ministerio del Interior, gobiernos autónomos, Cortes Generales, parlamentos autonómicos y corporaciones locales de más de 20.000 habitantes. La subvención estatal y la que reglamentariamente reciben los grupos parlamentarios del Congreso, el Senado y las asambleas autonómicas, están previstas en la ley de 1987. No así las que conceden para el gasto ordinario las corporaciones locales y algunos gobiernos autónomos.

La información que contienen los cuadros 1 y 2 muestra que los fondos públicos para el gasto ordinario de los partidos se duplicaron a precios corrientes (113,4 por 100) y subieron un 23 por 100 en valores constantes entre los años 1988 y 2001. Este crecimiento fue inferior al de la economía y

al gasto de las administraciones públicas (23), siendo su aspecto más destacado el comportamiento divergente de las distintas fuentes de recursos. Si nos fijamos en la evolución a precios constantes, las subvenciones para el funcionamiento de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales crecieron un 15,5 por 100 y las de las asambleas autonómicas un 61,2 por 100, mientras que la subvención estatal, el recurso emblemático de la ley de 1987, cayó un 27,7 por 100 entre el principio y el final del período. Por el contrario, las ayudas públicas procedentes de fuentes no autorizadas tuvieron un crecimiento espectacular: las de las corporaciones locales subieron un 276 por 100 en términos reales entre 1988 y 2001, y las concedidas por los gobiernos autonómicos un 192,6 por 100 entre 1992 y 2001. Un resultado expresivo de esta evolución es que, al final del período, algunos partidos recibían tantos fondos públicos, si no más, de fuentes irregulares que de las legales (24).

¿Por qué cambiaron los partidos sus prácticas de financiación? ¿Por qué permitieron que perdiera peso la subvención estatal para el funcionamiento ordinario cuando dependía de ellos mismos aprobar su dotación presupuestaria? Nuestra opinión es que el cambio en la estructura de las ayudas públicas forma parte de la respuesta de los partidos a la crisis de credibilidad por la que pasaron en la primera mitad de los 90. La subvención estatal, incluida en los Presupuestos Generales del Estado, no sólo era la principal ayuda pública. Era también la más visible y criticada por los medios de comunicación. Para las organizaciones políticas resultaba conveniente aceptar su pérdida de importancia si podían contrarrestar la caída de ingresos que comportaba recurriendo a otras fuentes de recursos extralegales, más ocultas para la prensa y que quedaban fuera de la auditoría del Tribunal de Cuentas, al menos según la interpretación de los partidos. El resultado de esta estrategia les favoreció doblemente. Primero porque les permitió ampliar y diversificar las subvenciones públicas que recibieron. Y segundo porque la nueva estructura de ingresos incorporaba menos restricciones para ellos que las establecidas en la ley de 1987 o las que hubiera impuesto la reforma de finales de los noventa de haber prosperado.

(23) Durante período 1988-2001 el crecimiento real de la economía (medido por la evolución del PIB a precios de mercado) fue del 45,3 por 100 y el del gasto de las administraciones públicas (deflactado por el IPC) del 49,75 por 100.

(24) Por ejemplo, en el año 2001, el PNV recibió 2,34 millones de euros de subvenciones de funcionamiento legales (procedentes del Gobierno Central, las Cortes Generales y las cámaras autonómicas) y 2,25 millones del Gobierno Autónomo Vasco y las corporaciones locales. Las cifras para Eusko Alkartasuna fueron de 832 mil € de fuentes reguladas y 913 mil € de recursos no regulados.

CUADRO 1. Evolución de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos a precios corrientes (€) (1988-2001)

Año	Subvención estatal	Gobiernos autónomos *	Cortes Generales	Asambleas autonómicas	Corporaciones locales **	Total ***	IPC ****
1988	45.823.615		6.042.321	14.347.121	5.647.689	71.860.746	78,531
1989	47.212.531	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.	83,865
1990	49.819.515	d.n.d.	6.778.860	18.062.216	7.834.668	82.495.259	89,502
1991	52.403.628	d.n.d.	7.230.346	20.713.659	9.884.578	90.232.211	94,813
1992	55.006.660	1.670.814	7.838.821	23.544.761	12.522.950	100.584.007	100,431
1993	54.029.010	1.734.305	8.065.996	24.804.430	15.440.493	104.074.234	105,019
1994	54.105.610	1.734.305	8.470.124	25.152.624	15.619.008	105.087.681	109,975
1995	55.726.983	1.795.007	9.055.581	28.045.404	16.560.392	111.183.367	115,115
1996	55.786.755	2.457.854	9.711.119	29.781.407	21.231.891	118.969.086	119,212
1997	52.554.221	2.629.446	11.355.558	30.559.490	23.538.657	120.637.373	121,561
1998	53.694.239	3.005.061	10.852.142	32.357.601	22.753.138	122.662.182	123,791
1999	54.661.165	3.005.061	11.248.041	33.202.729	26.280.393	128.397.389	126,651
2000	56.063.535	5.345.862	11.712.795	37.201.751	33.920.067	144.244.010	131,000
2001	57.264.433	6.606.073	12.063.114	39.964.459	36.704.506	152.602.585	135,702

Fuentes: Para las subvenciones de funcionamiento, Tribunal de Cuentas (varios años); para el IPC, Instituto Nacional de Estadística.

Notas: d.n.d.: Dato no disponible.

(*) Subvenciones otorgadas por el Gobierno Autónomo Vasco para el funcionamiento ordinario de los partidos y coaliciones presentes en el parlamento de Vitoria. Fueron establecidas en 1990, aunque aparecen por primera vez en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas del año 1992. El Tribunal no las sumó al resto de las subvenciones públicas en los años que van de 1992 a 1995. En el cuadro sí han sido incorporadas al total desde 1992. También hemos sumado en los años 2000 y 2001, aunque el Tribunal de Cuentas no lo hace, las ayudas (de 1,8 y 3 millones de euros respectivamente) concedidas por la Generalidad de Cataluña a los partidos con representación en el parlamento autonómico.

(**) Las subvenciones que aparecen en esta columna son las comunicadas por las corporaciones locales al Tribunal de Cuentas. Como no todas ellas suministraron información, esta columna no recoge la totalidad de ayudas concedidas por las entidades locales. En 1988 el Tribunal de Cuentas solicitó información a todos los municipios de más de 10.000 habitantes. En el informe de fiscalización de ese año, el Tribunal no detalla las circulares que envió ni las respuestas recibidas. A partir de entonces sólo pidió información a las corporaciones de más de 20.000 habitantes. Los datos de los años 1990, 1991 y 1992 se refieren a las subvenciones otorgadas por 265 corporaciones (de un total de 334) que enviaron datos al Tribunal (es decir, que contestó el 79 por 100). Los de 1993, 1994 y 1995 corresponden a las 291 entidades locales que atendieron la petición formulada por el Tribunal (de un total de 345). En 1996 y 1997 respondieron 333 (de un total de 348 peticiones cursadas); y en 1998, 317 de un total de 350 (una tasa de respuesta del 91 por 100). En 1999, 2000 y 2001 contestaron las 351 corporaciones a las que se requirió información.

(***) No incluye las subvenciones del Parlamento Europeo.

(****) Medias anuales del Índice de Precios al Consumo (Base 1992).

CUADRO 2. Evolución de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos a precios constantes (€) (1988-2001)

Año	Subvención estatal	Gobiernos autónomos *	Cortes Generales	Asambleas autonómicas	Corporaciones locales **	Total ***
1988	58.350.989		7.694.186	18.269.373	7.191.668	91.506.215
1989	56.295.870	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.	d.n.d.
1990	55.663.019	d.n.d.	7.573.976	20.180.796	8.753.623	92.171.414
1991	55.270.509	d.n.d.	7.625.901	21.846.855	10.425.340	95.168.607
1992	54.770.599	1.663.844	7.805.181	23.443.719	12.469.208	100.152.350
1993	51.446.891	1.651.420	7.680.511	23.618.993	14.702.571	99.100.386
1994	49.198.100	1.576.999	7.701.863	22.871.220	14.202.326	95.555.973
1995	48.409.836	1.559.316	7.866.552	24.362.945	14.385.955	96.584.604
1996	46.796.258	2.061.751	8.146.092	24.981.887	17.810.196	99.796.234
1997	43.232.797	2.163.067	9.341.448	25.139.222	19.363.659	99.240.195
1998	43.374.913	2.427.528	8.766.503	26.138.896	18.380.285	99.088.126
1999	43.158.889	2.372.710	8.881.131	26.215.923	20.750.245	101.378.899
2000	42.796.592	4.080.811	8.941.065	28.398.283	25.893.181	110.109.931
2001	42.198.665	4.868.073	8.889.415	29.450.162	27.047.874	112.454.190

Fuentes y notas: ver cuadro 1.

CUADRO 3. Estructura de las subvenciones públicas para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos (%) (1992-2001)

Año	Subvención estatal	Gobiernos autónomos *	Cortes Generales	Asambleas autonómicas	Corporaciones locales **	Total ***
1992	54,7	1,7	7,8	23,4	12,4	100
1993	51,9	1,7	7,8	23,8	14,8	100
1994	51,5	1,6	8,1	23,9	14,9	100
1995	50,1	1,7	8,1	25,2	14,9	100
1996	46,9	2,1	8,2	25,0	17,8	100
1997	43,6	2,2	9,4	25,3	19,5	100
1998	43,8	2,4	8,8	26,4	18,6	100
1999	42,6	2,3	8,8	25,9	20,4	100
2000	38,9	3,7	8,1	25,8	23,5	100
2001	37,5	4,3	7,9	26,2	24,1	100

Fuentes y notas: ver cuadro 1.

EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTIDOS EN LA PRÁCTICA

Las formaciones políticas que perciben la subvención estatal para el funcionamiento ordinario tienen que rendir cuentas de su patrimonio, del origen de los fondos que utilizan y del uso que hacen de ellos. La ley de 1987 les obliga a presentar un balance de situación y una cuenta de pérdidas y ganancias ante el Tribunal de Cuentas, que, en el ejercicio de esta competencia, ha detectado los problemas que pasamos a exponer (25).

- Deficiencias de técnica contable. Los partidos no siempre llevan los registros de sus operaciones conforme a lo que establece el Plan General de Contabilidad. Algunos utilizan, por ejemplo, el criterio de caja en lugar del de devengo e imputan como ingresos o gastos de un ejercicio derechos de cobro y obligaciones de pago contraídas en períodos anteriores. También reparten las subvenciones y gastos electorales entre varios ejercicios o dejan sin anotar los intereses vencidos y no liquidados de los préstamos bancarios. Otras veces no efectúan provisiones para las deudas incobrables o no separan en la amortización de los inmuebles el valor de la construcción del de los

(25) El control externo de la actividad económica ordinaria de las organizaciones políticas afecta sólo a los partidos y coaliciones presentes en el Congreso de los Diputados. Los que no cuentan con representación en esta cámara, no son fiscalizados por el Tribunal de Cuentas, aun cuando perciban subvenciones públicas por mantener representantes en el Senado, las asambleas autonómicas o las corporaciones locales.

terrenos, que no es amortizable. Además, el soporte documental de algunas anotaciones contables de gastos e ingresos resulta insuficiente para que los auditores públicos puedan verificar la información proporcionada por el partido y si los recursos allegados son conformes a lo establecido por la ley.

- Algunas formaciones políticas contravienen en ocasiones el principio contable que prohíbe la compensación de ingresos y gastos. Y a pesar de lo dispuesto en la ley que regula su financiación carecen de un inventario completo de los bienes que componen su inmovilizado material, que es imprescindible para el cálculo de las dotaciones de amortización (26). Estos fallos, como los señalados en el párrafo anterior, dificultan el control de los partidos y lo que el Tribunal de Cuentas, los medios de comunicación y el público, pueden conocer de su situación financiera a partir de los estados contables rendidos. La presentación de los libros fuera de plazo o con incoherencias internas es más habitual en los pequeños partidos que en los grandes (27). Pero como las formaciones políticas suelen subsanar con el tiempo los errores de técnica contable que el Tribunal señala en sus informes, la presentación de las cuentas ha mejorado apreciablemente desde que se implantó en 1987 (28).

- Las contabilidades remitidas por las formaciones políticas al Tribunal no integran todas sus operaciones económicas. Dejan fuera las desarrolladas por la mayor parte de las sedes municipales y por los grupos de representantes del partido en las corporaciones locales y el Parlamento Europeo (29).

(26) El inmovilizado material comprende un conjunto de bienes que son amortizables, como edificios, locales, mobiliario, automóviles y equipos informáticos. Sin un inventario detallado, los partidos o bien no dotan amortizaciones o lo hacen incorrectamente, aplicando un porcentaje único al saldo global del inmovilizado material en el balance de situación, en lugar de utilizar coeficientes diferenciados según la naturaleza de los bienes y su vida útil.

(27) Una queja común de los partidos, grandes y pequeños, es que las normas de contabilidad que tienen que aplicar están pensadas para las empresas y no siempre resultan adecuadas para las formaciones políticas, que son organizaciones sin fines de lucro.

(28) El Secretario de Finanzas del PSOE entre 1988 y 1991 destacó, en su comparecencia ante la comisión parlamentaria sobre financiación de los partidos políticos de la V Legislatura, el esfuerzo administrativo que comportaba para los partidos adaptarse a la ley de 1987. Había que enseñar a las agrupaciones locales a llevar un plan contable y había que consolidar además las cuentas de las distintas organizaciones del partido (territorial, central e institucional). Según el compareciente, se necesitaban unos cinco años para estar en condiciones de cumplir los requisitos contables establecidos. Pero la ley no contempló período transitorio alguno. Y los partidos se concedieron de plazo hasta 1996, fecha a partir de la cual el Tribunal de Cuentas procedería a la fiscalización completa de las contabilidades (ver *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones*, 28 de noviembre de 1994, página 11.186-11.187).

(29) Es frecuente que los partidos no registren las subvenciones de las corporaciones lo-

Sobre las subvenciones otorgadas por las entidades locales a los grupos de cargos electos, los partidos argumentan que no tienen obligación de declararlas, al no figurar entre los medios enumerados en la ley de 1987. El Tribunal sostiene, por el contrario, que estos recursos tienen que ser contabilizados y auditados como cualquier otro que ingrese el partido. Porque las operaciones de los grupos institucionales forman parte de la actividad de las formaciones políticas y el registro de los fondos que reciben es necesario para la fiscalización completa de sus cuentas. Con este fin habría que integrar también en la contabilidad de los partidos los movimientos económicos de las fundaciones que les son afines y las sociedades mercantiles controladas por ellos.

- No siempre se cumple la obligación de utilizar una cuenta bancaria específica para las donaciones privadas, si no que a veces se ingresan en cualquier otra cuenta del partido. Es habitual, por otra parte, que las aportaciones de personas jurídicas carezcan del acuerdo preceptivo del órgano societario competente (30). Otra incoherencia normativa es que como la ley de 1987 no obliga a la identificación de los que hacen aportaciones para el mantenimiento corriente del partido, el anonimato impide comprobar si se cumple el límite de 10 millones de pesetas (60 mil €) anuales por persona física o jurídica. En cualquier caso, las infracciones formales de las que se tiene constancia son poco relevantes y lo más llamativo de la financiación privada declarada por los partidos es su escaso volumen (31). Otro problema más grave lo constituyen las donaciones no declaradas que los partidos reciben de las empresas por la concesión de obras públicas, recalificación de terrenos y otros favores. Aunque la ley las prohíbe taxativamente, los partidos parece

cales o lo hagan parcialmente. Por ejemplo, en 1999, el PP obtuvo de esta fuente 1.265 millones de pesetas, de los que declaró 325 mil. Durante el mismo año, el PSOE recibió 1.057 millones, de los que contabilizó 364 (ver el Informe de fiscalización de 1999, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 411, 13 de marzo de 2003, páginas 47 y 53). Las organizaciones políticas tampoco suelen incluir en la contabilidad que someten al Tribunal de Cuentas las subvenciones que concede el Parlamento Europeo a sus representantes.

(30) Según la ley de 1987 los partidos que acepten donaciones privadas que no cumplan los requisitos legales pueden ser sancionados con el doble de la aportación ingresada. Si bien los informes de fiscalización anuales dan cuenta de aportaciones privadas irregulares, no tenemos noticia que los partidos que las aceptaron hayan sido multados.

(31) Por ejemplo, en el ejercicio de 1998, las donaciones privadas declaradas por la Tesorería Nacional del PP fueron de 80 millones de pesetas y las de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE de 96 millones. En ese mismo año, la subvención estatal para el funcionamiento ordinario de ambos partidos ascendió a 3.600 y 3.000 millones de pesetas respectivamente (ver el informe de fiscalización del año 1998, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 305, páginas 154-155 y 159).

que no han renunciado a los recursos procedentes de las empresas que contratan con el sector público (32).

- En algunos casos se contabilizan indebidamente como operaciones corrientes el pago de servicios que no lo son, con el fin de eludir las restricciones impuestas a los gastos electorales. La legislación electoral obliga a que todos los ingresos y pagos que origine una campaña tengan un tratamiento unitario y se centralicen en cuentas específicas abiertas para este fin por los administradores electorales. Estas operaciones no deben mezclarse con los gastos de funcionamiento corriente, aunque posteriormente hayan de integrarse en la contabilidad anual de los partidos. Por otra parte, como la regulación de las donaciones electorales es más severa que la de las destinadas a la financiación ordinaria (que permiten el anonimato y pueden llegar hasta los 60 mil € anuales), se crea el incentivo para hacer pasar como aportaciones para el funcionamiento ordinario fondos que van a ser desviados a la cobertura de gastos electorales, vulnerando así la ley electoral, que exige la plena identificación del donante y limita la cuantía de los donativos a 6 mil € por persona física o jurídica (33).

- Las memorias del Tribunal detectan numerosas irregularidades en el endeudamiento de los partidos con entidades financieras (34). El registro de los préstamos no siempre facilita un examen individualizado de las operaciones. No es infrecuente el incumplimiento de las condiciones contractuales de las pólizas, no amortizándose el principal ni liquidándose los intereses en los plazos convenidos. En no pocos casos, los intereses devengados y no pagados no se acumulan a los saldos de la deuda que figuran en el balance. Algunas deudas desaparecen del pasivo sin que hayan sido devueltas o los partidos aporten documentación que acredite que han sido renovadas o renegociadas. Las formaciones políticas justifican a veces la cancelación contable de las deudas por el tiempo transcurrido sin que hayan sido reclamadas por los prestamistas. Argumento éste de dudosa validez, porque la condonación de deudas (sean de capital, de intereses o de

(32) DEL CASTILLO (1994, 100), utilizando informaciones publicadas en la prensa de la primera mitad de los noventa, sitúa la comisión política que pagan las empresas constructoras entre el 2 y el 4 por 100 del valor de la obra contratada.

(33) Para eliminar el incentivo a trasvasar recursos de la financiación ordinaria a la electoral, el Tribunal de Cuentas recomienda que cuando la ley de financiación se reforme se fijen los mismos requisitos y límites para ambos tipos de donaciones.

(34) Aunque los partidos pueden pedir créditos para financiar el funcionamiento ordinario, la mayor parte de la deuda se debe a gastos que originan los procesos electorales y, secundariamente, a préstamos hipotecarios para adquirir locales o inmuebles que van a ser utilizados como sedes sociales.

proveedores) no es una fuente de financiación autorizada por la ley de 1987 (35).

- Hay también casos de operaciones de endeudamiento que las formaciones políticas no incorporan a su contabilidad. Otras veces son las entidades financieras las que no suministran datos sobre los créditos electorales concedidos, a pesar de que se trata de un deber impuesto por la ley electoral. En los primeros informes de fiscalización se publicaron largas listas de los bancos y cajas de ahorro que no informaban sobre las cuentas corrientes y de crédito que mantenían en ellas los partidos, limitando de este modo la capacidad del Tribunal para comprobar la veracidad de la información que le era remitida por las organizaciones políticas (36). También se incumple a veces el precepto legal que obliga a los partidos a no comprometer para la amortización de sus deudas más del 25 por 100 de las ayudas públicas para el funcionamiento ordinario autorizadas por la ley de 1987.

En resumen, los estados contables que son remitidos al Tribunal de Cuentas revelan un registro incompleto y en algunos aspectos deficiente de las operaciones financieras de los partidos. Éstos no rinden cuentas de una parte de su organización territorial e institucional ni declaran la totalidad de las subvenciones públicas que perciben, lo que limita la eficacia de la fiscalización externa de su economía. La financiación mediante recursos propios es poco importante, como ocurre con las donaciones privadas, a las que la ley de 1987 reserva un papel modesto al no permitir que superen el 5 por 100 de la asignación estatal para el funcionamiento ordinario (37). Se declaran

(35) En los informes del Tribunal de Cuentas no faltan, sin embargo, los ejemplos. En el año 1996, cuatro formaciones políticas obtuvieron una condonación de deudas por valor de 500 millones de pesetas (ver informe de fiscalización de 1996, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 77, 21 de noviembre de 2000, página 154). En el informe del año 1997, el Tribunal da cuenta de que un partido se benefició de una condonación de intereses de 1.600 millones de pesetas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 77, 21 de noviembre de 2000, página 226). Y en el del año 1998 se vuelve a informar de intereses condonados por valor de 1.100 millones de pesetas, de la que resultaron beneficiadas tres formaciones políticas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 305, 21 de mayo de 2002, página 169).

(36) En los informes anuales de fiscalización de las contabilidades de los partidos el Tribunal de Cuentas ha reiterado la petición de que se apruebe un régimen sancionador para las empresas y entidades de crédito que no proporcionen la información que se les solicite sobre alguna formación política (ver, por ejemplo, el informe del año 1988, *Suplemento del Boletín Oficial del Estado*, número 35, 10 de febrero de 1994, página 38). La dificultad para obtener datos de las empresas que habían realizado operaciones con el PSOE fue uno de los obstáculos con que tropezó la investigación del caso *Filesa*.

(37) De acuerdo con FERNÁNDEZ MARUGÁN (1994, 82), a principios de los años noventa, el 90 por 100 del gasto corriente del PSOE se financiaba con fondos públicos. Para el Partido

pocas donaciones, casi siempre anónimas, lo que impide comprobar si se respeta el límite impuesto para las aportaciones individuales de personas físicas y empresas. Un inconveniente de los donativos anónimos es que los votantes desconocen quién contribuye a la financiación de las formaciones que ostentan su representación política.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas no dispone de las atribuciones y, probablemente, tampoco de los medios necesarios para realizar el amplio control que tiene encomendado (la fiscalización de toda la actividad económica de los partidos, no sólo de las subvenciones públicas) en los plazos que señala la ley, por lo que sus auditorías se publican con largos retrasos (38). Además, como señala Nieto de Alba (1994), se aplica a los partidos un procedimiento fiscalizador previsto para los entes públicos cuando legalmente no lo son (39). Tampoco está claro, por otra parte, en qué consiste la fiscalización de las subvenciones (40), ya que al no ser éstas finalistas no están

Popular la cifra estaría próxima al 80 por 100. Según DEL CASTILLO (1994, 99), las cuotas y aportaciones obligatorias de los representantes políticos y cargos públicos a sus partidos se situaba en aquella época entre el 2 y el 5 por 100 de los recursos del PSOE y en torno al 10 por 100 de los del PP. La importancia de los ingresos por cuotas no resulta fácil de conocer, porque la actividad de las agrupaciones municipales de los partidos, que suelen ser las encargadas de recaudarlas, no está incluida por lo general en los estados contables que remiten al Tribunal de Cuentas. Las comparaciones entre partidos también se ven dificultadas porque la composición de la partida en la que registran las cuotas no es homogénea.

(38) Los informes de fiscalización anual se publicaron en las fechas siguientes: el del año 1987, en octubre de 1990; el de 1988, en febrero de 1994; el de 1989, en julio de 1994; los de 1990, 1991 y 1992, en abril de 1997; el de 1993, en abril de 1999; el de 1994, en enero de 2000; los de 1995, 1996 y 1997, en noviembre de 2000; el de 1998, en mayo de 2002; el de 1999, en marzo de 2003. El de 2000, en julio de 2003. Una causa de la tardanza en la auditoría del gasto corriente es la prioridad que concede el Tribunal de Cuentas a la fiscalización de los procesos electorales. En el retraso de la publicación de los informes influye también el trámite de su aprobación por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que puede prolongarse hasta un año.

(39) Los partidos son asociaciones privadas que sirven para expresar el pluralismo, contribuir a la formación de la voluntad popular y encauzar la participación política, que son las funciones públicas que les asigna la constitución española. Sobre la naturaleza jurídica de los partidos son interesantes los trabajos de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y PENDÁS GARCÍA (1992) y CONTRERAS (1997).

(40) Llamar subvenciones a los fondos estatales que los partidos reciben para su gasto corriente es darles un nombre inapropiado, ya que, como dijo NIETO DE ALBA (1994) en la comparecencia ante la comisión parlamentaria sobre la financiación de los partidos políticos, «en la terminología del sector público, no son subvenciones, porque pueden ser incluso superiores a los gastos ordinarios de funcionamiento de los propios partidos; más bien habría que llamarlas aportaciones públicas» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones*, 10 de noviembre de 1994, número 350, página 10.876).

bien definidas las responsabilidades que asumen los partidos sobre el uso que han de darles.

Pero el principal obstáculo que encuentra el Tribunal de Cuentas para corregir las anomalías detectadas en el ejercicio de sus competencias probablemente sea que la ley de 1987 no establece las sanciones que comporta la infracción de sus normas ni tampoco el órgano competente para imponerlas o el procedimiento a seguir para aplicarlas. En la práctica, los partidos pueden rendir unos estados contables deficientes, abstenerse de aportar la documentación que se les pide o dejar de atender las recomendaciones del Tribunal sin verse privados de las subvenciones. Ni ser tampoco multados por recibir fondos públicos no regulados o financiación privada que no reúne los requisitos legales.

El órgano fiscalizador de la actividad económica de los partidos carece de poder efectivo para obtener información de las sociedades mercantiles que mantienen relaciones con ellos. Y aunque ha pedido reiteradamente que se apruebe un procedimiento para sancionar a las empresas y entidades de crédito que no atiendan su petición de datos, nada ha conseguido. Se han dado casos de administraciones públicas que, a pesar de mediar una solicitud formal, no han notificado al Tribunal el importe de sus ayudas a los partidos (41). Este estado de cosas hace que cuando el Tribunal detecta irregularidades, no pueda hacer más que ponerlas en conocimiento de la opinión pública. Es decir, que las formaciones políticas carecen en la práctica de incentivos para observar las disposiciones que regulan su financiación porque no son sancionadas cuando las incumplen. La experiencia de los últimos años enseña, además, que los acusados por delitos relacionados con la financiación irregular de los partidos han recibido un trato indulgente de los tribunales de justicia (42).

(41) Se puede ver, por ejemplo, la relación de las entidades locales que no respondieron a la solicitud del Tribunal sobre las ayudas otorgadas a los grupos de cargos electos en los informes de fiscalización de los años 1992 (*Suplemento del Boletín Oficial del Estado*, número 91, 16 de abril de 1997, páginas 265 y 266) y 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 77, de 21 de noviembre de 2000, páginas 103 y 104).

(42) En España no existe el delito de financiación irregular de los partidos y el régimen que se aplica a los delitos relacionados con ella es poco severo. Por ejemplo, el código penal de 1995, al rebajar el período de prescripción para los delitos de cohecho y falsedad documental, permitió que casos como los de las facturas falsas del grupo de empresas Filesa o el cohecho por las obras del túnel de Sóller, resultaran impunes al quedar extinguida la responsabilidad penal. Lo que se conoce como *caso Filesa* consistió en la creación en 1987 de un grupo de sociedades, Filesa, Malesa y Time Export, que obtuvieron unos 1.000 millones de pesetas de diversas empresas y entidades financieras por informes técnicos inexistentes. Estos

UNA PROPUESTA PARA LA FINANCIACIÓN DEL GASTO CORRIENTE
DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

Subvenciones públicas

El principal problema que plantea la financiación pública para el funcionamiento general de los partidos es determinar los recursos presupuestarios que deben asignarse a esta función. Porque sólo si es posible establecer teóricamente el nivel óptimo de gasto en esta actividad, tiene sentido pronunciarse sobre si las subvenciones públicas son excesivas o insuficientes. Con este fin podemos considerar a los partidos políticos como generadores de servicios de representación y gobierno que son esenciales para el funcionamiento de la democracia. Dado que estos servicios son técnicamente bienes públicos (por su naturaleza indivisible y la dificultad de aplicarles el principio de exclusión), la lógica económica permite obtener una función de demanda social por agregación de las preferencias individuales:

$$\sum_1^n v_i(x)$$

Donde v_i representa la valoración individual de las prestaciones de los partidos, n el número de individuos y $\sum_1^n v_i(x)$ la disposición a pagar del grupo por el bien público.

Una vía para facilitar que los individuos revelen su demanda de los servicios que reciben de los partidos sería permitirles que destinaran una parte de la cuota líquida del impuesto sobre la renta a costear el funcionamiento ordinario de las formaciones políticas. Este procedimiento para el cálculo de la subvención descansa en un principio fundamental del análisis económico: que la aportación voluntaria revela la preferencia o valoración relativa que el contribuyente atribuye a los servicios que prestan los partidos frente a otras alternativas de gasto de la recaudación fiscal. Y ofrece la ventaja que no proporciona incentivos para que los contribuyentes oculten su disposición a pagar, ya que si lo hicieran no verían reducida su carga fiscal (43). Con esta

fondos se emplearon para financiar la campaña del Partido Socialista en las elecciones generales y europeas de 1989. En el *caso del túnel de Sóller*, el entonces presidente del Gobierno Balear y del Partido Popular de las Islas Baleares recibió de la empresa constructora del túnel 50 millones de pesetas, que se canalizaron hacia el partido.

(43) Un contribuyente que pensara que existen mejores empleos para el dinero público

propuesta habría financiación pública, algo que nos parece necesario para contrarrestar la propensión individual al parasitismo característica de los bienes públicos (44), sin el riesgo de abuso asociado a que sean los propios partidos los que decidan la asignación que reciben (45).

Del Castillo (1992a, 15) resume los males de la financiación pública del gasto ordinario de los partidos como sigue: a) «aísla a los partidos de la sociedad», b) les «ofrece un pozo de ingresos cuyo fondo pueden determinar ellos mismos», c) «perjudica la implantación de las organizaciones locales» y d) «refuerza el poder de la burocracia central de los partidos, única destinataria y gestora de los fondos públicos». La primera razón es poco convincente: si los partidos quieren ganar elecciones, no pueden aislarse ni dejar de tener en cuenta a los votantes, aunque sólo sea porque la financiación pública depende de los resultados electorales. El segundo argumento es de mayor calado. En la misma obra que se cita al inicio de este párrafo (1992a, 8), la autora afirma que la posibilidad que tienen los partidos de decidir el dinero público que reciben los convierte en «lobbies de sí mismos». Éste no sería, sin embargo, un inconveniente de nuestra propuesta, ya que las ayudas públicas para el funcionamiento general de los partidos no dependerían de éstos sino de los contribuyentes. El problema que señala en cuarto lugar (que la financiación pública contribuye a la centralización del poder dentro del partido), es una realidad comprobable en el caso español, donde la contabilidad de los partidos muestra que los ingresos (en su gran mayoría subvenciones) están más centralizados que los gastos. Pero este defecto se podría con-

que el de financiar a los partidos, les asignaría un porcentaje nulo de la cuota de su impuesto, que se destinaría a otros gastos.

(44) En las muchas e interesantes páginas que Del Castillo ha escrito sobre la financiación de los partidos, no examina el problema que plantea el comportamiento parasitario para el suministro privado de un bien público. Sin embargo, los datos que cita del Centro de Investigaciones Sociológicas (DEL CASTILLO, 1990b, 137) muestran que, aunque un 68 por 100 de los encuestados considera que los partidos deberían financiarse principalmente con los recursos proporcionados por sus afiliados y simpatizantes, sólo el 28 por 100 estaba dispuesto a contribuir a financiar el partido con el que simpatizan. Un tercio de los encuestados declaraba que no contribuiría de forma voluntaria, un 22 por 100 lo consideraba poco probable y el 20 por 100 restante no manifestaba su opinión.

(45) El procedimiento de asignación tributaria que proponemos es similar al que se utiliza en España para que el contribuyente decida a qué fines quiere que se destine el 0,5239 por 100 de la cuota líquida de su impuesto sobre la renta (a la Iglesia Católica, a otros fines sociales, a ambas cosas o a ninguna). Sin embargo, al tener la Iglesia Católica garantizado por ley un nivel mínimo de ingresos anuales con independencia de lo que se recaude de la asignación de los contribuyentes, el sistema aplicado podría calificarse, de acuerdo con TORRES GUTIÉRREZ (2002), de «dotación presupuestaria encubierta», lo que lo aleja de nuestra propuesta.

trarrrestar entregando una parte de los fondos públicos a las organizaciones territoriales de los partidos, como se hace en Suecia (46).

Un inconveniente de nuestra propuesta es que puede favorecer al partido gobernante si los contribuyentes interpretan que dejar constancia pública de su contribución les puede afectar de algún modo. Pero este peligro no es menor en un sistema de financiación privada que requiera la identificación de los donantes. Y también existe cuando se conceden desgravaciones fiscales a las cuotas de afiliados y otras aportaciones voluntarias a los partidos (47). Por otra parte, el procedimiento que proponemos está libre de la crítica que se hace a la financiación pública por obligar a los contribuyentes a sostener con sus impuestos partidos con los que pueden estar en radical desacuerdo. Y no fuerza a los ciudadanos a hacer públicas sus preferencias políticas si no lo desean, porque no estaría justificado impedir que quien así lo quisiera pudiera expresar su valoración de los servicios que prestan los partidos sin identificar a aquél con el que simpatiza.

¿Qué opción se ofrecería al contribuyente? Una alternativa podría ser que eligiera entre un rango de porcentajes (entre cero y un techo a determinar) de la cuota líquida del impuesto sobre la renta personal y señalara el partido al que quiere que vaya a parar su aportación. Si no hiciera esto último, la cantidad asignada por el contribuyente se repartiría entre todos los partidos proporcionalmente a sus votos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, aun cuando no hubieran obtenido escaños o logrado

(46) En nuestra opinión, DEL CASTILLO exagera los riesgos de la financiación pública. Así, por ejemplo, en (1992a, 7), escribe: «El carácter predominantemente público del sistema aplicado en España constituye una bomba de espoleta retardada contra los partidos, porque inversamente a lo que pudiera parecer dificulta su consolidación ya que no favorece el desarrollo de firmes arraigos en el electorado. Y ello tiene consecuencias lesivas para el propio sistema democrático porque unos partidos débiles fomentan el progreso de alternativas anti-sistema o de dudosa lealtad democrática». Nos parece que estos mismos males podrían atribuirse a un sistema que descansara sobre las aportaciones de grandes empresas y fuera percibido como plutocrático por los electores. Tampoco vemos que los partidos tengan en EE.UU., con financiación privada, más arraigo que en España y otros países europeos donde predomina la financiación pública. DEL CASTILLO se declara a favor de la financiación privada por los efectos saludables que tendría para la democracia un mayor compromiso de los electores con las formaciones políticas que los representan. Una ventaja de nuestra propuesta de financiación pública es que permitiría detectar los cambios en la valoración de los partidos por los ciudadanos de manera parecida a un régimen basado en la financiación privada.

(47) Las concesiones fiscales a las donaciones fomentan la financiación privada porque la abaratan. Pero si para obtener la ventaja fiscal hay que acreditar la aportación, el contribuyente tiene que revelar el partido receptor. Este es el caso, por ejemplo, del sistema de deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta personal (créditos fiscales) que se utiliza en Canadá.

superar la barrera del 3 por 100 del voto válido de la circunscripción electoral (48). Esta fórmula terminaría con la discriminación que impone el sistema actual a las formaciones minoritarias y extraparlamentarias. Con su aplicación las ayudas públicas para el funcionamiento corriente se redistribuirían hacia los partidos con puntos de vista discrepantes de los que mantienen la mayoría de los electores, favoreciendo así el pluralismo y la apertura del sistema político.

Un problema de este criterio de reparto son los costes de gestión para los partidos y la administración pública. Si todas las formaciones políticas que se presentan a unas elecciones generales y consiguen algún voto tuvieran derecho a la subvención anual para el funcionamiento ordinario, también deberían quedar obligadas a la auditoría de sus cuentas. Una medida como esta, aunque tiene mejor defensa en el ámbito de los principios que el establecimiento de un umbral arbitrario de votos, comportaría mayores costes de gestión para la administración pública. La cuestión es saber si esa ampliación del derecho a percibir las ayudas vale lo que cuesta. Y parece probable que algunos partidos extraparlamentarios encontrarían que la cantidad a ingresar no compensa las molestias de presentar una contabilidad en regla ante el Tribunal de Cuentas. Una solución de compromiso podría consistir en fijar en una cifra baja (por ejemplo, 5.000) los votos que dan derecho a recibir las ayudas públicas para el funcionamiento corriente (49).

Financiación privada

Dos críticas son habituales entre quienes critican la financiación privada de los partidos políticos. La primera es que introduce desigualdades entre ellos. A esto se puede responder que también las normas actuales que rigen la financiación pública en España y la propia ley electoral están sesgadas a favor de los partidos mayoritarios.

La segunda sostiene que las donaciones de las empresas, cuando superan una cierta cantidad, pueden comprar influencia política. Satrústegui Gil-Del-

(48) Con el sistema que proponemos, un partido que se viera inmerso en casos de corrupción podría perjudicar a los demás si los contribuyentes reaccionaran disminuyendo el porcentaje que destinan al funcionamiento ordinario de los partidos. Cuando los contribuyentes eligen el destinatario de su contribución, este problema de riesgo moral no se presentaría, porque el partido que incurre en la desaprobación de los votantes no podría diluir el coste de su conducta entre el conjunto de la clase política.

(49) En las elecciones generales de 2004, 40 partidos y coaliciones superaron este número de votos.

gado (1994, 98-99) enuncia esta última crítica desde un punto de vista interesante. En su opinión, la financiación de las empresas a los partidos «debería suprimirse por aberrante...no sólo por la sospecha de que [las aportaciones] pueden constituir la contrapartida de favores o mediaciones ilícitas, sino porque son contradictorias con la propia naturaleza mercantil de las empresas, porque esas liberalidades no caben en su objeto social. En efecto, ¿cómo es posible que un banco, por ejemplo, haga donativos a partidos políticos sin defraudar a los depositantes y a los accionistas? Porque es seguro que ni los unos ni los otros habrán puesto sus ahorros en esa entidad financiera para contribuir al sostenimiento de fuerzas políticas que, además, pueden ser antagónicas de las que cada uno de ellos individualmente prefiera. Este elemento de fraude interno es el que probablemente explica que, aunque los donativos políticos de las empresas no sean ilegales, como no lo son, por ejemplo, actualmente en España, éstos se realicen rara vez abiertamente y por acuerdo del órgano societario competente, sino que sean encubiertos y disfrazados (y por ello ilegales) para evitar tener que justificarlos y responsabilizarse de ellos en el orden interno de la empresa».

Se puede responder a la pregunta que plantea Satrústegui que una empresa o una organización sectorial pueden hacer contribuciones a un partido porque la orientación general de la política económica que figura en su programa de gobierno mejoraría, si fuera elegido, las expectativas de beneficio de la empresa o el sector. En el mismo debate que participó Satrústegui, Zalbidegoitia Garay (1994, 103-104) formuló la pregunta siguiente: «¿Por qué un partido político, en un momento determinado, no va a recibir una ayuda importante de una asociación de médicos porque defiende sus intereses? ¿Por qué no va a recibir una aportación [de una empresa de obras públicas o de una organización de las empresas del sector] porque defiende una obra pública frente a otro partido que dice que no a la obra pública?».

No es fácil defender que cuando un sector de actividad va a beneficiarse de las medidas que una formación política se dispone a aplicar si gana las elecciones, exista contradicción entre el objeto social de la empresa y la contribución de ésta para financiar al partido (50). Por otra parte, se puede evitar

(50) Las donaciones a un partido pueden responder a un interés más general que las medidas concretas que figuran en su programa electoral. Por ejemplo, FISHER (1994), basándose en entrevistas con directivos del sector privado, afirma que un motivo destacado por los empresarios británicos para favorecer con sus donaciones al Partido Conservador a comienzos de los años noventa, fue el considerarlo más proclive a los impuestos bajos y a evitar intervenciones en la economía que el Partido Laborista.

que se «defraude» a los accionistas sin necesidad de prohibir las donaciones políticas de las empresas: es suficiente con obligar a que se pida su conformidad. La lógica del argumento de Satrústegui conduce a que los donativos cuenten con el consentimiento del consejo de administración y de los accionistas, y figuren en el balance anual de la sociedad (51).

Pero el peligro que señala Satrústegui es real. Cabe esperar que algunos grupos de presión busquen beneficios selectivos de sus aportaciones; es decir, que contribuyan a la financiación de un partido porque esperen ser recompensados cuando gobierne. Pero este problema no desaparecería con la prohibición. Como los escándalos de financiación irregular ponen de relieve, las barreras legales no suelen impedir que los partidos reciban donaciones, aunque sí dificultan el conocimiento de su cuantía y la identidad de los donantes (52). Si las donaciones se van a llevar a cabo en cualquier caso, su liberalización tendría para la sociedad menores costes de eficiencia (los recursos que consume la ocultación y los que se destinan a detectar las infracciones) y generaría menos corrupción que cuando se prohíben o limitan y han de hacerse a través de intermediarios.

En nuestra opinión, lo deseable es la liberalización de las aportaciones privadas, condicionada a la obligación de anotarlas en un registro público de libre acceso cuando superen un cierto límite. El registro incorporaría las donaciones en el momento en que se efectuaran, con la plena identificación de donante y cuantía, y estaría abierto a la consulta pública a través de internet. Cuando se tratase de sociedades, se exigiría además la conformidad de los accionistas y que quedara constancia de la cantidad donada en la contabilidad societaria (53). El objetivo que se busca con estos requisitos es introdu-

(51) El Informe del comité NEILL (1998), que estudió la financiación de los partidos políticos en el Reino Unido, propuso que las aportaciones de las empresas a los partidos además de la resolución del órgano corporativo competente requirieran la aprobación de los accionistas, que debería renovarse cada cuatro años.

(52) Tampoco cabe esperar mejores resultados de la limitación de las aportaciones. Si un grupo está dispuesto a entregar una cantidad a un partido, es probable que lo haga aunque tenga que ocultar la parte que excede del límite permitido. Los partidos pueden aceptar, sin embargo, la imposición de techos si esperan que los votantes aprueben la medida.

(53) El informe NEILL (1998) defendió la idea que el peligro de la adquisición de influencia política a través de las contribuciones a los partidos debería combatirse con la identificación plena del donante, la cantidad aportada y la fecha de la donación, cuando ésta supera las 5000 libras anuales. Sobre esta cantidad el informe dice lo siguiente: «El nivel seleccionado tiene que ser tal que resulte creíble suponer que algún propósito impropio podría estar detrás de la donación, como el deseo de obtener acceso a los ministros, influir sobre las políticas públicas, ser considerado para un título honorífico o un cargo público» (página 51). Otros motivos son la búsqueda de contratos públicos o la recalificación de terrenos. La cantidad que

dar claridad en el proceso político mediante el conocimiento público de los grupos que financian a los partidos. Es posible que algunos votantes consideren que un partido que acepta contribuciones de las empresas de un sector contrae compromisos que condicionarán su política en una dirección que ellos desapruueban. Y esta información, disponible antes de acudir a las urnas, puede inclinar al partido a no aceptar ayudas que sus votantes puedan interpretar desde esa óptica.

Otro argumento para no prohibir las donaciones de las empresas a los partidos es que tal medida no tiene por qué acabar con la inversión en influencia política. Lo probable es que perjudique a los pequeños grupos de interés, pero no necesariamente a los grandes. Éstos pueden (al menos, en algunos casos) introducir a sus agentes en el partido para influir sobre sus políticas desde dentro o bien emplear los medios de comunicación propios para beneficiar a la formación política que desean predisponer a su favor. El resultado podría ser, en definitiva, contrario al esperado y terminar aumentando la influencia de los grandes intereses organizados.

Subvenciones a los grupos parlamentarios y de cargos electos

Los grupos que forman la oposición en las instituciones representativas deberían, a nuestro parecer, recibir más recursos de los que se entregan al que sostiene al Gobierno. Esta medida, que se aplica en otros países (54), serviría para contrarrestar en parte la desventaja de medios que impide a los partidos opositores desarrollar su labor de control con eficacia. Pero estos fondos deberían estar condicionados al desarrollo de esa actividad y no podrían ser transferidos a las organizaciones centrales de los partidos para gastos generales. Aunque sí sería admisible, sin embargo, que cuando el partido prestase un servicio al grupo institucional le facturase por el coste incurrido.

hace necesaria la publicidad de las donaciones se fijó en 20.000 marcos en Alemania (1994) y 4.000 libras irlandesas en Irlanda (1997).

(54) Según NASSMACHER (1989, 246), en Suecia y Alemania, la subvención que reciben los grupos parlamentarios que están en la oposición es mayor que la de los que apoyan al Gobierno. También en el Reino Unido la oposición parlamentaria recibe los fondos que se conocen como «Short money» (en la Cámara de los Comunes) y «Cranborne money» (en la de los Lores) para compensar su desventaja de medios respecto al partido gobernante. En España, la subvención a los grupos institucionales, al depender del número de miembros del grupo, favorece al partido que gobierna.

Sistema de control

Como receptores de dinero público, los partidos tienen que rendir cuentas de su uso. Y para que este control resulte operativo ha de ser independiente de las formaciones políticas. Algunos autores que estudiaron la financiación de los partidos en España, como Del Castillo (1992a) o González-Varas (1995), han propuesto que sus contabilidades fueran auditadas por empresas independientes antes de enviarse al Tribunal de Cuentas. Esto facilitaría el trabajo del organismo fiscalizador, que, a la vista de los informes emitidos, tendría que decidir si otorga la subvención pública, la retira, la condiciona a que el partido subsane las anomalías detectadas o las pone en conocimiento de la autoridad judicial. De este modo se podrían acortar los plazos que consume el actual proceso de fiscalización. También deberían establecerse con claridad las sanciones que acarrea el incumplimiento de las normas y el organismo competente para hacerlas efectivas. No hay razón alguna para que quienes aspiran a la confianza de los votantes puedan infringir las leyes con impunidad.

CONCLUSIONES

En este artículo hemos defendido la opinión que el comportamiento observado por los partidos parlamentarios españoles sobre la financiación pública de sus gastos generales, encaja aceptablemente bien en las predicciones de la teoría de la elección racional. Por lo que se refiere a las subvenciones de funcionamiento la política de los partidos consistió en aprobar un sistema de asignación que marginaba de las ayudas a las formaciones políticas sin representación parlamentaria. También interpretamos el abandono de las propuestas de cambio presentadas por los partidos en la segunda mitad de los noventa como la respuesta más conveniente para sus propios intereses. Porque en lugar de reformar la regulación de las subvenciones en la línea de mayor transparencia que demandaba la opinión pública, optaron por explotar las lagunas de la ley de 1987 para obtener mayores recursos económicos mediante un sistema menos visible para los medios de comunicación y más difícil de controlar por el organismo fiscalizador del gasto.

Nuestra propuesta para la financiación del funcionamiento ordinario de los partidos se basa en las características de bienes públicos de los servicios que ofrecen y en la utilización del impuesto personal sobre la renta para que los contribuyentes revelen su disposición a pagar por esos servicios. Un cambio como el que planteamos mejoraría la eficiencia en la asignación de

los fondos públicos, al acercar su cuantía y distribución a las preferencias de los votantes. Y contribuiría a corregir la discriminación que la fórmula de reparto actual de las ayudas públicas impone a las formaciones políticas no representadas en el parlamento o que están penalizadas por el sistema electoral. Por otra parte, la obligación de declarar las donaciones privadas permitiría conocer qué personas y empresas financian a los partidos que compiten por el poder político. Defendemos, asimismo, que para que los partidos que pierden las elecciones puedan desarrollar una oposición eficaz, los fondos asignados a sus grupos parlamentarios y de cargos electos tendrían que superar a los que reciben los grupos institucionales del partido gobernante. Estas reformas que hemos enumerado se pueden justificar con los criterios de eficiencia y equidad tradicionales en la evaluación de los programas de gasto público. Y cumplen también los objetivos deseables de promover la participación ciudadana y contribuir a igualar las oportunidades entre las formaciones políticas.

Las reformas que proponemos presentan, sin embargo, un problema de incentivos que afecta a los partidos con representación parlamentaria. ¿Estarían éstos interesados en aprobar una reforma que les obligara a compartir los fondos públicos con las organizaciones extraparlamentarias, aceptar depender de las decisiones de los contribuyentes sobre el dinero que reciben y someterse a un control más estricto de sus actividades económicas? A nuestro juicio, la respuesta podría ser afirmativa en una coyuntura política en la que la financiación de los partidos se convirtiera en un tema electoral destacado. Si las encuestas de opinión anticiparan, por ejemplo, que los votantes tienen la intención de premiar en las urnas la transparencia en los ingresos y la rendición de cuentas, los partidos terminarían adoptando por propia iniciativa un sistema de financiación más restrictivo para ellos mismos, aunque sólo fuera porque ninguno querría perder cuota electoral en beneficio de los demás.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, varios años.
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, varios años.
CONTRERAS, M.: «A la sombra del ogro filantrópico. Sobre el Estado, los partidos políticos y su financiación», en *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, volumen II, Tecnos, Madrid, 1997, 967-974.
DEL CASTILLO, P.: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1985.

- «La financiación de los partidos en Europa», *Política Exterior*, 1990a, 16, 5-17.
- «La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública», *Revista de Derecho Político*, 1990b, 31, 123-141.
- «La financiación de los partidos políticos», *Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, núm. 1, 1992a.
- «Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria», en J. L. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.), *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992b.
- «Problems in Spanish Party Financing», en ALEXANDER, H. E. y R. SHIRATORI (eds.), *Comparative political finance among democracias*, Westview Press, Boulder, 1994.
- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, varios números.
- FISHER, J.: «Why Do Companies Make Donations to Political Parties», *Political Studies*, 1994, 42, 690-699.
- GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B.: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Editorial Complutense, Madrid, 1992, volumen III, 2045-2062.
- GONZÁLEZ-VARAS, S.: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- INFORME NEILL: *Standards in public life. The funding of political parties in the United Kingdom*, 1998, <<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4057>>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Serie cronológica del Índice de Precios al Consumo, Base 1992, <<http://www.ine.es>>
- LEDESMA BARTRET, J.: «Sistema retributivo de los diputados y financiación de los grupos parlamentarios y partidos políticos a través de los presupuestos de las comunidades autónomas», en Varios Autores, 1994b, 353-356.
- LORENZO MARTÍN, J. A.: «Sistema retributivo de los diputados y financiación de los grupos parlamentarios y partidos políticos a través de los presupuestos de las comunidades autónomas», en Varios Autores, 1994b, 347-351.
- NASSMACHER, K.-H.: «Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: The examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany», en ALEXANDER, H. E. (ed.) (1989), 236-267.
- NIETO DE ALBA, U.: «Intervención en el debate», en Varios Autores, 1994a, 87-92.
- PAJARES MONTOLIÚ, E.: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- PARLAMENTO EUROPEO: *La financiación de los partidos políticos en los Estados miembros de Comunidad Europea*, 2.ª edición revisada, Luxemburgo, 1991.
- SAIZ ARNAIZ, A.: *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M.: «Intervención en el debate», en Varios Autores, 1994a, 97-99.
- TORRES GUTIÉRREZ, A.: «La financiación de la Iglesia Católica en España», *Revista Española de Derecho Canónico*, 59, 2002, 877-892.

VARIOS AUTORES: «La financiación de los partidos políticos», *Cuadernos y Debates*, 47, Centro de Estudios Constitucionales, 1994a.
— *Jornadas de debate sobre reforma de los reglamentos parlamentarios*, Parlamento de Andalucía, 1994b.