

TESIS DOCTORAL



2013

**EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN EL ÁMBITO DE
LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS: ACTORES, INTERESES Y
ESTRATEGIAS EN ESPAÑA Y REINO UNIDO**

Gloria Martínez Cousinou
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Directora: Paloma Aguilar Fernández
Codirector: Fernando Aguiar González

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**El control de la corrupción política en el ámbito de la
financiación de los partidos: actores, intereses y
estrategias en España y Reino Unido**

**Gloria Martínez Cousinou
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología**

**Directora: Paloma Aguilar Fernández
Codirector: Fernando Aguiar González**

AGRADECIMIENTOS

Desde sus inicios hasta su conclusión, este trabajo se ha beneficiado del apoyo incondicional de numerosas personas e instituciones, sin las cuales difícilmente podría haber llegado a buen puerto. Con todas y cada una de ellas esta investigación está en deuda, si bien el contenido de lo que en ella se expresa es responsabilidad única y exclusiva de su autora.

En primer lugar, y como no podría ser de otra manera, quiero agradecer el desinteresado apoyo y la calurosa acogida que me brindaron los investigadores, becarios y técnicos del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) cuando esta tesis ni siquiera era un proyecto. Fue precisamente en esta institución donde surgió el germen de la misma tras prolongadas conversaciones con Fernando Aguiar, pilar fundamental en el larguísimo recorrido por el que ha pasado esta investigación y a quien le corresponde, por justicia, una parte muy importante de lo bueno que en ella se pueda contener. Sin su implicación esta tesis no sería lo que es. Como tampoco lo sería sin el firme apoyo y la generosa dedicación de Paloma Aguilar, quien, desde el Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración de la UNED, aceptó tutorizar, primero, y dirigir, después, tanto la tesina de la cual se deriva esta investigación (“El control de la corrupción política: El fracaso de la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos en España”), como la tesis misma. A ella este trabajo le debe sus numerosas aportaciones e ideas tanto en su configuración inicial, como a la hora de realizar las tediosas tareas de corrección. También le debe su implicación en las gestiones de última hora para que esta tesis fuera finalmente una realidad. Por todo ello, muchas gracias.

En segundo lugar, esta investigación está en deuda con diversas instituciones nacionales y extranjeras que, en algún momento de su recorrido, apoyaron y facilitaron los recursos necesarios para su realización. Por una parte, quiero agradecer la acogida que me ofreció el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de la Fundación Juan March en la etapa más incipiente de este trabajo y que me permitió una primera toma de contacto con la bibliografía especializada sobre el fenómeno de la corrupción. Asimismo, agradezco al profesor Paul Heywood su tiempo y disponibilidad durante los meses que pasé de estancia de investigación en la School of Politics, de la Universidad de Nottingham. Allí tomé contacto también con Staffan Andersson, con quien realmente entendí que el sistema británico merecía ser investigado. Los seis meses que pasé en la London School of

Economics and Political Science, repartidos en dos estancias de investigación consecutivas, responden a ese interés claro por profundizar en el trabajo empírico correspondiente al Reino Unido. Mi reconocimiento desde aquí al profesor Sebastian Balfour y al profesor Paul Preston por la desinteresada acogida que me brindaron en el Cañada Blanch Centre for Contemporary Spanish Studies. Muy especialmente agradezco a su gerente, Ana de Miguel, la ayuda que me ofreció a la hora de concertar las entrevistas con los políticos y expertos británicos que se incluyen en esta investigación. Por otro lado, quiero expresar mi más sincera gratitud al profesor John Bayley por acogerme durante catorce meses en el Departamento de Gobierno de Georgetown University y por ofrecerme su tiempo y ayuda siempre que lo requerí. Asimismo, le agradezco la confianza depositada en este trabajo y el interés expresado por el mismo. Por último, quiero dejar constancia de mi agradecimiento al Centro de Estudios Andaluces por ofrecerme su espacio y sus recursos de forma desinteresada aun cuando ni siquiera existía una relación contractual entre ambos. Vaya por delante mi reconocimiento a las personas que lo hicieron posible, así como mi gratitud a Francisco Martínez por ayudarme a entender la complicada contabilidad de los partidos políticos españoles, y, sobre todo, a Antonio M. Jaime Castillo por su infinita comprensión y por permitirme priorizar la tesis sobre el resto de las cosas. Asimismo, tengo que hacer especial mención a Javier Álvarez, Juan A. Aranda, Cristina Gutiérrez, Cristina Mateos, Carmen Navarro y Rocío de la Torre, con los que compartí largas jornadas de trabajo en dicho centro y sin cuyo ánimo y apoyo la fase final de esta investigación hubiese sido muchísimo menos agradable.

En tercer lugar quiero expresar mi gratitud a todos los políticos, asesores, periodistas y expertos, tanto españoles como británicos, que generosamente se prestaron a ser entrevistados sobre un tema tan escabroso como es el de la financiación de los partidos. Asimismo, quiero agradecer a Manuel Villoria y a Fernando Jiménez su interés por esta tesis, las elevadas expectativas puestas en ella, así como su predisposición y ayuda siempre que los he necesitado.

Por último, y no por ello menos importante, sino todo lo contrario, donde la deuda de esta tesis y la de su autora resultan más elevadas es en el plano personal. Como ocurre cuando se desarrolla un proyecto de tales dimensiones y características, la realización de esta investigación me ha privado de muchas cosas, pero también me ha aportado otras tantas sin las cuales hoy no sería yo, ni mi vida sería la que es. Me ha quitado un tiempo irrecuperable y me ha consumido la energía hasta límites indescriptibles, pero a cambio me ha ofrecido la posibilidad de conocer a grandes personas, actualmente grandes amigos y

amigas, que, de no ser por los requerimientos de esta investigación, nunca hubiese conocido. A todos ellos, en especial a mi familia de Córdoba, y a los amigos que conocí en esta y en las otras ciudades en las que he trabajado, muchas gracias. También a los amigos de siempre. Gracias a todos por haber vivido este arduo proceso junto a mí y por haber confiado en mis posibilidades más que yo misma.

A mis padres, por su infinita generosidad, predisposición y cariño, y porque seguro que no habrá nadie en este mundo más feliz que ellos cuando todo esto acabe; y a mis hermanos, tías y demás familia por estar siempre ahí. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento.

Pero con quien la deuda de esta tesis y de su autora se hace realmente impagable es con la persona que ha ido en el asiento de al lado a lo largo de este casi interminable viaje. Por tu incansable apoyo y comprensión y por haber sabido mantener tu amor y entusiasmo intactos pese a todo, a ti, Alberto, va dedicada esta tesis. Porque es tan tuya como mía, y porque ahora, sin ella, vamos a volar.

A popular Government without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy, or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance and a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.

JAMES MADISON, letter to W.T. Barry, August 4, 1822. Madison (1910)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE	7
LISTA DE TABLAS.....	10
LISTA DE CUADROS	12
LISTA DE GRÁFICOS	14
LISTA DE FIGURAS	16
LISTA DE SIGLAS	17
RESUMEN.....	19
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1. CONTROL POLÍTICO, CORRUPCIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS	31
1.1. CONTROL POLÍTICO, INFORMACIÓN ASIMÉTRICA Y CORRUPCIÓN POLÍTICA	31
1.2. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: APORTACIONES AL DEBATE SOBRE SU DEFINICIÓN	39
1.3. CORRUPCIÓN POLÍTICA, DISEÑO INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA: LA IMPORTANCIA DE LA REPUTACIÓN.....	46
1.4. LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO <i>DANGER ZONE</i> DE CORRUPCIÓN: ¿POR QUÉ DISEÑAR LEYES DE FINANCIACIÓN QUE INCREMENTEN LA TRANSPARENCIA?.....	53
1.5. CORRUPCIÓN POLÍTICA Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS: APORTACIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA	65
1.6. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES	85
CAPÍTULO 2: FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y TRANSPARENCIA EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL: OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA	89
2.1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	89
2.2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS: MARCO ANALÍTICO E HIPÓTESIS.....	90
2.2.1. <i>El origen de la transparencia en el sistema de financiación de partidos: la creación ex novo de la ley</i>	<i>105</i>
2.2.2. <i>La profundización en la transparencia del sistema de financiación de partidos: la reforma de la Ley.....</i>	<i>110</i>
2.3. BREVE <i>EXCURSUS</i> SOBRE LOS FACTORES EXPLICATIVOS UTILIZADOS EN EL MARCO ANALÍTICO.....	116
2.3.1. <i>La reputación como factor explicativo</i>	<i>117</i>
2.3.2. <i>Los recursos económicos de los partidos como factor explicativo.....</i>	<i>118</i>
2.3.3. <i>El interés de los partidos por mantener su autonomía de acción como factor explicativo.....</i>	<i>122</i>
2.4. METODOLOGÍA COMPARADA, NARRATIVA ANALÍTICA Y JUSTIFICACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	123
2.4.1. <i>El diseño de “casos más diferentes” y la “narrativa analítica”</i>	<i>124</i>
2.4.2. <i>Justificación de la selección de casos más diferentes: España y Reino Unido</i>	<i>131</i>
2.4.3. <i>Datos.....</i>	<i>146</i>
2.5. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES	150
CAPÍTULO 3. EL ORIGEN DE LA TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA Y REINO UNIDO: CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, ACTORES E INTERESES.....	154

3.1. EL CASO ESPAÑOL (1982-1989).....	155
3.1.1. <i>La corrupción política y la financiación de los partidos como problema en España: factores explicativos</i>	155
3.1.2. <i>Escándalos y opinión pública en el origen de la legislación: la etapa socialista de Felipe González (1982-1989)</i>	166
3.1.3. <i>Actores e intereses en el origen de la legislación: la etapa socialista de Felipe González (1982-1989)</i>	175
3.1.4. <i>La respuesta política en España: la LOFPP 1987</i>	202
3.1.5. <i>Síntesis y consideraciones finales</i>	210
3.2. EL CASO BRITÁNICO (1992-2001).....	214
3.2.1. <i>La corrupción política y la financiación de los partidos como problema en el Reino Unido: Factores explicativos</i>	214
3.2.2. <i>Escándalos y opinión pública en el origen de la legislación</i>	227
3.2.2.1. <i>Etapa conservadora de John Major (1992-1997)</i>	227
3.2.2.2. <i>Etapa laborista de Tony Blair (1997-2001)</i>	235
3.2.3. <i>Actores e intereses en el origen de la legislación</i>	240
3.2.3.1. <i>Etapa conservadora de John Major (1992-1997)</i>	241
3.2.3.2. <i>Etapa laborista de Tony Blair (1997-2001)</i>	261
3.2.4. <i>La respuesta política en el Reino Unido: la PPERA 2000</i>	282
3.2.5. <i>Síntesis y consideraciones finales</i>	291

CAPÍTULO 4. ¿POR QUÉ AVANZAR MÁS? LA REFORMA DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS COMO PASO NECESARIO PARA INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DEL SISTEMA EN ESPAÑA Y REINO UNIDO: CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, ACTORES E INTERESES

4.1. EL CASO ESPAÑOL (1989-2008).....	301
4.1.1. <i>Escándalos y opinión pública en el proceso de reforma de la legislación</i>	301
4.1.1.1. <i>Etapa socialista de Felipe González (1989-1996)</i>	302
4.1.1.2. <i>Etapa Popular de José María Aznar (1996-2004)</i>	310
4.1.1.3. <i>Etapa socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008)</i>	313
4.1.2. <i>Actores e intereses en el proceso de reforma de la legislación</i>	319
4.1.2.1. <i>Etapa socialista de Felipe González (1989-1996)</i>	319
4.1.2.2. <i>Etapa de Gobierno Popular (1996-2004)</i>	334
4.1.2.3. <i>Etapa de Gobierno socialista (2004-2008)</i>	351
4.1.3. <i>La respuesta política en España: la LOFPP 2007</i>	371
4.1.4. <i>Síntesis y consideraciones finales</i>	381
4.2. EL CASO BRITÁNICO (2001-2010).....	387
4.2.1. <i>Escándalos y opinión pública en el proceso de reforma de la legislación</i>	387
4.2.1.1. <i>Etapa laborista de Tony Blair (2001-2005)</i>	389
4.2.1.2. <i>Etapa laborista de Tony Blair y de Gordon Brown (2005-2010)</i>	397
4.2.2. <i>Actores e intereses en el proceso de reforma de la legislación (2001-2010)</i>	405
4.2.2.1. <i>Etapa laborista de Tony Blair (2001-2005)</i>	405
4.2.2.2. <i>Etapa laborista de Tony Blair y Gordon Brown (2005-2010)</i>	412
4.2.3. <i>La respuesta política en el Reino Unido: la PPEA 2009</i>	450
4.2.4. <i>Síntesis y consideraciones finales</i>	457

CAPÍTULO 5. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN POLÍTICA: LA CONJUGACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS PARTIDOS

5.1. EL ORIGEN DE LA TRANSPARENCIA EN LA FINANCIACIÓN POLÍTICA: DE LA ACCIÓN INDIVIDUAL A LA COOPERACIÓN.....	464
5.1.1. <i>La acción individual en materia de financiación de partidos como un dilema del prisionero</i>	464
5.1.2. <i>¿Por qué cooperar? Las restricciones económicas y en materia de reputación como incentivos para generar transparencia</i>	476

5.1.3. <i>La negociación del contenido: el resultado de la cooperación</i>	492
5.2. LA PROFUNDIZACIÓN EN LA TRANSPARENCIA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN POLÍTICA: LA COORDINACIÓN EN TORNO A LA REFORMA DE LA LEY	503
5.2.1. <i>El porqué del cambio institucional: las restricciones económicas y en materia de reputación como incentivos para iniciar el proceso de reforma de la ley</i>	504
5.2.2. <i>El fracaso de la reforma: el problema del consenso</i>	520
5.2.3. <i>El éxito de la reforma: la superación del consenso</i>	527
5.2.4. <i>La negociación del contenido: el resultado de la reforma</i>	541
5.3. IMPLICACIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	552
5.3.1. <i>Confirmación de la utilidad del marco analítico propuesto basado en el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional</i>	553
5.3.2. <i>Confirmación de que las leyes de financiación resultan de la conjugación de los intereses individuales de los partidos por mejorar su reputación, por obtener ventaja económica sobre el resto, y por mantener el mayor margen de autonomía de acción posible</i>	556
5.3.3. <i>Confirmación de la validez de las hipótesis dentro de marco que permite el análisis comparado y la selección de “casos más diferentes”</i>	563
CONCLUSIONES	567
BIBLIOGRAFÍA	587
ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LOS ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN QUE APARECEN EN EL TEXTO	617
ANEXO II: ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS ESPAÑOLES	628
ANEXO III: ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS BRITÁNICOS	640
ANEXO IV: LEYES DE FINANCIACIÓN CON CRITERIOS DE TRANSPARENCIA EN LOS PAÍSES DE LA MUESTRA	645
ANEXO METODOLÓGICO	650
ANEXO DOCUMENTAL	658

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 2.1: Puntuación media por país en las seis dimensiones de Gobernanza entre 1996 y 2010, en relación con la media total de los países incluidos en la muestra.</i>	134
<i>Tabla 3.1: Subvenciones estatales anuales para funcionamiento ordinario (1978-1989).</i>	181
<i>Tabla 3.2: Subvenciones públicas directas recibidas para gastos electorales y para gastos ordinarios (1982 y 1983). En pesetas.</i>	181
<i>Tabla 3.3: Número de afiliados según partido político (1975-1989).</i>	182
<i>Tabla 3.4: Ingresos y gastos de AP en 1983. En pesetas.</i>	183
<i>Tabla 3.5: Ingresos y gastos del PSOE, periodo de 1/1/1982 a 31/10/1984. En pesetas.</i>	184
<i>Tabla 3.6: Cifras de afiliación a los tres principales partidos británicos (1980-1997).</i>	246
<i>Tabla 3.7: Gasto de las tres principales formaciones en las elecciones generales de 1983, 1987, 1992 y 1997. En libras esterlinas.</i>	265
<i>Tabla 4.1: Donaciones anónimas y nominativas recibidas (1987-1996). En euros.</i>	323
<i>Tabla 4.2: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (1987-1996). En euros.</i>	325
<i>Tabla 4.3: Financiación pública ordinaria recibida en relación con el gasto ordinario declarado (1987-1996). En euros.</i>	326
<i>Tabla 4.4: Financiación pública total anual para gastos de funcionamiento ordinario. En euros.</i>	327
<i>Tabla 4.5: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (1996-2004). En euros.</i>	338
<i>Tabla 4.6: Financiación pública ordinaria en relación con el gasto ordinario declarado (1996-2004). En euros.</i>	340
<i>Tabla 4.7: Donaciones anónimas, de personas físicas y de personas jurídicas recibidas (1996-2004). En euros.</i>	344
<i>Tabla 4.8: Donaciones anónimas, de persona física y de persona jurídica (2004-2007). En euros.</i>	354
<i>Tabla 4.9: Total de donaciones anónimas obtenidas por legislatura según partido político. En euros.</i>	355
<i>Tabla 4.10: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (2004-2007). En euros.</i>	356
<i>Tabla 4.11: Deudas con entidades de crédito condonadas según partido y año. En euros.</i>	367
<i>Tabla 4.12: Financiación pública directa recibida desde la aprobación de la PPERA, vía Policy Development Grant (PDG), Short Money (SM) y Cranborne Money (CM) (2001-2010). En libras.</i>	411
<i>Tabla 4.13: Ingresos totales, gastos y saldo anual de los partidos (2001-2010). En libras.</i>	414
<i>Tabla 4.14: Peso de las donaciones sindicales con respecto al total de donaciones recibidas y sobre el total de ingresos del Partido Laborista (2001-2010). En libras.</i>	419
<i>Tabla 4.15: Número de donaciones individuales recibidas por los partidos, según cuantía (2001-2010). En libras.</i>	422
<i>Tabla 4.16: Número de donaciones sindicales menores y mayores a 50.000 libras recibidas por el Partido Laborista y cuantía total (2001-2010). En libras.</i>	425
<i>Tabla 4.17: Total donaciones de personas físicas y de empresas recibidas por cada partido con respecto al total de ingresos (2001-2010). En libras.</i>	427
<i>Tabla 4.18: Cuantía total de donaciones procedentes de unincorporated associations recibidas por cada partido con respecto al total de ingresos (2001-2010). En libras.</i>	439

<i>Tabla 4.19: Número total de donaciones procedentes de unincorporated associations recibidas por cada partido, según cuantía (2001-2010). En libras.</i>	439
<i>Tabla A.II.1: Ingresos totales y financiación pública recibida por la Coalición CIU.</i>	632
<i>Tabla A.II.2: Estructura de financiación del Partido Socialista Obrero Español (1987-2007). En euros.</i>	633
<i>Tabla A.II.4: Estructura de financiación de Izquierda Unida (1987-2007). En euros.</i>	635
<i>Tabla A.II.5: Estructura de financiación del Partido Nacionalista Vasco (1987-2007). En euros.</i>	636
<i>Tabla A.II.6: Estructura de financiación de Convergència Democràtica de Catalunya (1987-2007). En euros.</i>	637
<i>Tabla A.II.7: Estructura de financiación de Unió Democràtica de Catalunya (1987-2007). En euros.</i>	638
<i>Tabla A.II.8: Estructura de financiación Esquerra Republicana de Catalunya (1987-2007). En euros.</i>	639
<i>Tabla A.III.1: Estructura de financiación del Partido Laborista (2001-2010). En libras.</i>	642
<i>Tabla A.III.2: Estructura de financiación del Partido Conservador (2001-2010). En libras.</i>	643
<i>Tabla A.III.3: Estructura de financiación del Partido Liberal Demócrata (2001-2010). En libras.</i>	644
<i>Tabla A.M.1: Promedio de difusión diaria (número de ejemplares) de los tres principales periódicos españoles de información general (1985, 1993, 2011).</i>	653
<i>Tabla A.M.2: Ranking y promedio de difusión diaria en el nivel nacional de la prensa británica. Octubre 2000, 2005 y 2011.</i>	656
<i>Tabla A.M.3: Percepciones sobre el sesgo partidista de la prensa británica diaria. 1997 y 2001. (+ : Sesgo conservador; - : Sesgo laborista).</i>	656

LISTA DE CUADROS

<i>Cuadro 1.1: Ejemplos de prácticas corruptas relacionadas con la financiación política.....</i>	58
<i>Cuadro 1.2: La transparencia en la financiación política.....</i>	64
<i>Cuadro 2.1: Efectos de las medidas de transparencia sobre la capacidad competitiva de los partidos individualmente considerados. Ejemplos a partir de tres partidos (A,B,C).</i>	100
<i>Cuadro 2.2: Países con regulación sobre financiación política con cláusulas de transparencia, reformas e intentos de reforma.</i>	129
<i>Cuadro 2.3: Estructura de la financiación pública de los partidos y peso con respecto al total de ingresos. Por países.</i>	144
<i>Cuadro 3.1: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1982 y de 1986.....</i>	177
<i>Cuadro 3.2: Convocatorias electorales celebradas por año y tipo (1984-1989).</i>	185
<i>Cuadro 3.3: Posturas defendidas por cada partido en torno al contenido de la Ley antes de la presentación de la Proposición de Ley sobre financiación de los partidos.....</i>	199
<i>Cuadro 3.4: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 1992.....</i>	243
<i>Cuadro 3.5: Posturas defendidas en relación con la regulación de la financiación de partidos entre 1993 y 1994 por PC, PL y PLD y conclusiones del informe final del Home Affairs Select Committee (HASC).....</i>	259
<i>Cuadro 3.6: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 1997.....</i>	263
<i>Cuadro 3.7: Posturas defendidas ante el CSPL en su informe sobre financiación de partidos políticos, recomendaciones del CSPL y propuestas del Gobierno en respuesta a tales recomendaciones. PC, PL y PLD.....</i>	276
<i>Cuadro 4.1: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1989 y 1993.....</i>	320
<i>Cuadro 4.2: Propuestas de contenido para la reforma de la LOFPP 1987, por parte de PSOE, PP, IU, CIU y PNV (1993-1996).....</i>	328
<i>Cuadro 4.3: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1996 y 2000.....</i>	335
<i>Cuadro 4.4: Propuestas contenidas en la Proposición de Ley conjunta 1998.</i>	342
<i>Cuadro 4.5: Propuestas de resolución aprobadas en la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas (11 de junio de 2002).....</i>	348
<i>Cuadro 4.6: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 2004.....</i>	352
<i>Cuadro 4.7: Propuestas de contenido de ERC, enmiendas de PSOE, PP, IU-ICV, CIU y PNV e Informe de la Ponencia (2005-2007).</i>	357
<i>Cuadro 4.9: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 2001.....</i>	406
<i>Cuadro 4.10: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 2005.....</i>	412
<i>Cuadro 4.11: Propuestas para la reforma del sistema de financiación por parte del Partido Laborista, del Partido Conservador y del Partido Liberal Demócrata (2004-2007).....</i>	418
<i>Cuadro 4.12: Intereses en torno al contenido de la reforma del sistema de financiación por parte del Partido Laborista, del Partido Conservador y del Partido Liberal Demócrata (2007-2009).</i>	435

<i>Cuadro 5.1: Beneficios y costes para los partidos derivados de la situación de laissez faire, de la acción colectiva y de existencia de una ley de financiación.</i>	470
<i>Cuadro 5.2: Estructura de financiación de los principales partidos antes de la aprobación de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000. Importancia económica y estratégica de cada fuente de ingresos.</i>	471
<i>Cuadro 5.3: Coste de las medidas de transparencia para cada partido según las prácticas corruptas reportadas en cada país.</i>	473
<i>Cuadro 5.4: Partidos más afectados por cada una de las restricciones económicas en España y el Reino Unido.</i>	482
<i>Cuadro 5.5: Partido más afectado por las restricciones a la reputación, incidencia y reacciones ante las mismas en España y en el Reino Unido.</i>	487
<i>Cuadro 5.6: Incidencia de las restricciones económicas y de las restricciones en la reputación sobre el partido del Gobierno y sobre los partidos de la oposición.</i>	488
<i>Cuadro 5.7: Costes y beneficios de los partidos de la oposición en relación con apoyar o no la iniciativa del Gobierno. España y Reino Unido.</i>	490
<i>Cuadro 5.8: Medidas de transparencia aprobadas. Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación. LOFPP 1987 y PPERA 2000.</i>	494
<i>Cuadro 5.9: Principales puntos de conflicto entre los partidos y resultado consensuado. LOFPP 1987 y PPERA 2000.</i>	497
<i>Cuadro 5.10: Debilidades del sistema de financiación español en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. LOFPP 1987.</i>	501
<i>Cuadro 5.11: Debilidades del sistema de financiación británico en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. PPERA 2000.</i>	502
<i>Cuadro 5.12: Partidos más afectados por las restricciones en la reputación, incidencia y reacciones en España y en el Reino Unido, según Legislatura.</i>	506
<i>Cuadro 5.13: Estructura de financiación de los principales partidos después de la aprobación de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000.</i>	511
<i>Cuadro 5.14: Partido más afectado por cada una de las restricciones económicas en España, según Legislatura.</i>	513
<i>Cuadro 5.15: Partido más afectado por cada una de las restricciones económicas en el Reino Unido, según Legislatura.</i>	514
<i>Cuadro 5.16: Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación de cada una de las medidas consideradas en los procesos de reforma iniciados en España.</i>	533
<i>Cuadro 5.17: Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación de cada una de las medidas consideradas en los procesos de reforma iniciados en el Reino Unido.</i>	534
<i>Cuadro 5.18: Medidas de transparencia aprobadas. Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación. LOFPP 2007 y PPEA 2009.</i>	543
<i>Cuadro 5.19: Principales puntos de conflicto que se dan en la negociación de la reforma y cómo se resuelven. España y Reino Unido.</i>	547
<i>Cuadro 5.20: Debilidades del sistema de financiación español en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. LOFPP 2007.</i>	550
<i>Cuadro 5.21: Debilidades del sistema de financiación británico en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. PPEA 2009.</i>	551

LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1.1: Nivel medio de corrupción percibida en instituciones y sectores clave del sistema en Europa (2004 y 2010). 1: ausencia de corrupción; 5: máxima corrupción.....</i>	<i>55</i>
<i>Gráfico 2.1: El control de la corrupción como dimensión de la Gobernanza. 1996-2010..</i>	<i>135</i>
<i>Gráfico 2.2: Índice de Percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. 1995-2010 (0: máxima corrupción; 10: máxima transparencia).....</i>	<i>136</i>
<i>Gráfico 3.1: La corrupción como uno de los tres principales problemas para los españoles (1985-2008).</i>	<i>161</i>
<i>Gráfico 3.2: Titulares conteniendo la palabra «corrupción» (1982-1990).....</i>	<i>169</i>
<i>Gráfico 3.3: Calificación de la actuación de Felipe González como Presidente. Febrero 1983-Mayo 1989.....</i>	<i>170</i>
<i>Gráfico 3.4: Porcentaje de desconfianza hacia el Presidente del Gobierno Felipe González. Febrero 1986-Mayo 1989.....</i>	<i>171</i>
<i>Gráfico 3.5: La falta de moralidad como uno de los principales problemas para los británicos (1993-2010).</i>	<i>219</i>
<i>Gráfico 3.6: Evolución de la preeminencia de la palabra sleaze en la prensa británica (1985-1995).</i>	<i>230</i>
<i>Gráfico 3.7: Porcentaje de insatisfacción con el Gobierno de John Major (diciembre 1990- marzo 1997).</i>	<i>230</i>
<i>Gráfico 3.8: Porcentaje de insatisfacción con el Gobierno de Tony Blair (mayo 1997-abril 2001).</i>	<i>238</i>
<i>Gráfico 3.9: Ingresos Centrales de los tres principales partidos británicos (1975-1997). En millones de libras.</i>	<i>245</i>
<i>Gráfico 3.10: Gastos Centrales de los tres principales partidos británicos (1975-1997). En millones de libras.</i>	<i>247</i>
<i>Gráfico 4.1: Cronología de las propuestas formales de reforma de la legislación, según legislatura parlamentaria y Presidente del Gobierno, en España.....</i>	<i>298</i>
<i>Gráfico 4.2: Cronología de las propuestas formales de reforma de la legislación, según legislatura parlamentaria y Presidente del Gobierno, en el Reino Unido.....</i>	<i>299</i>
<i>Gráfico 4.3: Titulares conteniendo la palabra "corrupción" (sección España y Opinión). 1982-2008.</i>	<i>302</i>
<i>Gráfico 4.4: Porcentaje de desconfianza hacia el Presidente del Gobierno Felipe González. Mayo 1989- Enero 1996.</i>	<i>303</i>
<i>Gráfico 4.5: Valoración de la gestión del Gobierno de Felipe González. Abril 1984-Enero 1996.</i>	<i>304</i>
<i>Gráfico 4.6: Valoración de la gestión del Gobierno de Aznar. Mayo 1996-Enero 2004. ...</i>	<i>312</i>
<i>Gráfico 4.7: Porcentaje de confianza y desconfianza hacia el Presidente del Gobierno José María Aznar. Mayo 1996-Enero 2004.</i>	<i>313</i>
<i>Gráfico 4.8: Número de artículos sobre corrupción urbanística en prensa (2000-2008)...</i>	<i>314</i>
<i>Gráfico 4.9: Porcentaje de ciudadanos que consideran la corrupción, la clase política, el paro y la situación económica como uno de los tres principales problemas de España (2004-2008).</i>	<i>316</i>

<i>Gráfico 4.10: Valoración de la gestión del Gobierno de J.L. Rodríguez Zapatero. Abril 2004-Abril 2008.....</i>	<i>317</i>
<i>Gráfico 4.11: Porcentaje de desconfianza hacia el Presidente del Gobierno J.L. Rodríguez Zapatero. Abril 2004-Abril 2008.</i>	<i>318</i>
<i>Gráfico 4.12: Donaciones de personas jurídicas contabilizadas por el Tribunal de Cuentas. PSOE, PP, IU, PNV y CIU. (2000-2006). En euros.....</i>	<i>363</i>
<i>Gráfico 4.12: Artículos relacionados con "sleaze" en la política británica aparecidos en los principales periódicos de ámbito nacional (2001-2009).....</i>	<i>388</i>
<i>Gráfico 4.13: Porcentaje de insatisfacción con el Gobierno de Tony Blair (junio 2001-marzo 2005).....</i>	<i>390</i>
<i>Gráfico 4.14: Porcentaje de desconfianza hacia el Primer Ministro Tony Blair (abril 2001-abril 2005).....</i>	<i>391</i>
<i>Gráfico 4.15: Porcentaje de insatisfechos con el Gobierno de Tony Blair y Gordon Brown (mayo 2005-abril 2010).</i>	<i>403</i>
<i>Gráfico 4.16: N° de donaciones individuales <5.000 libras (2001-2010).</i>	<i>422</i>
<i>Gráfico 4.17: N° de donaciones individuales >100.001 libras (2001-2010).....</i>	<i>422</i>

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1.1: Aportaciones desde la Ciencia Política al estudio de la corrupción y de la financiación de los partidos.</i>	75
<i>Figura 1.2: Aportaciones desde la Economía Política al estudio de la corrupción y de la financiación de partidos.</i>	84
<i>Figura 2.1: La corrupción política como un dilema del prisionero.</i>	97
<i>Figura 2.2: Las restricciones económicas y en cuanto a reputación como solución al dilema del prisionero.</i>	108
<i>Figura 2.3: Escenarios posibles de la reforma.</i>	114
<i>Figura 2.4: Países clasificados según la oleada de democratización a la que pertenecen.</i>	137
<i>Figura 5.1: El consenso sobre no reformar la Ley.</i>	522
<i>Figura 5.2: El consenso sobre la necesidad de reformar de la Ley y el fracaso de la misma.</i>	523

LISTA DE SIGLAS

- AIC: Coalición Agrupaciones Independientes de Canarias.
- AP: Alianza Popular.
- BNG: Bloque Nacionalista Galego.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- BOGC: Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- CC: Coalición Canaria.
- CD: Coalición Democrática.
- CDS: Centro Democrático Social.
- CDC: Convergencia Democrática de Catalunya.
- CG: Coalición Galega.
- CHA: Chunta Aragonesista.
- CIU: Convergència i Unió.
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CP: Coalición Popular.
- CSPL: Committee on Standards in Public Life.
- DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- DSS: Diario de Sesiones del Senado.
- EA: Eusko Alkartasuna.
- EAJ: Euzko Alderi Jeltzalea.
- EE: Euskadiko Ezquierda-Izquierda para el Socialismo.
- ERC: Ezquierda Republicana de Cataluña.
- GPP: Grupo Parlamentario Popular.
- GRECO: Group of States Against Corruption.
- GS: Grupo Socialista.
- HB: Agrupación Electores Herri Batasuna.
- HC: House of Commons.
- HL: House of Lords.
- ICV: Iniciativa per Catalunya Verds.
- IKHH: Independent Kidderminster.
- IPC: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.
- IU: Izquierda Unida.
- IU-IC: Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya
- LOFPP 1987: Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 1987.
- LOFPP 2007: Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 2007.
- LOREG 1985: Ley de Régimen Electoral General de 1985.
- MP: Miembro del Parlamento.
- NA-BAI: Nafarroa –Bai.
- NEC: National Executive Committee.
- PA: Partido Andalucista.
- PAR: Partido Aragonés Regionalista.
- PC: Partido Conservador.
- PCE: Partido Comunista Español.
- PCymru: Plaid Cymru.
- PDP: Partido Demócrata Popular.
- PL: Partido Laborista.
- PLD: Partido Liberal Demócrata.

- PLi: Partido Liberal (España).
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- PPEA 2009: Political Parties and Elections Act 2009.
- PPERA 2000: Political Parties, Elections and Referendum Act 2000.
- PSC: Partido Socialista de Cataluña.
- PSE: Partido Socialista de Euskadi.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- RPA: Representation of the People Act.
- SDLP: Social Democratic and Labour Party.
- SF: Sinn Féin.
- SPD: Partido Socialdemócrata Alemán.
- SPN: Scottish National Party.
- TI: Transparencia Internacinal.
- TCU: Tribunal de Cuentas.
- UDC: Unión de Centro Democrático.
- UDUP: Ulster Democratic Unionists Party.
- UKUP: UK Unionist Party.
- UPUP: Ulster Popular Unionist Party.
- UU: Ulster Unionist Party.
- UV: Unió Valenciana.

RESUMEN

La financiación de los partidos constituye una de las más importantes *danger zones* (Andersson, 2003) o zonas de riesgo de corrupción en las democracias occidentales. La existencia de un vínculo entre los recursos económicos de los que dispone un partido y su capacidad para extender su estructura y hacerse visible ante los ojos del electorado, hace que la financiación se convierta en un recurso muy valioso en la competencia política. De ahí que sea un ámbito muy propicio para el desarrollo de intercambios corruptos.

De la Teoría de la Agencia y del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional es posible deducir la importancia de diseñar mecanismos institucionales de control que promuevan la transparencia del sistema de financiación, reduciendo el riesgo de corrupción en dicho ámbito. La evidencia empírica demuestra, no obstante, que la aprobación de tales mecanismos no siempre es considerada una prioridad en la agenda política. Y, cuando sí que lo es, el resultado de tal diseño institucional difícilmente resulta óptimo en términos de control y de transparencia, dejando abierta la posibilidad de que emerjan nuevas formas de comportamiento corrupto que hagan necesario un nuevo diseño institucional más efectivo. Por tanto, lejos de ser algo estático, la configuración del sistema institucional de control de la corrupción en el ámbito de la financiación se convierte en un proceso dinámico. Y puesto que tal diseño afecta principalmente a los partidos políticos, los intereses de estos van a estar muy presentes en la configuración y definitiva aprobación de tales mecanismos de control.

Teniendo en cuenta esto, en esta tesis se analiza la trastienda de las medidas de transparencia atendiendo a los incentivos que tienen los partidos a la hora de promover —o al menos permitir— el control de su acción en un ámbito tan vital para ellos como es el de su propia financiación. Por tanto, el proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación como mecanismos diseñados, al menos en principio, para incrementar la transparencia y el control de la corrupción constituye la variable dependiente de este trabajo.

Para su análisis se propone un marco analítico basado en las teorías de referencia ya citadas, es decir, la Teoría de la Agencia y el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional. De este marco analítico se generan, de forma deductiva, tres variables independientes que contribuyen a explicar el proceso de creación y reforma de las leyes de financiación de partidos y, a partir de ellas, se establecen siete hipótesis de trabajo. Estas

variables son: (1) el interés de los partidos por contar con una buena reputación ante los electores; (2) el interés de los partidos por obtener ventajas económicas sobre los demás para posicionarse mejor en la competencia política; y (3) el interés de los partidos por no restringir su margen de autonomía frente a los ciudadanos.

Las hipótesis que se derivan del marco analítico son contrastadas empíricamente en el contexto de dos sistemas democráticos occidentales, España y Reino Unido, escogidos mediante la metodología comparada basada en la selección de “casos más diferentes” (most different systems design) (Przeworski y Teune, 1970); un diseño de investigación escasamente aplicado en la literatura existente sobre corrupción y financiación política. Asimismo, puesto que no es posible cuantificar las variables independientes de esta investigación, la contrastación empírica de las hipótesis se hace mediante el estudio de casos en profundidad siguiendo una lógica teórico-deductiva. En concreto, se analiza cualitativamente el proceso de creación y reforma de las leyes de financiación en ambos países, utilizando para ello la metodología denominada “narrativa analítica” (analytic narratives) (Bates *et al.*, 1998).

A partir de la información empírica aportada, se confirma la validez del marco analítico de esta tesis, de forma que se demuestra que el diseño y la aprobación de las leyes de financiación se encuentran mediatizados por la lucha de intereses de los partidos por mantener una buena reputación ante los electores, por obtener ventajas económicas sobre los demás para posicionarse mejor en la competencia política, y por no restringir su margen de discrecionalidad frente a los ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

Cuando a principios de 2013 esta investigación llegaba a su fin, la actualidad política en España volvía a dar muestra, una vez más, y para sorpresa de pocos, de que la sombra de la corrupción es alargada, más aún si cabe cuando se proyecta sobre la hipertrofiada y opaca maquinaria institucional que representan los partidos políticos.

El descubrimiento de la existencia de una cuenta en Suiza con 22 millones de euros a nombre del ex tesorero del Partido Popular, Luis Bárcenas, imputado en el caso Gürtel, avivó las sospechas de financiación irregular de dicho partido, en ese momento en el Gobierno. No obstante, la situación adquiriría dimensiones de escándalo nacional cuando el 31 de enero de 2013 el diario *El País* hizo públicas unas supuestas anotaciones realizadas a mano por el propio Bárcenas en las que se dejaba constancia del pago reiterado, entre 1990 y 2008, de sobresueldos a altas personalidades del partido y del Gobierno, entre los cuales se encontraría el propio Presidente, Mariano Rajoy¹.

Previsiblemente, será la Justicia quien, llegado el momento, tendrá que determinar la veracidad o no de tales anotaciones, así como, en su caso, la legalidad o no de las fuentes a través de las cuales el partido habría obtenido el dinero que posteriormente sería repartido por Bárcenas. Asimismo, será también la Justicia la encargada de averiguar la posible existencia de fraude al fisco por parte de sus receptores.

Pero, independientemente de las responsabilidades de tipo administrativo o penal que puedan derivarse de este caso —como en su día ya ocurriera con el escándalo *Filesa* o el más reciente caso *Pallerols*, entre otros—, son las previsibles respuestas políticas de carácter institucional que resulten del mismo las que, en caso de haberse producido antes, hubieran entrado a formar parte del contenido de esta tesis doctoral. Y ello porque este trabajo se centra en aquellas reacciones que, como consecuencia de un escándalo que pudiera afectar a la reputación de los partidos, estuvieran encaminadas a incrementar la transparencia y el control del sistema de financiación de dichas formaciones. No es el cometido de esta investigación entrar a valorar este caso concreto, pero sí arrojar luz sobre por qué los mecanismos institucionales de control de la corrupción en el ámbito de la financiación política se crean y se reforman en un momento dado, así como sobre las razones que llevan a que el diseño institucional resultante incorpore un contenido específico

¹ *El País*, 31/01/ 2013, “Las cuentas secretas de Bárcenas”, Portada.

y no otro. Es decir, el objetivo de esta tesis es explicar las circunstancias bajo las cuales se produce el proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación de los partidos, haciendo especial referencia al contenido resultante en términos de transparencia. Cuestiones que permitirán comprender mejor el proceloso mundo de la financiación de tales formaciones, así como las raíces y las consecuencias que se derivan de escándalos como el de Bárcenas y de otros muchos presentes en la actualidad política, tanto española como internacional.

Que la corrupción es un fenómeno presente en mayor o menor medida en todas las latitudes del planeta no requiere de mayor explicación. Como quizás tampoco lo requiera —habida cuenta de los numerosos casos que aparecen en los medios— la afirmación de que la financiación de los partidos constituye una de las más importantes *danger zones* (Andersson, 2003) o “zonas de riesgo” de corrupción en las democracias occidentales.

La existencia de un vínculo entre los recursos económicos de los que dispone un partido y su capacidad para hacerse visible ante los ojos del electorado hace que la financiación se convierta en un recurso muy valioso para dichas organizaciones políticas en la lucha por el poder (Williams, 2000:1). Y, puesto que esto es así, no es de extrañar que el ámbito de la financiación de los partidos constituya un área propicia para el desarrollo de intercambios corruptos encaminados a engrosar las arcas de las formaciones políticas, ya que ello podría revertir, llegado el momento, en una mayor probabilidad de vencer electoralmente.

Existe una gran variedad de prácticas corruptas en las que, o bien es el partido el que ofrece ciertos recursos del Estado a determinados grupos para obtener a cambio fidelidad política o dinero, o bien es el partido el que recibe determinados recursos económicos a cambio de otorgar algún tipo de contraprestación, normalmente, decisiones políticas favorables al individuo o grupo que otorgó previamente la financiación al partido.

El peligro que tales prácticas entrañan para un sistema democrático es doble. Por un lado, puede ocurrir que, como contraprestación a algún tipo de prebenda, las acciones de un partido —máxime cuando se halle en el poder o tenga muchas posibilidades de acceder a él— puedan quedar supeditadas a los intereses de determinados grupos que no han sido elegidos democráticamente. Por otro, que, como resultado de un intercambio económico corrupto entre partidos y grupos o individuos financiadores, la competencia política por el poder se vea distorsionada en la medida en que aquellas formaciones que se involucren en transacciones corruptas dispongan de más financiación y, por ende, de una mayor probabilidad de conseguir representación que el resto. Y todo ello de espaldas a los

ciudadanos a quienes, como resultado de estas prácticas corruptas opacas, se les despoja de la capacidad de controlar a sus representantes, cuestión clave para el buen funcionamiento de una democracia.

Pues bien, esta investigación parte de la convicción de que el ciudadano debe recuperar un papel central en el proceso político y de que para ello la transparencia institucional resulta imprescindible. En consonancia con ello, la perspectiva que se utiliza está basada en dos enfoques teóricos intrínsecamente relacionados: por un lado, la Teoría de la Agencia aplicada a la relación de control entre ciudadanos y políticos en el contexto de las democracias representativas; por otro lado, el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional. De ambos enfoques teóricos se desprende la utilidad de diseñar mecanismos institucionales que mejoren la transparencia de los sistemas, posibilitando esto que los ciudadanos controlen más y mejor a aquellos que les representan, lo que, llegado el momento, contribuiría a reducir la posibilidad de que estos actuaran de forma corrupta.

No basta con confiar en la integridad personal de los representantes políticos, sino que los ciudadanos requieren de información veraz sobre qué decisiones adoptan aquellos que les representan y acerca de qué consecuencias tienen sus acciones. Por tanto, el diseño de un entramado institucional que promueva la transparencia en la gestión de lo público, y que incluya medidas tanto preventivas como punitivas, se convierte en la clave para desincentivar el comportamiento corrupto de los políticos.

La evidencia empírica demuestra, no obstante, que el diseño y la aprobación de mecanismos institucionales de control de la corrupción no siempre son considerados una prioridad en la agenda política. Y, cuando sí que lo son, el resultado de tal diseño institucional difícilmente resulta óptimo en términos de control y de transparencia, dejando abierta la posibilidad de que emerjan nuevas formas de comportamiento corrupto que acaban haciendo necesario un nuevo diseño institucional más efectivo.

Por tanto, lejos de ser algo estático, la configuración del sistema institucional de control de la corrupción se convierte en un proceso dinámico y en flujo permanente. Y puesto que tal diseño afecta principalmente a los actores políticos y a sus partidos, los intereses de todos ellos van a estar muy presentes en la configuración y definitiva aprobación de tales mecanismos de control, bien sea una fiscalía anticorrupción, un registro de bienes e intereses, o la tipificación en el Código Penal de ciertos delitos relacionados con la corrupción, como el tráfico de influencias.

Pero, si bien esto ocurre con carácter general en el diseño de todos los mecanismos de control que puedan llegar a influir sobre las acciones de los representantes políticos, resulta

especialmente relevante en la configuración de las leyes que regulan la transparencia y el control de la financiación de los partidos; un ámbito en el que estas formaciones actúan como jueces y parte, tanto a la hora de determinar el momento en el que se han de aprobar o reformar tales leyes, como en la elección de un contenido específico y no de otro. Es decir, a la hora de decidir, por ejemplo, por qué se incluyen ciertas obligaciones de control y publicidad y no otras, o por qué se limitan o no ciertas fuentes de ingresos, como podrían ser las donaciones anónimas.

Al tratarse de un terreno que afecta directamente a la salud financiera de los partidos y a su capacidad para hacerse visibles ante el electorado, el diseño y la aprobación de estas leyes se encuentra mediatizado por la lucha por la supervivencia de tales formaciones en un contexto de crecientes necesidades económicas. Cada uno de los partidos individualmente considerados presenta una estructura de financiación propia que puede ser parecida o no a la de aquellos con los que compite en la arena electoral. Es decir, cada formación puede depender de unas fuentes de ingresos más que de otras, de tal manera que, a la hora de diseñar el contenido de la ley de financiación, lo lógico es que se produzcan divergencias de intereses. Y esto tanto sobre la necesidad misma de aprobar tales leyes en un momento dado, como sobre los propios mecanismos de transparencia y control que en ellas se incluyan. Unos mecanismos que no siempre les interesa asumir en términos estratégicos pues ello constreñiría su capacidad de acción a la hora de financiarse; de ahí que, como se verá más adelante, la aprobación de regulaciones que hagan más transparente este ámbito no resulte ser la estrategia dominante de los partidos.

Tomando como inspiración el trabajo de Robert Barros (2002) sobre las razones que podrían llevar a los dictadores, en un momento dado, a aprobar una Constitución que limitaría su margen de maniobra, en esta tesis se analiza la trastienda de las medidas de transparencia atendiendo a los incentivos que tienen los partidos a la hora de promover —o, al menos, permitir— el control de sus acciones en un ámbito tan vital para ellos como es el de su propia financiación. Por tanto, el proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación como mecanismos diseñados, al menos en principio, para incrementar la transparencia y el control de la corrupción constituye la variable dependiente de este trabajo.

Para su análisis se propone un marco analítico basado en las teorías de referencia ya citadas, es decir, la Teoría de la Agencia y el Neoinstitucionalismo de la Elección. De este marco analítico se generan, de forma deductiva, tres variables independientes que contribuirían a explicar el proceso de creación y reforma de la legislación encaminada a

hacer más transparente la financiación de los partidos y, a partir de ellas, se establecen siete hipótesis de trabajo. Estas variables son: (1) el interés de los partidos por contar con una buena reputación ante los electores; (2) el interés de los partidos por obtener ventajas económicas sobre los demás para posicionarse mejor en la competencia política; y (3) el interés de los partidos por no restringir su margen de autonomía frente a los ciudadanos.

Las hipótesis que se derivan del marco analítico son contrastadas empíricamente en el contexto de los sistemas democráticos occidentales siguiendo una metodología comparada mediante la que se seleccionan los “casos más diferentes” (most different systems design) (Przeworski y Teune, 1970), un diseño de investigación escasamente aplicado en la literatura existente sobre corrupción y financiación política.

A partir de una muestra en la que se incluyen todos países de la Unión Europea (hasta la adhesión de 1995) que posean leyes de financiación de partidos con criterios de transparencia, la justificación de la selección de España y el Reino Unido como “casos más diferentes” se basa en tres tipos de criterios. En primer lugar, en los indicadores agregados de gobernanza operacionalizados por el Banco Mundial (Kaufmann *et al.*, 2008;2009;2010), a partir de los cuales es posible establecer una división entre aquellos países que son percibidos como más eficaces, transparentes y responsables, y aquellos otros que lo son en menor medida. En segundo lugar, en la tradición institucional democrática de cada país en función de la oleada de democratización a la que pertenecen (Colomer, 2001). Y, en tercer lugar, en cuestiones estrictamente relacionadas con la financiación de los partidos, siendo el caso británico y el español extremos opuestos en lo referente a la proporción de financiación pública-privada que predomina en cada uno de ellos.

Puesto que no es posible cuantificar las variables explicativas de esta investigación, la contrastación empírica de las hipótesis se hace mediante el estudio de casos en profundidad siguiendo una lógica teórico-deductiva. En concreto, se analiza cualitativamente el proceso de creación y reforma de las leyes de financiación tanto en España como en el Reino Unido, utilizando para ello la metodología denominada “narrativa analítica” (analytic narratives) (Arias, 2011; Bates *et al.*, 1998). Es decir, se busca la información relevante para la reconstrucción de cada caso de estudio a través de las fuentes primarias y secundarias pertinentes, se analiza tal información y posteriormente se narra, pero no como algo ajeno al marco analítico de la investigación, sino como una parte fundamental de él, asegurando en todo momento que la exposición de tales hechos sigue el hilo conductor marcado por la teoría (Koß, 2011:6).

Como ya se ha anunciado anteriormente, el marco analítico de este estudio apunta a que el proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación puede ser explicado en función del interés individual de los partidos por mantener una buena reputación frente al electorado, por mejorar su posición económica con respecto al resto de formaciones, y por no restringir individualmente su margen de maniobra. De ahí que la búsqueda de la información empírica pertinente haya estado en todo momento encaminada a delimitar tales intereses en cada uno de los partidos relevantes del sistema, y a analizar los posibles conflictos y acuerdos que se puedan producir entre ellos tanto en la decisión misma de aprobar una ley de financiación con criterios de transparencia, como en lo relativo a su contenido. Es decir, lo que ha guiado la búsqueda de la información empírica de este trabajo es la definición de los intereses de los partidos y de cómo estos se hacen valer en los procesos de negociación.

No obstante, puesto que tales intereses no pueden aislarse completamente del contexto en el que los partidos políticos actúan, en la reconstrucción de los casos de estudio se atiende también a aquellos elementos externos que resultan relevantes por afectar directamente a dichos intereses individuales, tales como la existencia de escándalos de corrupción y las fluctuaciones que se puedan producir en los ingresos y gastos de los partidos. Todo ello, aunque supone un ejercicio de búsqueda y de análisis empírico de gran complejidad —pues no siempre la información sobre esta materia resulta de fácil acceso—, permite una aproximación al objeto de estudio muy certera a la par que novedosa en el marco de la literatura sobre el control institucional de la corrupción.

En cuanto a su estructura general, esta investigación se divide en tres bloques. En la primera parte (capítulos 1 y 2), se presenta el problema de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos desde un punto de vista teórico, y se plantea el marco analítico del cual se deducen las hipótesis de la investigación. En la segunda parte (capítulos 3 y 4) se exponen los hechos empíricos relativos a los dos casos de estudio. En la tercera parte (capítulo 5 y conclusiones) se testa y discute, de forma comparada, la validez de las hipótesis teóricas a la luz de los hechos descritos y se extraen las conclusiones de la investigación.

El contenido específico de los capítulos es el siguiente. En el primer capítulo se exponen los fundamentos del control político a partir del enfoque proporcionado por la Teoría de la Agencia y se justifica la importancia de controlar la corrupción política a través de instituciones que incrementen la transparencia del sistema. Seguidamente, y en consonancia con dicho marco teórico, se desarrolla una definición de corrupción política

relacionada con la democracia representativa. Tras esto se exponen las razones teóricas y empíricas que llevan a centrar la atención de este estudio en la corrupción política vinculada a la financiación de los partidos. Por último, se revisan los principales hallazgos de las investigaciones previas sobre corrupción y sobre financiación de partidos realizadas tanto desde la ciencia política, como desde la economía política. Y ello porque, aunque esta tesis responde a una inquietud eminentemente politológica centrada en el estudio de las estructuras políticas formales, toma prestada de la microeconomía el interés por el papel que desempeña el individuo como maximizador de utilidad en un contexto constreñido por reglas e instituciones.

En el segundo capítulo se presentan los aspectos analíticos y metodológicos que van a guiar el trabajo empírico posterior. En un primer paso se exponen los objetivos generales y específicos de la tesis. A partir de ahí se desarrolla un marco analítico fundamentado en el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional para explicar el proceso a través del cual se originan y reforman las leyes de financiación de partidos, como mecanismos que contribuyen a incrementar la transparencia en el sistema (variable dependiente). Tras definir diversos presupuestos y proposiciones teóricas, la creación *ex novo* de las leyes de financiación y su posterior reforma se explican en función de dos elementos que actúan como restricciones externas que interfieren sobre los intereses de los partidos: la competencia por los recursos económicos y la necesidad de mantener una buena reputación ante el electorado. Son las variaciones en estas dos restricciones externas las que van a generar la estructura de oportunidades propicia para que los partidos, tras un cálculo racional, decidan introducir o reformar las leyes de financiación, a pesar del coste que una regulación de este tipo les supone en términos de libertad de acción (tercero de los intereses a tener en cuenta). A partir de esto se derivan siete hipótesis referidas a los dos momentos clave del proceso (el origen y la reforma de las leyes de financiación), atendándose también al tipo de regla de decisión utilizado en cada caso, al resultado de la legislación en términos de control, y a los motivos que llevan a que los intentos de reforma queden en muchos casos frustrado. Seguidamente se especifican cuáles son los factores explicativos o variables independientes utilizados en el marco analítico para explicar el origen y la reforma de las leyes de financiación. Y, por último, se justifica la utilización del método comparado siguiendo el diseño de “casos más diferentes” y de la “narrativa analítica” como forma de describir y analizar los hechos empíricos. Asimismo, se explica la selección de España y del Reino Unido como casos en los que testar las hipótesis de la investigación, y se enumeran

las fuentes primarias y secundarias utilizadas para la descripción y análisis de dichos casos de estudio.

En el tercer capítulo se describe y analiza el origen de la ley, es decir, el proceso a través del cual se diseña por vez primera una ley de financiación con criterios de transparencia en ambos casos de estudio. En concreto, la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos de 1987, en el caso español, y la Political Parties, Elections and Referendum Act de 2000, en el caso británico. El análisis se circunscribe a la II y III legislaturas (es decir, desde 1982 hasta 1989) en el primer caso, y a la LI y LII legislaturas (esto es, entre 1992 y 2001) en el segundo. Haciendo uso de la “narrativa analítica”, el objetivo es profundizar en los incentivos que llevan a que los partidos introduzcan en un momento dado la cuestión de la financiación en la agenda política. Para ello se presta especial atención a los escándalos políticos y a cómo estos pueden influir sobre la reputación de determinadas formaciones. Asimismo se analizan los intereses que persigue cada una de ellas en el diseño del contenido de la ley, siendo fundamental para ello profundizar en su estructura de financiación y en el estado de sus cuentas a lo largo de todo el proceso. Finalmente, se examina el resultado de la legislación que se aprueba en cada país en términos de transparencia y control. Es decir, se busca profundizar en el contenido de la ley para detectar posibles lagunas que impidan el efectivo control de las cuentas de los partidos.

En el cuarto capítulo se exponen y analizan los hechos que motivaron los diversos intentos de reforma de las leyes de financiación de los partidos encaminados hacia una mayor transparencia, tanto en España como en el Reino Unido. En cada caso se tienen en cuenta los procesos de reforma frustrados hasta que finalmente la reforma concluye con éxito, es decir, hasta la primera reforma efectiva de la ley en cada país. En el caso español, se analiza desde la IV Legislatura (1989-1993), en la que se presenta la primera proposición de ley de reforma, hasta la VIII Legislatura (2004-2008), en la que se aprueba finalmente una nueva ley de financiación de los partidos, la Ley Orgánica de 2007. En el caso británico, el análisis se extiende desde las primeras propuestas de reforma presentadas en la LII Legislatura (2001-2005), hasta la aprobación de la Political Parties and Elections Act 2009, en la LIII Legislatura (2005-2010). Las propuestas y modificaciones posteriores a las citadas reformas trascienden el límite temporal de esta investigación. No obstante, los cambios que han tenido lugar después de estas primeras reformas podrían ser analizados a la luz del marco analítico propuesto, lo que prueba su capacidad explicativa.

En este capítulo también se estudia el contexto sociopolítico en el que se enmarcan los diversos intentos formales de reforma de la legislación vigente sobre financiación de los partidos, con especial referencia a la existencia de escándalos de corrupción y a cómo estos influyen en la opinión pública del momento y, por tanto, en la reputación de las formaciones políticas implicadas en tales escándalos. Asimismo, se analizan los intereses que persiguen los principales partidos durante el diseño del contenido de las respectivas leyes teniendo en cuenta su propia estructura de financiación y su salud económica en cada momento. Por último, se profundiza en el resultado del proceso legislativo que se produce a partir de las iniciativas de reforma presentadas, es decir, la aprobación de la reforma de la ley una vez que esta se produce. En concreto, se analiza su contenido atendiendo a las principales medidas de transparencia aprobadas, pero, sobre todo, a las lagunas legislativas más significativas que, bien permanecen de la ley anterior, o bien se generan *ex novo*, suponiendo esto un obstáculo para el efectivo control ciudadano sobre las acciones de los partidos en lo relativo a su financiación.

En el quinto capítulo se analiza la información empírica expuesta en los dos capítulos anteriores a la luz del marco teórico que guía esta tesis. El objetivo es contrastar las hipótesis de la investigación y discutir las consecuencias teóricas de las mismas. En consonancia con la estructura de los capítulos anteriores, este se divide en dos grandes bloques. El primero se refiere al origen de la transparencia en el sistema de financiación política y en él se analiza el proceso que concluye con la aprobación *ex novo* de las leyes de financiación tanto en España como en el Reino Unido. El segundo bloque se refiere al proceso a través del cual las leyes de financiación se hacen más transparentes y en él se analizan los procesos de reforma iniciados, así como el resultado de cada uno de ellos. Una vez testadas las hipótesis y extraídas las posibles consecuencias teóricas y empíricas que se derivan de las mismas, se presentan las conclusiones finales de esta tesis.

Como se ha expuesto hasta aquí, los peligros que entraña el fenómeno de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos en un contexto de democracia representativa justifican, por sí solos, el tema de esta investigación, centrada en el análisis del proceso a través del cual los propios partidos diseñan y aprueban mecanismos institucionales encaminados a hacer más transparente y controlable su financiación. Si bien los hechos narrados al principio de esta introducción referidos al caso español contribuyen a evidenciar la oportunidad de esta tesis, su realización no sería menos pertinente si al cierre de la misma el contexto político en alguno de los países analizados hubiese sido distinto.

Aunque la corrupción es un fenómeno constante en la política de dimensiones difícilmente cuantificables, su visibilidad presenta una tendencia cíclica, alternándose momentos de elevada repercusión en la opinión pública con otros en los que apenas se percibe como problema. Por tanto, independientemente del impacto que puntualmente pueda tener sobre los ciudadanos, lo cierto es que resulta ineludible abordar la cuestión del control institucional como forma de limitar el desarrollo y expansión del fenómeno, especialmente en el ámbito de la financiación de los partidos.

Esta investigación pretende contribuir modestamente a tal fin analizando precisamente de qué depende que se pongan en marcha tales medidas. Es decir, a qué razones obedece que el omnipresente discurso sobre la transparencia acabe plasmándose en medias institucionales concretas que actúen como freno y desincentivo de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos. En ello radica la novedad de esta investigación, así como también en lo relativo a la perspectiva teórica que utiliza y en la aplicación cualitativa de la metodología comparada siguiendo un diseño de “casos más diferentes” a la hora de abordar en profundidad este objeto de estudio. Cuestiones que, en su conjunto, no han sido consideradas en la literatura de referencia y que, por tanto, justifican la pertinencia y originalidad de esta tesis.

CAPÍTULO 1. Control político, corrupción y financiación de los partidos

La argumentación en torno al vínculo existente entre control político, corrupción y financiación de los partidos constituye el hilo conductor sobre el que se desarrolla el primer capítulo de este trabajo. El objetivo del mismo es contextualizar teóricamente el objeto de estudio y definir la pregunta de investigación a la que se dará respuesta en los capítulos siguientes. En el primer epígrafe se exponen los fundamentos teóricos del control político desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia, y se analizan las debilidades que plantean tanto el control prospectivo como el retrospectivo, prestando especial atención a la existencia de asimetrías informativas entre gobernantes y gobernados. En el segundo epígrafe se define el concepto de corrupción política que se utilizará a lo largo de la investigación y que se extrae del marco teórico de referencia. En el tercer epígrafe se fundamenta teóricamente la importancia de los mecanismos institucionales de control a la hora de reducir la discrecionalidad del Agente, estableciéndose posteriormente los incentivos y desincentivos que se esconden tras la decisión de ponerlos en marcha. En el cuarto epígrafe se justifica teórica y empíricamente la idoneidad de situar el objeto de investigación en el ámbito de la financiación de los partidos y, en un paso posterior, se define la pregunta de investigación que guiará los objetivos de este trabajo. En el quinto epígrafe se presenta un estado de la cuestión de la literatura sobre corrupción y financiación de los partidos con la finalidad de enmarcar adecuadamente esta investigación en la bibliografía de referencia. Para finalizar, en el último epígrafe se sintetiza la información contenida en el capítulo.

1.1. Control político, información asimétrica y corrupción política

El control, en términos de rendición de cuentas de los responsables políticos ante los ciudadanos, supone que estos, en tanto que electores y receptores de servicios públicos, pero, sobre todo, en tanto que actores pertenecientes a una ciudadanía activa, han de decidir y participar o, en su caso, recibir o exigir responsabilidades a aquellos que actúan en su nombre. Este tipo de control, así definido, presupone la idea de representación, que tiene, al menos, un doble componente: hacer presentes a otros que no lo están y generar responsabilidad del representante frente al representado (Guerrero, 2000).

Ahora bien, ¿cómo se ejerce dicho control en un entorno de democracia representativa? De todos los principios sobre los que tradicionalmente se han fundamentado los regímenes representativos², aquel que hace referencia al voto y a la existencia de elecciones periódicas es el que ha acabado imponiéndose como el elemento central de los sistemas políticos contemporáneos.

Como defiende Schumpeter en su obra clásica de 1942, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, el voto es el elemento por excelencia del que disponen los ciudadanos para controlar la acción de los políticos, y ello porque "el método democrático es aquel acuerdo institucional para alcanzar decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder para gobernar merced a una lucha competitiva por el voto de la población" (Schumpeter, 1976:269). En esta misma línea, Dahl (1956) y Sartori (1962), restringen de forma clara la democracia al voto y, por tanto, sitúan la selección de los candidatos a través del sufragio en el centro de la reflexión política.³

Del mismo modo, autores como Przeworski (1991) o Linz (1996) afirman que la democracia se encuentra consolidada cuando se convierte en "the only game in town" y, en última instancia, el único criterio que permite determinar que una democracia está consolidada es, como señala Di Palma (1988), el hecho de que no se cuestione en absoluto la competición, es decir, que existan reglas que regulen el acceso competitivo al Gobierno, lo que, en definitiva, hace referencia a las reglas de juego electoral.

Según esto, y pese a que esta definición "minimalista" de la democracia no está exenta de críticas⁴, lo cierto es que las elecciones y, concretamente, el carácter repetido de las mismas, han acabado imponiéndose en la Ciencia Política como el único mecanismo capaz de unir las preferencias políticas de los ciudadanos con el comportamiento de sus representantes y, por tanto, como el mecanismo de control por excelencia de que disponen aquellos para supervisar y evaluar la labor de estos.

Este tipo de relación entre ciudadanos y representantes ha sido modelizado en los términos de la Teoría de la Agencia que, importada de la economía y basada en la Teoría

² Manin (1998:17) señala a este respecto cuatro principios generales: la elección de representantes en intervalos regulares de tiempo, la independencia de las decisiones de los gobernantes respecto a los deseos de los electores, la libertad de expresión por parte de los gobernados y la existencia de un debate en torno a las decisiones públicas

³ De hecho, según Dahl (1971), los criterios necesarios para que exista democracia ("poliarquía") son, por una parte, la existencia de cargos electos, de elecciones libres y justas y de sufragio inclusivo y, por otra parte, el derecho a competir por los cargos públicos, la libertad de expresión, la posibilidad de información alternativa y la existencia de asociaciones autónomas.

⁴ Véase O'Donnell (1996), para quien el problema principal que plantea la teoría minimalista de la democracia es aquel que se refiere a en qué medida el Gobierno es responsable ante los ciudadanos durante el periodo transcurrido entre elección y elección.

del la Elección Racional, supone la existencia de dos actores estratégicos, racionales⁵ y auto-interesados con preferencias e intereses distintos: un Principal, que delega la puesta en práctica de sus intereses en otro actor, el Agente, que actúa en representación del Principal (ver Downs, 1957; Barro, 1973; Ferejohn, 1986; Gardner, 1996; Przeworski *et al.* 1999; Persson y Tabellini, 2000; Maravall, 2003; entre otros).

El modelo Principal-Agente ha sido utilizado tradicionalmente en economía para analizar las dificultades que surgen a la hora de supervisar el cumplimiento de los contratos entre dos partes. Así, una de las partes (el Principal) contrata a otra (el Agente) para que realice una determinada tarea. Pero el Principal no puede controlar completamente la labor del Agente y, ante tal imposibilidad, puede ocurrir que este no cumpla con la tarea encomendada.

Si extrapolamos este esquema a la relación entre representantes y representados en un entorno de democracia representativa, tendremos que el Principal serían los ciudadanos, mientras que el Agente serían los gobernantes, a los que se les encomienda la representación de la ciudadanía durante una legislatura. A efectos analíticos, tomaremos como punto de partida que los ciudadanos, por un lado, y los gobernantes, por otro, actúan como dos actores unitarios (Barro, 1973; Ferejohn, 1986).⁶ Es decir, las preferencias de estos (Agente) se consideran homogéneas y a su vez diferentes —incluso opuestas— a las de los ciudadanos (Principal).⁷

Según este esquema teórico, el Principal seleccionará a un Agente entre los diversos candidatos que concurren a las elecciones, le otorgará poder y esperará que lleve a cabo las

⁵ La Elección Racional parte de la premisa de que los actores eligen sus estrategias racionalmente, esto es, haciendo una evaluación coste-beneficio y escogiendo la opción que más les interese en cada momento entre *todas* las posibilidades existentes. En nuestro caso, las elecciones que realizan los actores políticos, si bien no siempre totalmente calculadas (al no disponer de información sobre todas las posibles estrategias existentes, ni sobre los intereses ni preferencias de los otros actores que interactúan) son, por lo general, las mejores que creen que pueden hacer de acuerdo con sus objetivos y con las situaciones a las que se enfrentan en cada momento. Por tanto, aunque existan factores que pueden limitar o incluso impedir en ciertos momentos la capacidad de los actores para tomar decisiones estratégicas, tales como la falta de información o la carencia de ciertos recursos económicos, ello no es óbice para negar la racionalidad de dichos actores (Brams, [1985] 1989: V y 4).

⁶ Al igual que estos autores, en esta investigación se parte de que los actores implicados en el modelo (Principal y Agente) son unitarios, autointeresados y con preferencias homogéneas y opuestas entre sí. Desde este punto de vista, es el miedo a no ser reelegido el que reprime el comportamiento corrupto de los políticos, y la cuestión más importante a resolver se centra en el *moral hazard* (esto es, en cómo controlar a los políticos para que actúen en pro de los intereses del Principal) (Holmstrom, 1979).

⁷ Partimos de que el Agente es un actor unitario, pero puede ser entendido de forma individual (por ejemplo, el primer ministro) o colectiva (el partido del Gobierno). Más adelante el modelo se complicará estableciendo distintos Agentes, de manera que habrá tantos como partidos políticos con representación parlamentaria. Para evitar en tal caso una atomización de las preferencias que hagan inmanejable la información, se atenderá fundamentalmente a los intereses y preferencias del partido de Gobierno, por un lado, y los intereses y preferencias de la oposición. Ambos actuarán nuevamente como Agentes unitarios frente al Principal, que seguirán siendo los ciudadanos. De todo ello se hablará más adelante.

políticas propuestas. El Agente, por su parte, habrá de rendir cuentas cuando el Principal pueda hacerle responsable de comportamientos pasados —esto es, en los siguientes comicios que se celebren— y, en consecuencia, recompensarle con la reelección o castigarle con la derrota.

Pero para que esta relación de agencia fuera perfecta tendría que reflejar una idea de la representación política según la cual los gobernantes se sintieran identificados con los ciudadanos, de forma que los intereses de aquellos coincidieran con los de la nación en su conjunto (Mill, 1991; Maravall, 2003; 2007). Ahora bien, ¿se produce esta concurrencia de intereses en la práctica? ¿Pueden los ciudadanos controlar de forma efectiva a los políticos mediante las elecciones, tal y como establecen la teoría minimalista de la democracia y una perfecta relación de agencia?

Según establece la literatura (Maravall, 2003; 2007; Herreros, 2005, Besley, 2006), las elecciones pueden actuar como un mecanismo de control de los gobernantes desde dos puntos de vista: a la hora de seleccionar a los mejores candidatos, por un lado, y a la hora de recompensar o castigar a los políticos ya en el poder, por otro. A estas dos formas de control a través del voto se les denomina, respectivamente, control prospectivo (*responsiveness*) y control retrospectivo (*accountability*). A continuación se explica cada uno de ellos con objeto de plantear las principales debilidades que presentan y que dificultan la relación de Agencia en los términos expuestos.

El control o voto prospectivo tiene como finalidad guiar la acción de Gobierno (Manzano, 2002). Los electores intentarán predecir el partido o candidato que les reportará mayores beneficios en el futuro y votarán en función de ello.⁸ Los candidatos que se presentan a las elecciones, por su parte, propondrán en sus programas electorales, e implementarán una vez en el poder, las políticas preferidas por una mayoría de votantes (Downs, 1957).⁹

Pero para que este tipo de control actúe de forma efectiva es necesario que las políticas desarrolladas por los gobernantes sean coincidentes tanto con las promesas

⁸ En esta línea Fearon (1999) entiende la elección como un mecanismo de selección de “buenos tipos”. Un “buen tipo” es un político que comparte las preferencias sobre políticas con el “votante medio” y que goza de la honestidad y competencia suficientes para implementar adecuadamente estas políticas.

⁹ Se trata de una de las asunciones teóricas sobre la que se basa la teoría económica de la democracia de Downs (1957): Los partidos políticos buscan maximizar el voto para asegurarse una mayoría de apoyos. Por tanto, a la hora de proponer una política u otra lo hacen en función de la utilidad que les reporta a los electores (y que, por tanto, se traduciría en votos) y el coste (económico, según Downs) que al político le supone ponerla en marcha.

electorales, como con los intereses de los ciudadanos.¹⁰ No obstante, si, como se ha dicho, se asume desde la Teoría de la Agencia que los intereses del Principal y del Agente son distintos, una clara limitación para que se efectúe el control prospectivo radicarán en el hecho de que los gobernantes puedan tener una serie de incentivos para desviarse del mandato, alejándose así de las promesas originales realizadas (Manin *et al.* 1999; Maravall, 2003). Y ello porque en política no se establece un contrato vinculante entre gobernantes y gobernados, tal y como existe en economía entre compradores y vendedores. Esta situación podría incluso redundar en beneficio del ciudadano cuando, por ejemplo, se dé la circunstancia de que el Agente modifique sus promesas electorales porque se haya dado cuenta de que las consecuencias a largo plazo de las mismas no son las que esperaba en un principio (Maravall, 1997). En tal caso, aun estando justificada esta decisión en favor de los ciudadanos, el control prospectivo se vería distorsionado. Por otro lado, podría ocurrir también que un candidato, con el objetivo de vencer electoralmente, ofreciese el programa preferido por el votante mediano, sin reparar en si dicho programa es factible o si es el que más beneficia realmente a los ciudadanos (Manin *et al.*, 1999). Esto no solo iría en detrimento del control, sino también de la calidad del resultado final de la política.

Estos problemas, junto con aquel más general derivado de la asimetría informativa existente entre el Principal y el Agente, que será tratado más adelante, constituyen las debilidades más relevantes del modelo de control político prospectivo. Tales debilidades llevan a que, en el plano empírico y bajo la perspectiva del modelo Principal-Agente, el único mecanismo eficaz en manos del Principal para controlar a los gobernantes sea el control retrospectivo, o también denominado accountability (Key, 1966; Maravall, 2003). Este hace referencia a un tipo de control que, en lugar de centrarse en las promesas electorales de los políticos, se ejerce en función de la actuación pasada de estos. Siguiendo a Fearon (1999), esta idea de control presupone, por un lado, la existencia de una obligación por parte del Agente de actuar en representación del Principal y, por otro, que dicho Principal tenga la capacidad, bien a través de instituciones formales o de reglas informales, de sancionar o premiar al Agente por las actividades desarrolladas en virtud de sus obligaciones. En este sentido, las elecciones como mecanismo de control retrospectivo, “más que indicar en qué dirección ha de moverse la sociedad, muestran la evaluación que los ciudadanos hacen de por dónde ha ido dicha sociedad” (Fiorina, 1981:6).

¹⁰ Según Manin *et al.* (1999), las condiciones que se han de dar para que se materialice el control prospectivo son las siguientes: en primer lugar, debe existir una coincidencia entre los intereses de los políticos y los de los votantes; en segundo lugar, los políticos deben perseguir ser elegidos y reelegidos; y, en tercer lugar, los políticos deben estar preocupados por la credibilidad futura de sus promesas.

Los votantes examinarán las acciones previas de los políticos y, en virtud de ellas, los recompensarán o castigarán. En el caso del gobernante o del partido que ya está en el poder, los ciudadanos asumirán continuidad en sus políticas y votarán a favor o en contra en función de si dicha actuación les resultó beneficiosa o no, o de si creen que se ajustó más a sus preferencias que otras posibles alternativas políticas. En el caso de los candidatos o partidos de la oposición, sin embargo, al no existir ninguna actuación previa sobre la que evaluar y ejercer este voto retrospectivo, los votantes "sopesa[rá]n la actuación que el partido de la oposición habría tenido" en caso de haber estado en el poder (Downs, 1957:40). Es decir, en tal caso, los electores evaluarán cómo habría sido la actuación de la oposición si hubiese gobernado y la compararán con la actuación del Gobierno.¹¹ Ante esto, los políticos tanto de la oposición como del Gobierno anticiparán los criterios que van a ser utilizados por los electores para evaluar su actuación y los tratarán de satisfacer durante la legislatura (especialmente en el caso del Gobierno) (Downs, 1957). Y esto porque, como se asume desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia, los políticos están motivados por el deseo de alcanzar el poder o de permanecer en él y esto les va a generar los incentivos necesarios para cumplir con los intereses de los ciudadanos, aun cuando estos difieran de los suyos propios (Schumpeter, 1942; Downs, 1957; Ferejohn, 1986). Es decir, desde este enfoque teórico, las preferencias de los políticos se asume que están motivadas por el autointerés, y tal deseo de vencer electoralmente es interpretado como una manifestación de dicho autointerés. En palabras de Riker (1962:22):

Lo que el político racional quiere [...] es ganar, un motivo mucho más específico [...] que el deseo de poder. El hombre que quiere ganar también quiere hacer que otras personas hagan lo que no harían de otra manera, quiere explotar cada situación para su propio beneficio y quiere tener éxito en cada situación que se le presente¹²

Esto lleva a que el Agente, con objeto de no ser castigado electoralmente y conseguir así su principal objetivo, opte por actuar conforme a los intereses del Principal incluso en los casos en los que estos se alejen de los suyos propios. En este sentido, se presupone que el Agente es oportunista. No obstante, a pesar de dicha presunción, y pese a la capacidad con la que cuenta el Principal para expulsar al Agente del poder cuando así lo convenga, la relación que se produce entre ambos actores y sobre la que se fundamenta el control retrospectivo sigue sin ser perfecta.

¹¹ Este argumento de Downs que se desprende del concepto mismo de control retrospectivo y de los juicios de valor sobre las acciones pasadas de los políticos sobre los que dicho control se sustenta, no está libre de críticas. Véase, por ejemplo, Parsons (2005: 30-37).

¹² Traducción propia.

Entre las debilidades que impiden la efectividad de dicho control se encuentran las siguientes: la incapacidad real de los votantes de asignar responsabilidades concretas sobre la acción de Gobierno y de poder destituir, así, a los responsables de determinadas políticas (Manin, 1998); la falta de publicidad de las acciones del Agente, que limita la capacidad del Principal para evaluar adecuadamente sus acciones (Sappington, 1991)¹³; o el hecho de que este no tenga en la práctica preferencias homogéneas sobre las políticas o sobre los resultados de esta, lo que le impide actuar como un todo frente al Agente (Ferejohn, 1986).

Pero, junto a las señaladas, la debilidad más importante que presenta el control retrospectivo —y que también afecta al control prospectivo antes explicado— es la existencia de información asimétrica e incompleta entre ciudadanos y representantes o, en los términos de la Teoría de la Agencia, la existencia de este tipo de asimetrías entre el Principal y el Agente (Ferejohn, 1986; Maravall, 2003). Esto supone no solo que el Principal no puede observar en todo momento la acción del Agente —por lo que no sabe si está actuando de acuerdo con sus intereses o no—, sino que, además, este último dispone de más información —tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo— que el Principal (Rasmusen, 1989), lo que le permite un mayor margen de maniobra con respecto a este. El resultado de la incertidumbre que se deriva de tales problemas informativos es que el Principal carece de información suficiente para premiar o castigar al Agente por su actuación pasada, y por tanto, para controlarlo de forma retrospectiva.

Si hasta aquí hemos asumido que las elecciones constituyen el único mecanismo del que disponen los ciudadanos para controlar a sus gobernantes, y que, además, este mecanismo es usado fundamentalmente de forma retrospectiva —dado que la única sanción en manos de estos es la capacidad de expulsar al Agente del poder por su mala actuación—, el hecho de que dichos ciudadanos no dispongan de toda la información necesaria sobre las acciones llevadas a cabo por sus políticos hace que su capacidad de control sobre estos se vea mermada. Más aún cuando las propias asimetrías informativas existentes dejan abierta la posibilidad de que los políticos utilicen estrategias manipuladoras para asegurarse su objetivo de vencer electoralmente, sin posibilidad alguna de control por parte de los ciudadanos (Shepsle y Bonchek, 1997:137-165; Maravall, 2003:9).¹⁴ Si a esto se le une el hecho de que dichos ciudadanos no tienen incentivos individuales para buscar información

¹³ Según Sappington (1991), para que se produzca el efectivo control del Agente por parte del principal se han de cumplir tres requisitos: 1) que las acciones del Agente y las condiciones en las que opera puedan conocerse públicamente; 2) que ambas partes sean simétricamente capaces de prever todas las posibles contingencias que pudieran surgir mediante su relación; y 3) que al Agente le represente un coste no llevar a cabo las preferencias e intereses del Principal.

¹⁴ Para un estudio sobre el comportamiento estratégico de los políticos ver Dixit y Nalebuff (1991).

que les ayude a votar "mejor" puesto que son conscientes de que individualmente no pueden ejercer una influencia significativa sobre los resultados electorales (Schumpeter, 1942/1950:262; Downs, 1957:245; Salmon y Wolfelsperger, 2007:11; Hardin, 2007:47)¹⁵, nos encontramos con una situación en la que el Agente goza de un amplio margen de discrecionalidad que le permite actuar conforme a sus propios intereses y de forma ajena al control del Principal.

Ante tal situación puede ocurrir que el Agente, dadas sus preferencias y dada la incertidumbre a la que se enfrenta el Principal, decida poner en marcha acciones ocultas que le lleven a alejarse de las tareas encomendadas por este. Pues bien, a grandes rasgos, cuando dichas acciones van encaminadas a favorecer intencionadamente su propio beneficio —o el de un tercero— a expensas de los intereses del Principal, hablaremos de que se produce corrupción política. Lógicamente, no todas las acciones que se alejen de las preferencias del Principal tienen que ser corruptas en sí mismas, pero sí aquellas que supongan, por parte del Agente, el uso en beneficio propio o de un tercero de las asimetrías informativas existente entre él y la ciudadanía. En tales casos, la corrupción política se convierte en una consecuencia clara de los obstáculos a los que se enfrenta el control en una relación de agencia, constituyéndose a su vez en un síntoma de debilidad y de disfunción dentro de los sistemas democráticos.¹⁶

Una vez enmarcado conceptualmente el fenómeno de la corrupción dentro del marco de la teoría de la agencia, el siguiente paso será presentar de una manera sistemática las distintas definiciones presentes en la literatura de referencia sobre la materia, con el objetivo de adoptar aquella que mejor se ajuste a los intereses de esta investigación.

¹⁵ La "ignorancia racional de los votantes" (Salmon y Wolfelsperger, 2007:11) en la línea de Downs (1957) supone que sería irracional para los votantes invertir en recursos (dinero, tiempo, etc) con el fin de obtener información para votar mejor, dado el impacto tan pequeño que el voto individual tiene sobre el resultado electoral. Lo racional, por tanto, es no buscar tal información y mantenerse ignorantes. Pueden existir otras razones que lleven a buscar tal información, como el propio placer de conocer, pero, en ningún caso la razón es que "yo crea que esa información sea útil para producir efectos públicos positivos a través de mi papel como ciudadano y votante" (Hardin, 2002; en Hardin, 2007: 48).

¹⁶ Esta forma de aplicar el modelo Principal-Agente se enmarca en la línea de Rose-Ackerman (1978, 1999, 2006). Otras formas de hacerlo, sería entendiendo al Gobierno (Principal) como un actor benevolente que trata de controlar la acción corrupta de un inspector de hacienda (Agente); o bien entendiendo al Gobierno (Principal) como un actor autointeresado, que dificulta la acción de sus funcionarios públicos (Agentes) (ver Lambsdorff, 2007a, 2007b). También es posible modelizar la corrupción a través de varias relaciones de agencia: una entre el funcionario corrupto (A) y su supervisor (P), y otra, entre el "cliente" (A) y el funcionario corrupto (P) (ver Groenendijk, 1997). Estas son solo alguna de las posibilidades de las que se recogen en la literatura.

1.2. La corrupción política: aportaciones al debate sobre su definición

Definir con relativa exactitud qué se entiende por corrupción política resulta una tarea difícil teniendo en cuenta la naturaleza oculta y compleja del fenómeno. No obstante, dado que las investigaciones en este campo están muy influidas por cómo se defina el objeto investigado, y puesto que un cambio en el contenido de dicha definición puede conllevar una importante variación en la naturaleza de su análisis, este resulta un paso necesario en el estudio de la corrupción y del modo de controlarlo.

Sin perjuicio de algunas definiciones más novedosas que han sido propuestas con posterioridad, el debate en torno al concepto de corrupción política ha variado poco desde la clasificación establecida en 1970 por Heidenheimer en su introducción al libro *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Pese al transcurrir de los años, y pese a las numerosas críticas recibidas, dicha clasificación se sigue manteniendo hoy como referente ineludible en la materia.

Según la clasificación de Heidenheimer (1970a; Heidenheimer *et al.*, 1989; Heidenheimer y Johnston, 2002), es posible distinguir tres tipos de definiciones: las centradas en el abuso del cargo público, las que fijan su atención en el interés general y las que definen el fenómeno desde un punto de vista economicista.

En primer lugar, las *definiciones centradas en el abuso del cargo público* inciden especialmente en el incumplimiento de sus funciones (normalmente, de las normas jurídicas que las sustentan) por parte de los responsables políticos. Bajo esta categoría se incluirían definiciones como la de Bayley (1989), que entiende la corrupción como el mal uso de la autoridad como resultado de consideraciones que incluyen algún tipo de ganancia personal, no necesariamente de tipo económico; la de Nye (1989), quien considera la corrupción como la conducta desviada de un cargo público a cambio de un beneficio privado¹⁷; o incluso la de Malem (2002:32), para quien el factor clave en la corrupción es la violación de un deber posicional con beneficio extraposicional, es decir, la trasgresión de alguna de las reglas que rigen el cargo que se ostenta, con la finalidad de obtener una ganancia (no necesariamente económica).

En este mismo grupo se situaría también la definición de carácter general utilizada por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, que acentúa el carácter

¹⁷ “[La corrupción es entendida] como el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con el mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado.” (Nye, 1967:416; 1989: 966).

delictivo e ilícito del acto perpetrado por el político en cuestión. Para esta organización, la corrupción política “es el abuso por parte de los líderes políticos de la autoridad que se les ha confiado [...] con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos, antes, durante y después de abandonar su función” (Hodess, 2004:25).

Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones (Kurer, 2005; Heywood, 1997; Mény, 1996), el principal problema que este conjunto de definiciones plantea es que normalmente se hacen depender de criterios legales, que son los que en última instancia permiten distinguir entre lo que se consideran actos corruptos y no corruptos. El riesgo que todo ello comporta es que no siempre lo que establece el sistema legal como corrupción responde a lo que la opinión pública de un determinado país considera como tal. Puede ocurrir que determinadas conductas que no estén tipificadas como delito y, por tanto, en principio no consideradas corruptas, atenten contra la legitimidad de los regímenes políticos y sean rechazadas por la opinión pública. Además, el que un acto sea legal no siempre significa que no pueda dar lugar a corrupción. De hecho, cuando las instituciones y las reglas del juego se han establecido para beneficiar a ciertos intereses privados, puede haber corrupción sin que esta deje de ser legal (Kaufmann, 2004:90).

En segundo lugar, desde las *definiciones centradas en el interés público o general*, se entiende que “existe corrupción siempre que alguien que detenta un poder y que es responsable de realizar cierto tipo de cosas [...] decide realizar una acción a favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento no legalmente previsto y, por lo tanto, deteriora el interés público” (Friedrich, 1989:15; en Heidenheimer y Johnston, 2002:9). Las definiciones que van en esta línea son más amplias que las centradas en el abuso del cargo público, dado que no atienden tanto a lo que establece o no la ley (aunque también lo tienen en cuenta, ya que hablan de acto “no legalmente previsto”), como al impacto que produce una acción concreta sobre el interés general. Esto hace que, en principio, no estén libres de juicios normativos —basados en criterios morales— para entender cuándo se considera que un acto viola dicho interés general y cuándo no. No obstante, y pese a su aparente poca concreción, resultan muy útiles a la hora de analizar algunos tipos de corrupción en los que la trasgresión de la norma y el beneficio obtenido por el acto corrupto no son tan importantes como el perjuicio causado por este sobre el sistema y sobre la ciudadanía en general.

Por último, las *definiciones economicistas o centradas en el mercado* se presentan como neutrales desde el punto de vista moral, ya que hacen uso de la terminología y de las

herramientas utilizadas en los análisis económicos a la hora de explicar qué es la corrupción. Desde este punto de vista, “un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio [...] cuya cuenta de resultados busca maximizar; el volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público” (Van Klaveren, 1989; Citado en Villoria, 2000:25). Dentro de este grupo, cobran especial relevancia las definiciones basadas en la Teoría de la Agencia, en las que la corrupción es entendida —en la línea que se exponía antes— como la violación de un contrato por parte de un Agente que, contrariamente a los intereses y preferencias del Principal, actúa en favor de una tercera parte de la que recibe una contraprestación, siendo el Principal el Estado o la ciudadanía (Della Porta y Vannucci, 1997:231-232). En esta relación, el Agente puede actuar bien como un actor pasivo —al que una tercera parte corrompe—, o bien como un sujeto activo, ejerciendo en tal caso de corruptor (Mény, 1996).

Desde este mismo enfoque, Rose-Ackerman (2006a) acentúa la importancia del beneficio propio obtenido por el Agente en una transacción corrupta. En este sentido, la corrupción política se produce cuando los responsables políticos usan sus respectivas posiciones de confianza para obtener un beneficio propio, bien en términos económicos, bien en términos de poder. Si bien en este último caso, la referencia al beneficio obtenido por el Agente, sitúa esta definición en una posición cercana a las pertenecientes al primero de los grupos, el hecho de utilizar herramientas y una lógica analítica propias de la elección racional, las aleja, confiriéndoles una entidad propia. De hecho, la neutralidad moral con la que este tipo de definiciones se acerca al problema de la corrupción ha supuesto que el recurso a las mismas y a la perspectiva de análisis que normalmente les acompaña, resulten cada vez más frecuentes en la literatura, especialmente a la hora de realizar comparaciones entre distintos países (Bull y Newell, 2003:3).

Junto a estas tres categorías, es posible distinguir un cuarto grupo de definiciones que, desde una perspectiva sociológica, vinculan la noción de corrupción a la percepción social del fenómeno, es decir, a lo que considere la opinión pública como corrupción en cada momento. En esta línea el propio Heidenheimer (1970a; 2002) distingue en otra de sus clasificaciones entre tres tipos de corrupción —negra, gris y blanca¹⁸— en función del

¹⁸ La corrupción blanca se emplea para referirse a prácticas que son reconocidas como corruptas por la opinión pública y por la elite política de un país, pero sobre las que existe acuerdo en la no necesidad de sancionarlas. En la corrupción negra existe el mismo consenso, pero al revés: todos, elites y ciudadanos, están de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas y castigarlas. El desacuerdo aparece con la opción gris, que implica que lo que unos defienden como corrupción, otros no lo consideran como tal (Heidenheimer, 2002:161).

acuerdo que exista entre la opinión pública y la elite política de un contexto determinado a la hora de calificar o no un acto como corrupto.

Una aproximación al concepto de corrupción en algún punto conectada con este grupo de definiciones vendría dada por aquellas definiciones que se hacen desde una perspectiva normativa, donde el referente moral es lo que determina la presencia o no de dicho fenómeno (Bucker, 1993; Girling, 1997; Malem, 2002). En este sentido, Villoria (2006:44) considera como acto corrupto al abuso de poder para beneficio privado que atente contra los principios, valores o virtudes propias de la teoría ética que se postule, lo que, al fin y al cabo, hace referencia a la ley moral del sujeto. Aunque este tipo de definiciones se enmarcan claramente en el terreno de la ética, el criterio en el que se basan se acerca bastante al usado por las definiciones sociológicas ya que, en última instancia, lo corrupto solo puede ser distinguible cuando se trata de un acto contrario a los principios o postulados éticos socialmente compartidos.

Las categorías hasta aquí expuestas no son ni exhaustivas ni excluyentes, aunque sí proporcionan un marco con el que aprehender de manera sistemática, si no todas, al menos una gran parte de las definiciones sobre corrupción que aparecen en la literatura. Asimismo, todas ellas plantean debilidades y fortalezas (Bull y Newell, 2003), por lo que dependerá del investigador enfatizar algún aspecto u otro según cuáles sean sus objetivos específicos.

La definición sobre la que se fundamenta esta investigación asume la perspectiva proporcionada por la Teoría de la Agencia a la hora de entender y presentar sistemáticamente cómo se produce el fenómeno. En concreto, se parte de la definición básica propuesta por Della Porta y Vannucci (1997) según la cual la corrupción supone la violación secreta del contrato político (el existente entre representantes y representados) por parte del Agente en favor de un tercero, o en beneficio propio exclusivamente, y en detrimento de los intereses del Principal. Esta definición se circunscribe, dentro de la economía política, a la literatura sobre "*rent-seeking*"¹⁹, que, basada en el concepto de renta política, se refiere a aquellas situaciones en las que el objeto de intercambio en la transacción corrupta son derechos de propiedad o derechos que están sujetos a la administración del Estado, tales como una licencia de obra o la implementación de una

¹⁹ El término *rent-seeking* fue acuñado en 1974 por Anne Krueger en un artículo publicado en el *American Economic Review*, para hacer referencia a aquellas situaciones en las que los Gobiernos ejercen restricciones sobre la actividad económica, dando lugar a rentas en una gran variedad de formas, y a gente compitiendo por tales rentas. En sus orígenes el concepto se refería a cuestiones relacionadas directamente con la economía. Pero desde finales de los 80, este concepto se ha extendido a otras áreas, entre ellas, a la ciencia política. Para profundizar en el concepto de *rent-seeking*, véase Tullock (1989; 2005).

política determinada. Al ser el Estado (a través de los Agentes) quien dispone de la capacidad de asignar tales derechos de propiedad restringidos o de decidirse por la puesta en marcha de una política, se crean incentivos para que los posibles corruptores ejerzan algún tipo de influencia a través de acciones —unas veces claramente corruptas en sentido legal (soborno, extorsión, etc.) y otras no tanto— con el fin de obtener tales derechos o de que se lleven a cabo tales políticas. A cambio, el Agente obtendría como contraprestación modalidades de beneficios (“payoffs”) que irían desde una determinada cantidad (fruto del soborno) para beneficio propio, a donaciones políticas para su partido, o incluso la fidelidad electoral en caso de celebrarse comicios (Harris, 2003:42).

Esta forma de definir la corrupción política a partir de la perspectiva del modelo principal-agente, y sobre la base del concepto de renta política resulta muy útil a la hora de estudiar este fenómeno, puesto que, en primer lugar, permite definir con la claridad propia de los modelos economicistas qué actores son los implicados en la acción corrupta, entre quiénes se produce la transacción (Agente y corruptor) y quién es el que sale perjudicado de tal proceso (Principal); y, en segundo lugar, al centrar su atención en el concepto de renta política, entendida esta como el recurso objeto de la transacción entre los actores implicados, resulta una definición lo suficientemente flexible y amplia como para englobar actos más allá de los tipificados como delito, y en los que el recurso en juego no tenga por qué ser necesariamente pecuniario. No obstante, tal flexibilidad que permite el concepto de renta política como objeto de la transacción, lleva, por otro lado, a que el límite entre lo corrupto y lo no corrupto resulte complicado de deslindar. Por ello, más allá de por el objeto que está en juego (la renta política), se hace necesario incidir en algún otro criterio a través del cual delimitar con mayor precisión cuándo estamos en presencia del fenómeno y cuándo no. En concreto, me interesa incidir en aquellos aspectos que permitan definir el concepto de corrupción política en su relación con la democracia representativa, en línea con el marco teórico general expuesto en el inicio de este capítulo. Por tal motivo, y sin dejar de hacer uso del modelo principal-agente, conviene resaltar dos cuestiones que, aunque incluidas en dicho modelo, merecen especial atención: 1) en pro de qué intereses actúa la corrupción, y 2) en detrimento de quién.

Con respecto a la primera de ellas, resulta claro que la corrupción actúa en favor de los intereses del Agente, bien en exclusividad, bien en conjunción con los intereses del denominado corruptor. El interés personal o privado que se esconde detrás de un acto de corrupción política es uno de los rasgos tenidos en cuenta en mayor o menor medida por gran parte de las definiciones del fenómeno, tanto por aquellas centradas en el abuso del

cargo público —por ejemplo, Nye (1989, 2002) se refiere al beneficio privado que impulsa la conducta desviada de este—, como por aquellas centradas en el interés general —que definirían la corrupción como la acción que perjudica el interés de la mayoría, por beneficiar, es de suponer, el interés privado de una minoría—. También las definiciones economicistas han contribuido a resaltar este hecho —el interés personal— como un rasgo característico de la corrupción (véase, por ejemplo, Rose-Ackerman, 1978, 2006a).

Pero, si bien la búsqueda del beneficio o interés privado resulta ser una característica presente en los comportamientos corruptos, no sirve por sí sola para distinguir tales comportamientos de aquellos que no lo son. De hecho, toda la argumentación en torno a la teoría del control político basada en el modelo Principal-Agente realizada hasta aquí parte de la premisa de que la actividad política es una actividad racional motivada por la búsqueda del propio interés. Según esto, lo racional es que las personas —se encuentren en una posición de privilegio o no— exploten las oportunidades que se les presenten en su propio beneficio. Así, si partimos de esta premisa, ¿cuándo estaríamos entonces ante una situación de corrupción política? Para contestar a esta pregunta conviene centrar la atención en la segunda de las cuestiones antes apuntada: en detrimento de quién actúa la corrupción. Esto nos va a aportar la clave para establecer una definición de corrupción política en su relación con la democracia representativa.

A partir de la definición básica de corrupción propuesta por Della Porta y Vannucci (1997), se deduce que es el Principal —es decir, la ciudadanía— el actor perjudicado en la transacción corrupta entre el Agente y el corruptor. Ahora bien, ¿de qué manera se ve afectado el Principal? A la luz de dicha definición, parece no darse una respuesta satisfactoria a esta pregunta, más allá de destacarse que la corrupción política incide negativamente sobre los intereses del Principal, por contraposición a los intereses privados del Agente. Esto, sin dejar de ser cierto, podría ser interpretado de diversas maneras. Por ejemplo, gran parte de la literatura procedente de la economía política se centra en los costes adicionales —medidos fundamentalmente en términos económicos— que este tipo de comportamientos puede generar sobre el sistema (clima de incertidumbre para los negocios, altos niveles de crimen organizado, descenso de las inversiones, etc.), lo que en última instancia repercutiría en la felicidad o en el bienestar de los ciudadanos (Harris, 2003).

Pero, junto a esta interpretación, coexiste una tendencia más reciente en economía política preocupada por incluir en la definición de corrupción el perjuicio que esta causa en términos políticos sobre el ciudadano. Esta tendencia tradicionalmente ha estado

encabezada por la ciencia política, y dentro de ella se circunscriben todas aquellas definiciones del fenómeno que acentúan la importancia del perjuicio causado sobre el interés general —el de los ciudadanos, se sobreentiende— como el elemento clave a la hora de delimitar el concepto de corrupción. Pero, si bien esta forma de entender el fenómeno podría resultarnos en principio válida en nuestro empeño por definir la corrupción en su relación con la democracia, la idea de interés general plantea serias dificultades en sí misma. Y ello no solo por una cuestión meramente conceptual —¿qué es el interés general?, ¿el de todos?, ¿el de una mayoría?—, sino porque, si finalmente lo definimos en contraposición al interés particular, resultaría que cualquier decisión política podría, en última instancia, ser susceptible de ir en contra del interés general y, por tanto, de ser corrupta, dado que, según la perspectiva teórica desde la que nos situamos, la búsqueda del interés particular constituye el motor que impulsa la acción individual.

Esta ambigüedad nos lleva a la búsqueda de otro tipo de criterio que nos permita distinguir con mayor precisión cuándo un acto es corrupto y cuándo no lo es en función del perjuicio que este fenómeno cause sobre el Principal en un entorno de democracia representativa. Pues bien, este criterio no es otro que la exclusión del ciudadano del proceso político y, por tanto, la subversión del sentido de la democracia (Summers, 1987; Harris, 2003; Thompson, 2002; Warren 2004), como consecuencia de la búsqueda del interés personal por parte del Agente. Así, un acto será corrupto no solo porque beneficie intereses particulares, sino en tanto en cuanto esto perjudique el proceso democrático en sí, en el sentido de que excluya del proceso decisorio a aquel que, bajo la perspectiva de la teoría democrática, ha de situarse en el centro del mismo: el ciudadano. Esto se produce cuando por la decisión o la acción de un responsable público se otorga ventaja injusta a ciertos intereses privados sin que medie el principio de transparencia ni de publicidad, de manera que al ciudadano se le excluya no solo del derecho a beneficiarse de tales recursos o de tales decisiones en igualdad de condiciones, sino que, además, se le impida tener la información necesaria para actuar en consecuencia, por ejemplo, castigando electoralmente al responsable (control retrospectivo). Ello ocurriría, por ejemplo, cuando ciertas contribuciones por parte de terceros puedan influir en la decisión final del político, condicionando su juicio (Thompson, 2002:73), o bien cuando la obtención de estas ganancias por parte de unos partidos contribuya a debilitar la competencia política, dado que unos partidos pueden contar con un mayor nivel de financiación que otros, redundando todo ello en una mayor probabilidad de conseguir representación que el resto.

Pues bien, teniendo en cuenta todo lo dicho hasta aquí, la corrupción política será entendida de ahora en adelante como una transacción oculta (no sujeta al principio de transparencia ni de publicidad), no necesariamente ilegal, en la que lo que se pone en juego es una renta política, que beneficia al Agente —en exclusividad o no— y que afecta al Principal en el sentido de que lo excluye de su derecho de inclusión en las acciones y decisiones colectivas —bien mermando su derecho a participar o bien mermando su derecho a controlar—, dañando todo ello el sentido mismo de la democracia. En resumen, la corrupción política se produciría cuando el Agente utiliza en su propio beneficio, o en el de un tercero, la brecha informativa existente entre él y la ciudadanía, desvirtuando con ello la naturaleza de la representación política y el proceso democrático en sí (Martínez-Cousinou, 2007). De esta forma se hace explícito algo de lo que adolecen normalmente las definiciones economicistas, y que es la referencia al perjuicio que sobre los ciudadanos y sobre el proceso democrático genera la acción corrupta del Agente. Con ello se trata de situar al Principal en el centro de la reflexión política, lo que supone una tendencia novedosa dentro del marco teórico en el que nos movemos.²⁰

Esta definición, al ser poco restrictiva, permitirá ir más allá del simple soborno o de aquellas otras acciones tipificadas como delito, para incluir dentro de su ámbito de análisis a todas aquellas prácticas que, aun siendo legales, podrían tener efectos perversos sobre el interés público definido en los términos anteriores, tales como la financiación de partidos o el pago de favores políticos.

1.3. Corrupción política, diseño institucional y transparencia: la importancia de la reputación

Hasta aquí se ha realizado una aproximación a la teoría del control político desde la perspectiva del modelo Principal-Agente, haciéndose especial énfasis en las asimetrías que dicho control presenta en términos informacionales, y que, en última instancia, es lo que permite la existencia de corrupción política, entendida esta según la definición aportada. Sin tratar de incidir sobre las posibles causas del fenómeno, baste decir que el hecho de que los ciudadanos no dispongan (y no puedan disponer) de toda la información sobre las características personales de los políticos ni sobre las acciones llevadas a cabo por estos les

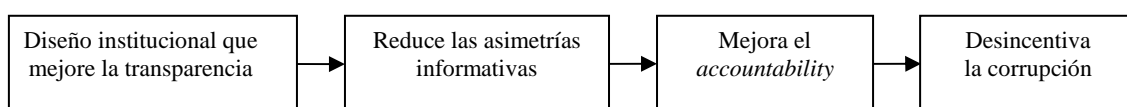
²⁰ Esta tendencia se puede apreciar también en Della Porta y Mény (1997:4-6), que entienden la corrupción "como un intercambio clandestino entre dos mercados, el mercado político o administrativo, y el económico y social. Este intercambio es oculto, dado que viola las normas públicas, legales y éticas y sacrifica el bien común por los intereses privados [...]. Tal transacción permite a los actores privados tener acceso a los recursos públicos [...] dándoles una ventaja injusta, porque no existe ni transparencia ni competencia. [...] La corrupción sustituye los intereses privados por los públicos, socava la ley y rechaza el principio de igualdad y transparencia en la medida en que favorece a ciertos actores otorgándoles acceso a los recursos públicos".

lleva a enfrentarse a una situación, en primer lugar, de *adverse selection* (selección adversa), dado que no disponen de todos elementos necesarios para discernir sobre cuál es el mejor candidato de los que se presentan a las elecciones y elegirlo en función de ello; y, en segundo lugar, de *moral hazard* (riesgo moral), dado que no saben hasta qué punto el Agente elegido va a actuar conforme a los intereses de dichos ciudadanos o si, por el contrario, va a actuar siguiendo sus propios intereses a expensas de los del Principal escudándose en la existencia de tales asimetrías informativas.

Pues bien, la situación de incertidumbre y desconocimiento por parte del Principal que se deriva de tales asimetrías informativas genera —en la segunda de esas situaciones, es decir, una vez que el Agente ya ha sido elegido como representante político— un poderoso incentivo para que este, motivado por la búsqueda de su propio interés, actúe en su propio beneficio y en perjuicio de los intereses del Principal, dando lugar a situaciones de corrupción política en los términos anteriormente definidos. Así, si bien el Agente, como decisor e impulsor de políticas, podría tener un gran potencial para actuar conforme al bienestar de la ciudadanía, la falta de incentivos para hacerlo podría redundar circunstancialmente en una actuación contraria a tal bienestar, y sobre todo, en detrimento de la posición central que el ciudadano ha de desempeñar en el proceso democrático.

Ante esta situación, la literatura procedente de la economía política y del institucionalismo económico (Kreps, 1990: 577; Lederman *et al.*, 2005) acentúa la capacidad que tienen las estructuras institucionales a la hora de moldear los incentivos de los actores en un contexto determinado, afectando, por tanto, a su propia acción. De este modo, las instituciones acaban entendiéndose como un sistema de reglas que constriñen el comportamiento del Agente y que desincentivan cualquier desviación de su cometido. Dentro de los límites establecidos por tales reglas, el Agente —dado que es un actor autointeresado— tratará de maximizar su beneficio (Peters, 2003; Weingast, 1996). Según esto, sería posible reducir y limitar la corrupción política mediante el establecimiento de un marco institucional apropiado que incidiese sobre los incentivos del Agente, de manera que el coste para este de actuar en contra de los intereses del Principal fuera tan importante que el propio Agente rehusara a hacerlo por su propio interés. Así, sin desdeñar la importancia del papel que desempeña la moral y, por tanto, la educación en valores como parte de la lucha anticorrupción (Villoria, 2006), la perspectiva a la que se adscribe esta investigación se centra única y exclusivamente en el diseño institucional como forma de desincentivar el comportamiento corrupto e incentivar el comportamiento honesto de los representantes políticos.

La idea que subyace bajo esta perspectiva es que a través de mecanismos institucionales específicos (tales como una ley, una auditoría, una fiscalía, etc.) es posible mejorar el flujo de información entre ciudadanos y gobernantes, reduciendo, por tanto, las asimetrías informativas existentes entre ellos. Es decir, a través de este tipo de mecanismos es posible incrementar la *transparencia* del sistema, entendiendo por transparencia la existencia de información igualmente disponible para todo el mundo (Salmon y Wolfelsperger, 2007). Esto incrementaría la capacidad de control de los ciudadanos, limitando la discrecionalidad del Agente y haciéndole más costoso a este involucrarse en un acto corrupto, lo que redundaría finalmente en un desincentivo para la corrupción.



Por tanto, mejorando la transparencia del sistema a través del establecimiento de mecanismos institucionales específicos, estaríamos incidiendo en los dos últimos elementos de la clásica ecuación de Klitgaard (1988:75):

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio en la toma de decisiones} + \text{Discrecionalidad} - \text{Rendición de cuentas}$$

Es decir, estaríamos incrementando la posibilidad de rendición de cuentas del Agente y reduciendo su discrecionalidad, lo que en última instancia contribuiría positivamente a la reducción de la corrupción. El otro elemento restante, el monopolio en la toma de decisiones, se resolvería a través de una configuración institucional específica que permitiera decisiones colegiadas o la descentralización en el proceso decisorio, una cuestión que trasciende los objetivos de esta investigación.

Pues bien, el establecimiento de mecanismos que mejoren la transparencia se enfrenta a un impedimento teórico y empírico y es el hecho de que, tanto su puesta en marcha, como el diseño de su propio contenido, dependen en última instancia de una decisión política, que puede ser individual o colectiva. El problema surge cuando tales mecanismos tienen como finalidad controlar la labor del propio decisor político con objeto de desincentivar la acción corrupta de este. En tal caso, se daría un conflicto de intereses que no siempre se resolvería a favor del establecimiento de dichas medidas, en detrimento de la capacidad de control de los ciudadanos. Si esto es así, ¿en qué momentos se crearían tales mecanismos

institucionales para mejorar el control? Es decir, ¿cuándo se podría en marcha el camino para hacer más transparentes las acciones del Agente?

Para contestar a esta pregunta analicemos qué incentivos y qué desincentivos se esconden detrás de tal decisión, utilizando para ello la teoría de la Agencia. En concreto, partiremos de un modelo de primera generación en la línea de lo que se ha expuesto hasta aquí, en el que intervienen dos jugadores colectivos con preferencias homogéneas: el Principal, que serían los votantes, y el Agente, que serían los políticos. Como entendemos que este último puede llevar a cabo políticas porque se le ha encomendado una tarea de representación por parte del Principal, nos referiremos a él como Gobierno, ya sea entendido este como un actor individual (el presidente o primer ministro) o como un actor colectivo (el partido del Gobierno), dejando de momento al margen el papel que desempeña la oposición. Es decir, nos centramos no en el momento de selección de candidatos, sino en el momento en el que el Agente ya ha sido elegido y se encuentra gobernando.

A partir de ahí establecemos varios *presupuestos teóricos* en la línea de lo que se ha explicado hasta aquí:

1) *Ambos actores son autointeresados y maximizadores de utilidad.* Esto significa que tienen preferencias ordenadas y que dentro de ese orden siempre tomarán aquella opción que más beneficio les reporte con el menor coste.²¹

2) *Las preferencias de los dos jugadores son distintas.* Por un lado, suponemos que la principal preferencia del Agente es ser reelegido (Downs, 1957; Ferejohn, 1986; Maravall, 1997; Riker, 1962; Schumpeter, 1942), ya sea por mantener el poder en sí mismo, o por motivos instrumentales, esto es, porque a través de ello puede conseguir otros recursos (económicos, prestigio, etc.). El Agente puede tener también otras preferencias relacionadas directamente con la política —tales como la ideología, un proyecto concreto de gobierno, etc. (Maravall, 1997)— pero suponemos que todas ellas quedan supeditadas a su deseo de reelección. Por otro lado, el Principal, una vez otorgada la confianza en el Agente a través del voto, siempre va a preferir que este sea eficaz y honesto a la hora de representar sus intereses a que sea eficaz pero corrupto.²²

²¹ Estas asunciones teóricas parten de que ambos actores son racionales. Según Downs (1957:6) un actor es racional cuando: (1) siempre puede tomar una decisión cuando dispone de varias alternativas; (2) tales alternativas son ordenadas según sus preferencias, de manera que cada una de ellas es preferida, o indiferente, o menos preferida que otra; (3) el orden de preferencias es transitivo; (4) siempre elige entre las alternativas más preferidas en el orden establecido; (5) siempre tomará la misma decisión cuando se enfrente con las mismas alternativas.

²² Algunos autores defienden desde la Teoría de la Agencia que existe un mínimo de corrupción aceptado por el Principal o que, al menos no va a generar un voto de castigo para el Agente. Existe un nivel óptimo de

A estos presupuestos teóricos se les une el hecho de que el recurso más poderoso con el que cuenta el Principal para mantener controlado al Agente es el voto retrospectivo, pero la capacidad real de control de este mecanismo se ve mermada por las asimetrías informativas existentes. Además, si a ello se le añade que el Principal no tiene incentivos por sí mismo para buscar información costosa para votar mejor (Downs, 1957), el resultado es que, en ausencia de otro tipo de mecanismos de control, el Principal no dispone de información suficiente para controlar la actuación del Agente y por tanto, para castigarlo, en caso de que lo considere necesario. Si esto es así, al Agente le queda un amplio margen de maniobra para actuar según sus preferencias e intereses, lo que no necesariamente le lleva a ser corrupto, aunque sí que, llegado el caso, esta situación le permitirá encubrir una acción e incluso hacer uso de estrategias manipuladoras para evitar un posible castigo electoral (Maravall, 2003).

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, no hay razones para creer que el Agente decida por voluntad propia dotar de mayor capacidad de control al Principal, ya que esto podría incluso poner en peligro su reelección. Por tanto, en ausencia de mecanismos institucionales que mejoren la transparencia y el control, el incentivo del Agente para dejar esta situación de equilibrio y ponerlos en marcha, es nulo. Ello no significa, sin embargo, que el Agente explote sistemáticamente esa situación de opacidad en detrimento del Principal, ni que dichos mecanismos nunca sean aprobados. En este punto conviene introducir un nuevo elemento al análisis: el papel que desempeña la *reputación* a la hora de incentivar el control de la corrupción.

La exigencia de competir en la arena electoral por la obtención del poder propia de los procesos democráticos ha convertido la buena reputación en un recurso muy valioso para los políticos. Con el declive de las ideologías y de las políticas centradas en la pertenencia a una clase social u otra, los partidos y candidatos poseen un poderoso incentivo para buscar formas alternativas de distinción, usando para ello variables basadas no solo en el contenido específico de sus políticas, sino también en sus propias cualidades personales. Esta tendencia, acompañada y promovida en parte por el desarrollo de los medios de comunicación, ha dado como resultado que la cuestión de la confianza y de la credibilidad, y en definitiva, la buena reputación de los actores políticos, se convierta en una pieza clave del juego. Y ello no solo por una cuestión de honor personal, sino, fundamentalmente,

corrupción y, a partir de él, más renta extraída por el Agente disminuiría la probabilidad de ser reelegido. Es decir, los políticos extraerán el nivel de renta que haga a los votantes indiferentes sobre la reelección (Alt y Dreyer, 2003).

porque esto les permite disponer en su haber de otro tipo de poder, el “poder simbólico” (Thompson, 2000:23-24), a través del cual influir en el curso de los acontecimientos según su conveniencia y en pro de sus propios intereses.

En el caso que nos ocupa, la reputación, entendida como la "concepción que sostiene la opinión pública sobre las cualidades de los políticos" (Parker, 2004:5), resulta un elemento clave para la consecución del máximo interés de estos: la victoria electoral.²³ Como se defiende desde la literatura basada en la Elección Racional (Shepsle, 2003:286), tener la reputación de ser alguien que cumple sus compromisos generará confianza en el Principal e incrementará las posibilidades del Agente de ser reelegido.

La reputación, por tanto, va a resultar un elemento clave para el Agente en la argumentación en torno al control de la corrupción. Y ello por dos razones fundamentales:

a) En primer lugar, porque tal es el interés del Agente por mantener a salvo su reputación que ello le puede llevar incluso a limitar su comportamiento, actuando esto como una *restricción endógena* a la tentación de perseguir sus propios intereses a expensas del interés del Principal. Es decir, el Agente se encuentra con un poderoso incentivo para mostrarse ante la ciudadanía como alguien honesto y digno de confianza y ello le llevará a controlar su propia acción. De esta manera, la reputación por sí sola podría actuar como un control endógeno (Shepsle, 2003; Picci, 2011) que redundaría finalmente en el control de la corrupción. No obstante, desde la perspectiva teórica de la que parte esta investigación, la eficacia de este tipo de control quedaría desvirtuada. Y ello porque el hecho de que al Agente le interese mantener una buena reputación no significa que no esté dispuesto a aprovechar las oportunidades que se le presenten de beneficio privado, siempre que tales acciones no sean descubiertas. Las asimetrías informativas existentes van a permitir este tipo de acciones ocultas, ya que, mientras que el Principal no se entere, el Agente tendrá margen de maniobra suficiente para actuar de manera corrupta sin que ello ni siquiera dañe su reputación. Por tanto, la reputación, entendida como mecanismo de control endógeno no nos sirve para controlar de manera efectiva la posible acción corrupta del Agente.²⁴ Aunque, como más adelante se verá, la alusión a su efectividad se convertirá en una estrategia

²³ Parker (2004), en su estudio sobre el Congreso de Estados Unidos, considera la reputación como un recurso muy valioso para los representantes políticos con vistas a ganar en seguridad laboral, ya sea mediante la reelección, ya sea en su búsqueda posterior de empleo en el sector privado.

²⁴ Planteando un símil basado en la importancia de la reputación en el comercio electrónico, Picci (2011) defiende la utilidad de la reputación por sí sola como mecanismo de control endógeno también en la gestión de lo público, siempre que, eso sí, se desarrollen y utilicen de forma adecuada las nuevas tecnologías de la información. Puesto que aún queda un largo camino por recorrer en este sentido, no es erróneo afirmar que la reputación por sí sola (como control endógeno) resulta de poca utilidad a la hora de controlar la acción corrupta de los políticos.

recurrente por parte de este destinada a evitar el establecimiento de mecanismos de controles institucionales externos que sí restrinjan realmente su discrecionalidad.

b) En segundo lugar, porque tal es la importancia de la reputación para el Agente que, bajo determinadas circunstancias, el miedo a perderla o a que se vea dañada, se convierte en un poderoso incentivo para la puesta en marcha de *controles institucionales* (controles externos).

Según se ha señalado hasta ahora, el Agente no tiene incentivos por sí mismo para limitar su margen de discrecionalidad. No obstante, en determinados momentos ocurre que al Principal le puede llegar información sobre la conducta corrupta de sus representantes. Los sistemas democráticos disponen de una serie de canales a través de los cuales proveer de información sin coste o con costes muy reducidos al Principal sobre la labor del Agente, lo que nos llevaría a flexibilizar en parte las conclusiones procedentes de la teoría de la ignorancia racional del votante de Downs. Tales canales serían los grupos de presión, determinadas asociaciones, los partidos de la oposición y, sobre todo, los medios de comunicación. Pues bien, cuando, por distintos motivos (por presión mediática, por el discurso de la oposición, por la necesidad de limpiar la imagen de un partido, etc.), la corrupción se convierte en un tema de agenda prioritario —fundamentalmente por el surgimiento de algún escándalo²⁵—, el Agente dispondrá de diversas estrategias que aplicará siguiendo siempre la máxima del menor coste posible:

1) En primer lugar, tratará de hacer ver al Principal que no hacen falta medidas de control institucional, aludiendo para ello a la efectividad del control endógeno. Esta estrategia se centra en evitar el deterioro de la reputación apelando en todo momento a la honradez del Agente, con objeto de invertir en credibilidad sin necesidad de adoptar mecanismos institucionales que le hagan más controlable por los ciudadanos. Para ello, entre otros ejemplos, se negarán los hechos o se individualizarán los casos de corrupción para mostrar que esta no se encuentra institucionalizada, sino que se da en casos concretos e individuales. Se trata, por tanto, de un tipo de estrategia poco costosa para el Agente dado que se centra en el terreno del discurso, no motivando ninguna acción que suponga limitar su margen de discrecionalidad.

2) En segundo lugar, el Agente podrá decidir el establecimiento de un control institucional exógeno, una estrategia que será más costosa para él que la anterior en términos

²⁵ En sentido amplio, el concepto de escándalo se refiere a acciones o situaciones que suponen la trasgresión de ciertos valores, normas y códigos morales, que por diversos motivos se hacen públicas y que resultan lo suficientemente graves como para impulsar una respuesta institucional (Thompson, 2000: 13-14). Sobre las consecuencias de los escándalos, ver Jiménez (1995, 2004a, 2004b y 2007).

de libertad de acción. No obstante, en términos de reputación, los controles institucionales, sobre todo, si son directos y conllevan algún elemento sancionador, tienen una finalidad más claramente entendible por la ciudadanía, por lo que en momentos de extrema gravedad para la reputación del Agente, tal estrategia genera un mayor impacto y una mayor credibilidad en el Principal. Por tanto, la necesidad de mantener la buena reputación en estos momentos genera incentivos en el Agente para la puesta en marcha de controles institucionales, aunque ello le suponga modificar la estructura de preferencias antes expuesta.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, y partiendo del supuesto teórico de que el Agente, entendido como un actor individual (el jefe del Gobierno) o como un actor colectivo (el partido en el poder o el Gobierno en su conjunto), no tiene incentivos para poner en marcha mecanismos institucionales que limiten su discrecionalidad, la reputación se erige como una variable clave a la hora de explicar los incentivos de dicho Agente para establecer un diseño institucional que permita un mayor control de su acción.

Sobre este marco teórico general, resultado de la aplicación del modelo Principal-Agente al problema de la corrupción, se desarrollará esta investigación centrada en el control institucional de este fenómeno en el ámbito específico de la financiación de los partidos políticos. En el siguiente epígrafe se explica la vinculación existente entre las prácticas irregulares cometidas en este ámbito y el fenómeno más general de la corrupción política, con el fin de justificar el objeto de estudio. Asimismo, se analiza la importancia teórica y empírica que tiene el diseño de un marco institucional que dote de transparencia al modo en que los partidos se financian en un entorno de democracia representativa.

1.4. La financiación de partidos políticos como *danger zone* de corrupción: ¿por qué diseñar leyes de financiación que incrementen la transparencia?

La corrupción política, en los términos definidos en el epígrafe 1.2, puede presentarse de muy diversas formas y en distintos ámbitos del sistema político y económico, siempre que al menos una de las partes implicadas en la transacción ostente un cargo de responsabilidad política. El amplio espectro de prácticas corruptas iría desde la compra de votos, al uso indebido de información y recursos públicos para beneficio privado en el seno del parlamento o del ejecutivo, pasando por las innumerables modalidades de transacciones corruptas susceptibles de darse entre el sector público y el ámbito empresarial. Dentro de estas, adquiere especial relevancia la adjudicación fraudulenta de contratos públicos, permisos o licencias a cambio de dinero o apoyos, o la compra de decisiones políticas por parte de intereses económicos específicos.

Asimismo, el partícipe y beneficiario en la arena política de tales transacciones puede ser un actor individual o colectivo. En este último caso, existe un grupo especialmente proclive a la incidencia del fenómeno, sobre todo si utilizamos como marco de referencia las sociedades democráticas avanzadas: los partidos políticos. Estos constituyen una pieza clave del engranaje político, en tanto que permiten agregar los intereses de los diversos grupos de la sociedad y articular sus demandas, sirviendo, por tanto, de enlace entre el Gobierno y la ciudadanía²⁶ (Young, 2004:14).

En una democracia representativa, los partidos políticos resultan esenciales para organizar la representación política, hasta el punto de que, a día de hoy, resultaría inconcebible que funcionara sin ellos.²⁷ Pero, para poder desarrollar adecuadamente sus funciones democráticas, los partidos necesitan financiación. Y esto tanto para cubrir el coste de su funcionamiento ordinario, como para afrontar los elevados gastos de las campañas electorales.

La existencia de un vínculo entre los recursos económicos de que dispone un partido y su capacidad para hacerse visible ante los ojos de los ciudadanos — y, por tanto, su mayor o menor potencial para vencer electoralmente²⁸— hace que la financiación se convierta en un recurso muy valioso para dichas organizaciones políticas en la lucha por el poder (Williams, 2000:1).

Tanto es así que los partidos, y sobre todo el modo en el que se financian, se han convertido en uno de los ámbitos de mayor incidencia de corrupción política en contextos democráticos. El propio presidente de *Transparencia Internacional*, Peter Eigen se refería a este asunto a principios del siglo XXI diciendo que “la oleada de escándalos que está acaeciendo en Europa no tiene que ver con el enriquecimiento personal de unos cuantos,

²⁶ Sus funciones incluyen (Dalton y Wattenberg, 2002; Key, 1964): la agregación de los intereses de diversos grupos en la sociedad y la articulación de sus demandas; contribuir a la paz y la estabilidad política, permitiendo a los diversos grupos participar de manera ordenada y predecible en el proceso político; llevar a cabo la selección, formación y promoción de políticos; servir de enlace entre el proceso de decisión política y la ciudadanía; proveer de un sistema ordenado para la legítima transferencia del poder; servir como instrumento para la socialización, movilización, soporte e integración de una cultura política pacífica y participativa; e implementar los objetivos políticos.

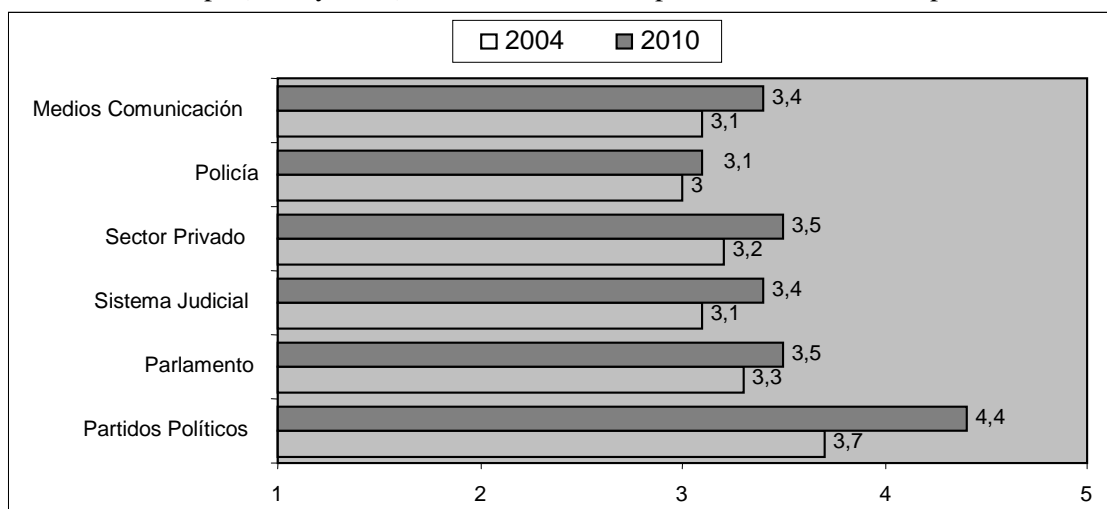
²⁷ Una cuestión que ya ponía de manifiesto Bryce (1921: 119) en el primer cuarto del siglo XX.

²⁸ La relación entre el gasto electoral de los partidos y el impacto que genera en términos electorales ha sido analizado por distintos autores con resultados dispares. Para unos (Jacobson, 1980), tal impacto es más importante en el caso de los partidos de la oposición que en el caso del partido del Gobierno, ya que este usará su posición para darse publicidad y, por tanto, necesitará menos dinero durante la campaña. Otros autores (Green y Krasno, 1988; Gerber 1998), sin embargo, afirman la importancia del gasto electoral del partido del Gobierno a la hora de obtener unos resultados electorales favorables. Fisher (1999b), por su parte, concluye que el gasto en el nivel nacional de los partidos no es tan efectivo en términos electorales como normalmente se sugiere. En cualquier caso, la competencia entre los partidos depende de la lucha electoral y para ello hace falta dinero. Este ayuda a movilizar al electorado y asegura la influencia entre los partidos políticos (Williams, 2000), de ahí la importancia de la financiación.

sino con la compra-venta de acceso e influencia política, siendo los partidos el principal objetivo en tal intercambio” (Heywood, 2005:54). Una cuestión que parece haber calado en la opinión pública, que percibe a estas formaciones como las instituciones políticas más corruptas, con los perjuicios que ello genera en términos de credibilidad y confianza en el sistema.

Como muestra el Gráfico 1.1, según datos del Barómetro Global de Transparencia Internacional, el nivel medio de percepción de corrupción en el ámbito de los partidos políticos en los países europeos considerados, llega a superar el 4, en una escala de 1 (ausencia de corrupción) a 5 (máxima corrupción). Esta cifra se encuentra claramente por encima del nivel medio obtenido en otras instituciones y sectores como el Parlamento, el Sistema Judicial, el sector privado, la policía y los medios de comunicación. Así, los partidos políticos son las instituciones percibidas como más corruptas tanto en 2004, cuando se incluyó esta pregunta por vez primera en el citado barómetro, como en 2010, alcanzando en este año un valor medio del 4,4.

Gráfico 1.1: Nivel medio de corrupción percibida en instituciones y sectores clave del sistema en Europa (2004 y 2010). 1: ausencia de corrupción; 5: máxima corrupción.



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, años 2004 y 2010. Valor medio del nivel de percepción obtenido en los países europeos recogidos en la muestra (22 para el año 2004; 24 para el año 2010).²⁹ Elaboración propia.

Tal es la incidencia de la corrupción —tanto percibida como real— en el ámbito de los partidos y, concretamente, de su financiación, que, según el *Informe Global de la*

²⁹ Además de estas instituciones, la pregunta del barómetro recoge otros ítems: ONG’s, instituciones religiosas, organismos militares y sistema educativo. En el año 2004, se incluyen, además, el sistema de impuestos, las aduanas, los servicios médicos, los registros y las empresas de servicios públicos. En el año 2010 también se incluye el funcionariado. En el Gráfico 1.1 figuran solo aquellas instituciones percibidas como más corruptas en los países europeos considerados.

Corrupción de Transparencia Internacional del año 2004, centrado en este tema, una de las reformas más acuciantes para reducir la corrupción política y promover la confianza de la ciudadanía en el Gobierno es la reforma de los sistemas de financiación de partidos políticos (Transparencia Internacional, 2004:19).

Ahora bien, ¿por qué se vincula la posibilidad de que se cometan irregularidades en la financiación de los partidos con el problema más general de la corrupción política?; y, en segundo lugar, ¿de qué manera es posible reducir la incidencia del fenómeno en este ámbito del sistema?

Para contestar a la primera de las cuestiones, se retomará la definición de corrupción política antes expuesta. Pero, antes de seguir, conviene realizar una precisión conceptual relacionada con el término “financiación irregular”. Aunque comúnmente este se utiliza como sinónimo de “financiación corrupta”, es necesario dejar claro un importante matiz. El concepto de “irregularidad” parece aludir a un comportamiento contrario a la norma —a lo regular—, lo que, en última instancia, nos remitiría a la existencia de un marco institucional previo en el cual se estableciesen ciertas pautas de comportamiento. Cuando dichas pautas fuesen contravenidas, entonces se produciría lo que se denomina financiación corrupta.

Pero el concepto de financiación política corrupta al que me acojo va más allá de lo irregular, como también va más allá de lo que se considera ilegal. Y ello porque existen comportamientos relacionados con la financiación política que pueden ser considerados corruptos, aunque en realidad no contravengan ninguna norma. Es más, puede ocurrir que ni tan siquiera tal norma exista —como en todos aquellos casos de ausencia de leyes de financiación—, y no por ello plantearse la imposibilidad de que se produzcan comportamientos corruptos en dicho ámbito. Incluso —para mostrar todo el abanico de posibilidades— pueden darse situaciones de corrupción dentro del marco de legalidad vigente, bien porque existan vacíos normativos que las hagan posible, o bien porque se haya producido una manipulación previa de la norma con objeto de que tales prácticas queden encubiertas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de “financiación corrupta” resulta ser más amplio y acertado que el de financiación irregular y que el de financiación ilegal, y es el que será utilizado de ahora en adelante. Dicho esto, ¿cuándo estaríamos en presencia de financiación política corrupta?

A grandes rasgos, la financiación de un partido devendrá en corrupción política en la medida en que genere comportamientos que socaven el proceso democrático en beneficio de dicho partido. Con carácter general, ello ocurrirá cuando, como resultado de un

intercambio oculto entre este y un tercero (un grupo de votantes, una empresa, un ciudadano concreto, etc.), el partido obtenga un beneficio ajeno al conocimiento y al control del Principal. Un beneficio que, por un lado, pueda revertir en una mayor posibilidad de vencer electoralmente y, por otro, pueda llevar a que determinados grupos o ciudadanos concretos adquieran como contraprestación un papel político relevante (o determinados recursos del Estado) que, de otra manera —es decir, sin haber existido tal intercambio oculto—, no adquirirían.

Dentro de esta definición tienen cabida una gran variedad de prácticas corruptas en las que, o bien es el partido el que ofrece ciertos recursos del Estado a determinados grupos para obtener a cambio fidelidad política o dinero, o bien es dicho partido el que recibe determinados recursos económicos a cambio de otorgar algún tipo de contraprestación (normalmente, decisiones políticas favorables al individuo o grupo que otorgó previamente la financiación al partido).

En el Cuadro 1.1 se muestran algunos ejemplos de prácticas corruptas relacionadas con la financiación de partidos.³⁰ De entre ellos, se prestará especial atención a aquellas prácticas en las que lo que está en juego son las decisiones públicas, de manera que, como contraprestación a algún tipo de prebenda, las acciones de un partido —máxime cuando se halle en el poder o tenga muchas posibilidades de acceder a él— puedan quedar condicionadas a los intereses de determinados grupos. Y todo ello de espaldas al Principal, dado que tales transacciones se realizan de manera oculta.

Por tanto, y para terminar de contestar a la pregunta formulada anteriormente, tales prácticas distorsionan el proceso democrático y, de ese modo, devienen en corrupción política en la medida en que, por un lado, permiten que determinados grupos tengan un papel político relevante ajeno al control del Principal; y, por otro, en la medida en que contribuyen a distorsionar la competencia política, al permitir que los partidos que se involucran en transacciones corruptas dispongan de más financiación y, por tanto, que tengan una mayor probabilidad de conseguir representación que el resto. Con ello no solo se distorsiona la toma de decisiones políticas, sino que también se atenta contra los principios democráticos de justicia equitativa y de representación limpia (Walecki, 2004:19).

³⁰ No se han incluido como categoría propia aquellos ejemplos de incumplimiento de la normativa vigente sobre límites en las donaciones o en el gasto, o de incumplimiento por parte de los partidos de otras obligaciones establecidas en las leyes de financiación (por ejemplo, la obligación de declarar el nombre del donante). Aunque, si bien es cierto que podrían ser motivo de escándalo, y que, además, podrían estar vinculados a prácticas corruptas, en principio solo se trataría de prácticas ilegales, por contradecir tal normativa.

Pues bien, es en todo esto en lo que radica el nexo entre la financiación de los partidos y la corrupción política. Un ámbito que, por su vulnerabilidad a la corrupción, se convierte en una *danger zone* (Andersson, 2003) —o zona de riesgo— dentro del sistema. Siguiendo el marco teórico antes expuesto, *danger zones* serían aquellas áreas en la que la distancia informativa existente entre el Principal y el Agente dificulta e impide en determinados momentos el control de este último, haciendo que la probabilidad de que exista corrupción sea elevada. Concretamente, serían aquellas zonas dentro del sistema en las que los ofrecimientos corruptos son habituales o en las que se dan factores que de algún modo podrían generar tal fenómeno (Andersson, 2003:135).

Cuadro 1.1: Ejemplos de prácticas corruptas relacionadas con la financiación política.

	EJEMPLOS DE PRÁCTICAS CORRUMPTAS
El Partido como actor corruptor: ofrece recursos del Estado a cambio de dinero, fidelidad y votos.	<p>-Un partido puede sobornar directa o indirectamente (con dinero o regalos) a determinados grupos para obtener a cambio su voto. Asimismo, un partido puede ofrecer determinados recursos limitados del Estado (contratos públicos, puestos de trabajo en empresas semi-públicas, etc.), a cambio de fidelidad al partido.*</p> <p>-Un partido puede ofrecer ciertos recursos (títulos nobiliarios, acceso a información privilegiada, licitaciones, contratos públicos, etc.) a cambio de donaciones, préstamos con condiciones favorables, o comisiones por parte de empresas, individuos o grupos de interés. Puede ocurrir también que el propio partido ofrezca tales recursos a empresas ficticias creadas por él mismo, de manera que, de forma encubierta, reciba los beneficios del Estado en un intercambio con terceros, que también resultarán beneficiados por colaborar.</p>
El Partido como actor corrompido por un tercero (corruptor): este ofrece dinero a cambio de recursos del Estado o políticas favorables.	<p>-Ciertas fuentes de discutible reputación e incluso ilegales (crimen organizado, tráfico de drogas, grupos terroristas, etc.) ofrecen dinero a un partido con la posibilidad de que se produzca alguna contraprestación en términos de protección de tales grupos o de políticas que les favorezcan.</p> <p>-Determinados grupos o individuos con intereses específicos donan dinero a un partido a cambio de contratos con el Gobierno, licitaciones, licencias, información privilegiada, títulos nobiliarios, o políticas favorables a sus intereses.</p>

Fuente: Basado parcialmente en la información que aparece en Pinto-Duschinsky (2002:71-72) y Walecki (2004:20). Elaboración propia. *Se han incluido estos ejemplos por cuanto que suponen que en ellos los partidos actúan como corruptores. Si bien es discutible el beneficio que, en términos de financiación, pueda obtener un partido a través de este tipo de intercambios, sí que está claro que lo obtendrían con vistas a su victoria electoral. Y ello de espaldas al control del Principal. De ahí que, aunque se trate más bien de prácticas clientelares, se hayan incluido en este cuadro.

En la medida en que la búsqueda por incrementar sus recursos puede llevar a los partidos a hacer uso de las asimetrías informativas existentes entre estos y el Principal en su propio beneficio, el ámbito de la financiación se convierte en una *danger zone* dentro del sistema. Por la trascendencia que tiene esta cuestión para el proceso democrático resultará de especial interés centrar la atención en el control de la corrupción política vinculada a la

financiación política. Esto nos lleva a adentrarnos en el segundo de los aspectos apuntados: ¿de qué manera es posible reducir la incidencia del fenómeno en este ámbito del sistema? La respuesta a esta pregunta nos remite a la necesidad de incrementar el control de la corrupción mediante mecanismos que mejoren la transparencia del sistema, tal como se expuso en el epígrafe 1.3.

El concepto de transparencia resulta difícil de definir, sobre todo, en su faceta más práctica, esto es, a la hora de determinar cómo de transparente es un sistema. Ello es debido, en parte, a que no es posible entender la transparencia en términos absolutos. Es decir, ni es posible un sistema totalmente transparente, ni tampoco lo es un sistema totalmente opaco, al menos, si nos situamos en contextos democráticos, dada la existencia en ellos de diferentes canales de información (medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos, grupos de interés, etc.) que en un momento dado podrían contrarrestar la opacidad del sistema (Salmon y Wolfelsperger, 2007:12).

Por tanto, pese a la dificultad que entraña determinar el nivel de transparencia de estos, lo que sí resulta claro es que tal concepto está relacionado con la disponibilidad de la información por parte de los ciudadanos (Breton *et al.*, 2007:4), lo que a su vez nos remite al hecho de que esta sea pública y veraz.

No entro a debatir, como hacen algunos autores (Hardin, 2007; Robertson, 1999; Salmon y Wolfelsperger, 2007) hasta qué punto los ciudadanos quieren realmente estar informados o si, por el contrario, prefieren mantenerse en la ignorancia aun cuando el coste de obtener tal información sea cero. Sino que, en este trabajo, la transparencia será entendida como un *bien*, esto es, algo cuya utilidad es positiva para todos los ciudadanos y que se incrementa a medida que lo hace la cantidad disponible de dicho bien (Salmon y Wolfelsperger, 2007:13). El uso que después se haga de esa información es otra cuestión ajena a los intereses de este trabajo. Lo importante, por tanto, es que dicha información esté disponible, lo que permitirá reducir las asimetrías informativas existentes entre los ciudadanos y sus gobernantes. En palabras de Lambsdorff (2007b:126):

La falta de transparencia limita la capacidad del Principal de controlar al Agente. [Por tanto,] en un mundo ideal, el intercambio entre Principal y Agente debería ser lo más transparente posible.

Volviendo al ámbito que nos ocupa, un mayor nivel de transparencia en la forma en la que los partidos políticos se financian permitirá al ciudadano disponer de una mayor capacidad de control sobre estos, y en definitiva, sobre el proceso político. Las razones en las que se apoya esta afirmación son dos:

En primer lugar, porque cuanto más información tenga el ciudadano sobre la procedencia de los recursos y sobre las partidas de gasto de las distintas formaciones, mayor capacidad tendrá para enjuiciar, por un lado, la limpieza del proceso (si está siendo equitativo y justo, de acuerdo con las leyes establecidas) y, por otro, la honestidad de los propios partidos y candidatos (esto es, si están financiándose o no de forma corrupta). Asimismo, podrá conocer en mayor medida si existen intereses privados espurios que de algún modo estén influyendo o determinando las decisiones políticas (por ejemplo, podrá estar al tanto sobre cuándo se produce un *quid pro quo* entre la obtención de una donación corporativa y una decisión política favorable). En consecuencia, el ciudadano podrá decidir el sentido de su voto en las siguientes elecciones, de forma que, si así lo considera, expulse del Gobierno, o impida que llegue al poder, un partido o candidato deshonesto que esté contribuyendo a distorsionar la competencia política en su favor. En este sentido, la transparencia del sistema potenciará las elecciones como mecanismo de control político.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, porque cuanto más transparente sea el sistema de financiación, menos incentivos tendrán los partidos para realizar transacciones corruptas a través de las cuales obtener financiación, dado que la probabilidad de ser visto por el Principal se incrementaría, con el perjuicio que ello podría generar sobre su reputación y sobre su futuro político. Por tanto, un sistema de financiación transparente hace que el coste de llevar a cabo acciones corruptas sea muy elevado para los partidos, sirviendo así de mecanismo disuasorio contra la corrupción.

En definitiva, la transparencia en este ámbito beneficia la capacidad de control político de los ciudadanos en tanto que disminuye la probabilidad de que existan acciones ocultas ajenas al castigo por parte del Principal. Asimismo, sirve como desincentivo al comportamiento corrupto de los propios Agentes, por lo que también actúa como mecanismo de control endógeno.

Ahora bien, ¿cómo se plasma esa transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos? Pues a través de leyes específicas que, por un lado, limiten y establezcan pautas de acción a la hora de obtener y gastar el dinero por parte de los partidos políticos —esto es, que establezcan **prohibiciones y límites**—; y, por otro, que incorporen la obligación de registrar y publicitar información sobre la actuación de estos —medidas de **divulgación y control** de las cuentas de los partidos—, con el fin de que el Principal pueda evaluar tales acciones.

En el primer caso, el objetivo de las prohibiciones y límites es evitar que se produzcan determinadas prácticas corruptas mediante el establecimiento de un marco de actuación

dentro de los cuales se han de mover los partidos a la hora de financiarse. Para ello: a) se **prohíben** recursos susceptibles de generar influencia indebida sobre la esfera política (financiación extranjera, financiación corporativa, financiación procedente de algún organismo público o que contrata con la administración, financiación de los sindicatos y financiación anónima); y b) se establecen **límites** a los ingresos y gastos totales de los partidos (y candidatos) con el fin de evitar que la competencia por los recursos les lleve a una espiral creciente de gasto. Asimismo, se establecen límites específicos a ciertos recursos (especialmente, a las donaciones corporativas), con objeto de impedir la excesiva dependencia de los partidos de ciertos recursos susceptibles de generar influencia indebida.

En segundo lugar, los mecanismos de divulgación y control tienen como objetivo satisfacer el derecho de los ciudadanos a saber la procedencia y destino de los recursos que manejan los partidos políticos, así como otras cuestiones relacionadas con su salud económica. Consisten en una serie de medidas que comprenden la realización de **informes sistemáticos** sobre las cuentas de los partidos, la auditoría de estas por parte de un **organismo independiente** especializado, la **publicidad** de los informes resultantes, así como de los **registros** en los que se deje constancia de esa información (por ejemplo, un registro de donaciones), y el acceso público a la misma (Paltiel, 1976; en Nassmacher, 2003:13). Para que todo ello sea efectivo ha de ir acompañado, además, de un sistema de **sanciones** al incumplimiento de los límites, prohibiciones y requerimientos legales establecidos.

No todas estas acciones son requeridas en todos los sistemas de financiación, ni tampoco lo son con el mismo nivel de profundidad. Por el contrario, los mecanismos de divulgación y control pueden ser aplicados de manera amplia, o bien pueden estar limitados en el tiempo (por ejemplo, aplicarse solo en época de campaña), o en el alcance de la información divulgada (por ejemplo, solo presentar las cuentas de los partidos a un organismo especializado, sin que este posteriormente las haga públicas). La experiencia comparada muestra que es más bien esto último lo que predomina, por lo que el sentido mismo de tales medidas queda desvirtuado (Pinto-Duschinsky, 2002:80-81).³¹

Aunque es en las medidas de divulgación donde residiría en sentido estricto el concepto de transparencia —entendido en términos de información disponible para los

³¹ De hecho, según Pinto-Duschinsky (2002:81), para que la divulgación de las cuentas fuese realmente efectiva se habría de aplicar de manera extensa. Es decir, 1) en las elecciones primarias y en otras formas de selección de candidatos en el seno de los partidos; 2) en las campañas electorales realizadas por candidatos individuales; 3) en el gasto ordinario de los partidos tanto en el nivel nacional como en el local; 4) en los fondos personales de los políticos; 5) en los grupos de interés que participan en las campañas electorales; y 6) en los referéndums.

ciudadanos—, considero que, para que un sistema de financiación sea transparente en sentido amplio, es necesario, además, que exista un conjunto de límites y prohibiciones, así como de mecanismos de control, que supervisen y castiguen en su caso la actuación de los partidos a la hora de financiarse. En la medida en que ello contribuye a dotar de información al ciudadano sobre cómo se han de financiar tales formaciones, ha de ser tenido en cuenta en el concepto amplio de transparencia en el que nos situaremos de ahora en adelante.

Junto a estos dos tipos de medidas —que tendrían carácter regulatorio—, existe otra vía a través de la cual el Estado puede contribuir —al menos, indirectamente— a la transparencia del sistema de financiación de partidos y, por tanto, influir positivamente en el control de la corrupción. Esta consiste en la dotación de recursos públicos de distinto tipo (directos, indirectos y en especie) para su financiación ordinaria, para su financiación en época electoral, o para ambas a la vez. La lógica que subyace a estas medidas de carácter distributivo y que, en principio, se espera que tengan un efecto positivo sobre el control de la corrupción, tiene que ver con el hecho de que, cuanto más recursos procedentes del Estado —y por tanto, transparentes y susceptibles de ser conocidos por todos— tenga un partido, menos necesidad tendrá de recurrir a otras fuentes de financiación privada que podrían dar lugar a algún tipo de intercambio corrupto.³²

Eso no quiere decir ni que todos los recursos procedentes de fuentes privadas sean susceptibles de crear recelos, ni que la financiación pública sea, por tanto, el remedio contra todos los males. De hecho, incluso en países como España, Alemania o Francia, donde el porcentaje de financiación pública es muy elevado en relación con el procedente de otras fuentes de carácter privado (fundamentalmente, cuotas de afiliación, donaciones privadas y donaciones corporativas), los casos de corrupción se han seguido sucediendo, lo que ha evidenciado la necesidad de incidir tanto en las medidas de divulgación y control, como en aquellas que establecen límites y prohibiciones de distinto tipo, con el fin de crear un sistema de control más perfecto.

Por tanto, sin ser la panacea, sí que un sistema de financiación en el que exista una dotación importante de dinero público puede contribuir positivamente a la transparencia del sistema, dado que, al menos en lo que corresponde a esa parte de ingresos, los ciudadanos pueden tener un conocimiento exacto de cuánto perciben los partidos, según qué criterios (número de escaños, votos, etc.) y, a veces, incluso en qué han de gastarlo. Por ello la

³² Los países que no regulan este tipo de medidas de carácter redistributivo (financiación pública) no implica que sean corruptos por definición.

literatura especializada ha considerado tradicionalmente la financiación pública como un factor importante en el control de la corrupción (Johnston, 2005: 13; Öhman y Zainulbhai, 2009:59-60). Pero, además, ocurre que, normalmente, a cambio de recibir tales recursos públicos, los partidos aceptan cumplir con ciertas exigencias de transparencia en lo que respecta a su financiación privada (Johnston, 2005:15). Por este motivo, la financiación pública será considerada, junto con las medidas anteriormente expuestas, una forma de plasmar la transparencia en el sistema de financiación de los partidos, aunque en este último caso sea de manera indirecta.

El Cuadro 1.2 resume lo dicho hasta aquí. No todas las medidas que en él aparecen han de existir en un sistema para considerarlo transparente, pero sí que cuantas más de ellas se apliquen y, por tanto, cuanta más información esté disponible para el ciudadano, más transparente será el sistema de financiación.

Pero no basta con destacar las bondades de la transparencia para suponer su efectiva puesta en marcha por parte de los partidos. Y ello porque, en línea con el marco teórico expuesto, la transparencia conlleva costes para tales formaciones. Estos costes serían, por un lado, los derivados de la provisión de la información requerida por la ley —en términos de tiempo, dinero, etc.— una vez que la transparencia se convierte en parte fundamental y en requisito indispensable del sistema (Nassmacher, 2003). Y, por otro lado, y lo que es más importante para los objetivos de esta investigación, los costes derivados de su mayor exposición pública y, en ese sentido, de su mayor control por la ciudadanía en caso de que se desvíen de su cometido. Esto llevará a que los partidos no tengan en principio interés por establecer e incrementar la transparencia en el sistema de financiación mediante la creación de mecanismos específicos para ello.

La realidad empírica muestra, sin embargo, que, con niveles diferentes, y a través de regulaciones y mecanismos muy diversos, un mínimo de transparencia siempre está presente, si no en todos los sistemas democráticos, sí, al menos, en las democracias consolidadas de occidente. Por tanto, pese a los costes que para los partidos genera la transparencia en el sistema de financiación, en determinados momentos, y bajo determinadas circunstancias, los mecanismos que proveen de tal transparencia al sistema son creados e incluso reformados con posterioridad en sucesivas ocasiones. Además, la decisión de crearlos y reformarlos recae sobre los propios partidos, los cuales a su vez son los únicos afectados por la regulación.

Cuadro 1.2: La transparencia en la financiación política.

TIPOS DE MEDIDAS		CONTENIDO
MEDIDAS REGULATORIAS	Prohibiciones y límites	<ul style="list-style-type: none"> -Prohibición de determinadas fuentes de ingresos: financiación extranjera, financiación corporativa, financiación procedente de instituciones públicas o empresas contratistas con la administración, financiación de los sindicatos y financiación anónima. -Límites cuantitativos al ingreso y/o al gasto de los partidos, tanto en el total, como en determinadas partidas (ej. límites a las donaciones corporativas).
	Divulgación y control	<ul style="list-style-type: none"> -Obligación de llevar la contabilidad de sus ingresos y gastos, y de realizar informes sistemáticos periódicamente (<i>reporting</i>). -Registrar determinados ingresos en registros específicos (ej. Registro de donaciones, donde se incluyan los nombres de los donantes y la cantidad donada) (divulgación). -Presentar la información sobre sus cuentas al órgano independiente de control que corresponda (control externo). -Obligación legal de que tales cuentas sean públicas y de fácil acceso (divulgación). -Establecimiento de un sistema de sanciones por incumplimiento.
MEDIDA DISTRIBUTIVA	Financiación Pública (Contribuye a la transparencia de manera indirecta)	<ul style="list-style-type: none"> -Directa: Financiación en efectivo que se provee generalmente a la sede central de los partidos en función de ciertos criterios (escaños obtenidos, número de votos, etc.). Puede ir acompañada de ciertas obligaciones de divulgación y de algunos límites a la hora de gastarlo. Solo en tales casos contribuye a hacer más transparente el sistema. -Indirecta: a) Financiación pública que reciben los partidos por cada cierta cantidad obtenida en pequeñas donaciones individuales (<i>matching funds</i>); b) Reducción o exención en el pago de ciertos impuestos; c) Desgravación fiscal para los sujetos que realicen donaciones a los partidos. Aunque el objetivo prioritario de esto es promover las donaciones individuales de cuantía limitada, puede redundar en la transparencia del sistema en la medida en que se obligue a desvelar las cuantías de las donaciones recibidas, así como la identidad del donante. -En especie: servicios, instalaciones y aprovisionamiento de diverso tipo provisto por el Estado para el desempeño de las tareas de los partidos, normalmente electorales (publicidad televisiva y radiofónica gratuita, uso gratuito de colegios electorales y de sedes para los mítines, espacio gratuito para colocar carteles publicitarios, etc.). Tienen una influencia limitada a la hora de generar transparencia en el sistema; solo lo hacen en la medida en que evitan que se cometan actividades corruptas en la provisión de tales servicios y en la medida en que tal información es pública.

Fuente: Basado parcialmente en la información contenida en Johnston (2005), Nassmacher (2003) e IDEA *Party Funding Database* (2012). En http://ndi.pointinspace.com/fmi/iwp/cgi?-db=NDI_Rule_Matrix_Copy&-loadframes (consultado el 30 de enero de 2012). Elaboración propia.

Teniendo en cuenta, por tanto, que se trata de un ámbito muy proclive a la corrupción, pero en el que son los propios partidos políticos (a través de sus representantes en el parlamento) los encargados de establecer límites a su propia actuación, la pregunta sobre la que versa esta investigación es la siguiente: ¿qué incentivos llevan a tales formaciones a promover o, al menos, a permitir el control de su acción en un ámbito tan vital para ellos como es el de su propia financiación? Y, en términos generales, ¿bajo qué circunstancias se

produce el proceso de aprobación y reforma de los mecanismos de control de la corrupción en el ámbito específico de la financiación de los partidos?³³

Como se ha visto hasta aquí, estas cuestiones se derivan, por un lado, del marco general de la Teoría del Control Político expuesto a partir del modelo principal-agente y de las premisas del Institucionalismo Económico; y, por otro, de la relevancia que en sí misma tiene la financiación de los partidos como objeto de estudio sobre el que analizar la aprobación de mecanismos institucionales que doten de transparencia al sistema.

En el siguiente epígrafe se realiza un repaso bibliográfico de los principales hallazgos que se han realizado en el estudio de la corrupción y de la financiación de los partidos desde la ciencia política y desde la economía política. Con ello se pretende aportar al lector un estado de la cuestión sobre la literatura en el que poder enmarcar adecuadamente esta investigación.

1.5. Corrupción política y financiación de los partidos: aportaciones desde la ciencia política y la economía política

La literatura académica sobre corrupción política es ciertamente extensa, habiendo sido analizada desde diferentes perspectivas teóricas y desde diferentes áreas del conocimiento. Si bien es cierto que cada disciplina puede llegar a entender la corrupción de una determinada forma, los estudios multidisciplinares han acabado imponiéndose en este terreno, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la lógica economicista a los estudios realizados desde otras áreas, fundamentalmente desde la ciencia política. Esta tendencia ha ido incrementando sus adeptos desde finales de los años setenta hasta convertirse en una de las más importantes en el estudio de la corrupción.

La clave de tal combinación se halla en que tanto desde la economía como desde una parte muy importante de la ciencia política el fenómeno de la corrupción es considerado un problema estructural, cuyo origen e incidencia se explica por la prevalencia —o la ausencia en su caso— de ciertas instituciones formales en un sistema determinado, así como por las debilidades y fortalezas que presenta el funcionamiento de tales instituciones. Utilizando un lenguaje economicista, la corrupción se debería, según esta perspectiva centrada en factores

³³ La pregunta de investigación de esta tesis se inspira tangencialmente en el trabajo de Barros (2002) sobre las razones que llevan a los dictadores en un momento dado a establecer una Constitución y a obedecerla, pese a que ello limita su margen de autonomía. Al igual que en el caso de este último, la presente investigación aspira, entre otras cuestiones, a aportar ciertas claves sobre el funcionamiento del imperio de la ley en una democracia.

institucionales, a la existencia de incentivos estructurales específicos que contribuirían al desarrollo del fenómeno en un contexto determinado.

Frente a esta forma de entender la corrupción, desde otras disciplinas, tales como la antropología, la ética y la sociología, así como desde buena parte de la ciencia política, la corrupción es considerada un problema cultural y una cuestión relacionada directamente con la moral del individuo o, al menos, con la propia idea de lo que los individuos consideran que es corrupción. Una idea que se forjaría a partir de la interiorización y la interpretación que estos realizan de las normas y de las tradiciones presentes en una sociedad concreta (véase, por ejemplo, Buckler, 1993; Gupta, 1995; Haller y Shore, 2005; Granovetter, 2007). Bajo este prisma, las diferencias en los niveles de corrupción que se pueden apreciar entre los distintos países se explicarían en función de la cultura política, así como de las diferentes formas en las que los ciudadanos de una determinada sociedad se relacionan entre sí.³⁴

Sin restarle la importancia que se merecen este tipo de estudios, y sin obviar que un fenómeno tan complejo como es la corrupción no puede ser explicado únicamente por un solo tipo de factor, existe, sin embargo, un cierto consenso en la literatura en torno al mayor peso que tienen los factores institucionales a la hora de explicar las diferencias en los niveles de corrupción. Además, la lucha contra este fenómeno tiende a incidir en el cambio institucional como elemento clave para paliar los efectos del fenómeno, por lo que este grupo de causas resulta ser el de mayor trascendencia a efectos prácticos, siendo, al fin y al cabo, el único que deja margen de acción al científico social para diseñar y evaluar la puesta en marcha de medidas anticorrupción.

Pues bien, es en esta perspectiva que entiende el fenómeno de la corrupción como un problema estructural, donde se enmarca esta investigación. Y lo hace en un espacio intermedio entre la ciencia política y la microeconomía, tomando de la primera el interés por el estudio de papel que desempeñan las estructuras formales —sobre todo, aquellas encaminadas al fortalecimiento democrático y al buen gobierno— y de la segunda, la referencia explícita al papel que desempeña el individuo como maximizador de utilidad en un contexto constreñido por reglas y estructuras institucionales. Un terreno que nos lleva al

³⁴ En términos generales, los estudios centrados en factores culturales como causa explicativa de la corrupción, concluyen que es más probable que haya corrupción allí donde prevalece la visión de que las leyes son negociables y donde existe poca o nula presión ciudadana en pro de una actuación política responsable. Asimismo, la corrupción política se daría más en sociedades organizadas en torno al vínculo patrón-cliente y donde las conexiones interpersonales constituyen un elemento clave, por ejemplo, a la hora de realizar nombramientos públicos. Como ejemplo, ver Heidenheimer (2002).

marco teórico del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, a medio camino entre ambas disciplinas, dado el interés que presenta tanto por las instituciones, como por la lógica de análisis centrada en el individuo racional y maximizador de oportunidades (Banks, 1995; Calvert, 1995; Petit, 1996; Shepsle, 2003;2006).

Aunque con diferentes grados de formalización matemática y, en general, con diferente lógica de análisis según el peso de cada una de las disciplinas en el resultado final —que irían desde los estudios de economía política propiamente dichos, hasta los eminentemente politológicos con inclusión de ciertos modelos y lenguaje matemático, pasando por los muy excepcionales estudios realizados desde el nuevo institucionalismo —, la combinación entre la ciencia política y la economía ha sido muy fructífera en el estudio de la corrupción política. Especialmente, a la hora de analizar la incidencia y las peculiaridades que presenta dicho fenómeno en contextos institucionales democráticos, así como, con carácter más reciente, en los procesos de transición política y económica hacia la democracia. Una combinación que ha sido posible gracias, por un lado, a un creciente entusiasmo de la ciencia política —tradicionalmente centrada en el estudio de las instituciones— por la lógica, los modelos y el lenguaje matemático propios de la economía, y por otro, a un mayor interés de esta última por el análisis de la corrupción, no solo como un fenómeno cuya incidencia afecta al desarrollo económico de un país, sino por los perjuicios que causa sobre los sistemas democráticos.

Hasta mediados de los setenta, desde la óptica de la teoría de la modernización predominante en aquel momento, la corrupción era vista fundamentalmente como un fenómeno causado por un proceso incompleto e inacabado de modernización (Leff, 1964; Bayley, 1966; Nye, 1967; Huntington, 1968; Myrdal, 1968, Friedrich, 1972) entendida esta en su vertiente económica. Desde esta perspectiva, se entendía que, en los países en vías de desarrollo, la corrupción podía servir para engrasar las viejas y rígidas estructuras burocráticas haciéndolas más eficientes, y que a su vez dicho fenómeno contribuiría al desarrollo económico, desapareciendo una vez alcanzado un estado más eficiente y moderno. Así, el crecimiento económico era considerado el componente clave de la modernización, y la eficiencia, un objetivo considerado más importante que la democratización.

Pero, superada esta teoría, en gran parte por la falta de datos que corroborasen tal afirmación (DeLeon, 1993:11), el punto de mira pasa a situarse de forma más clara en la relación entre democracia y corrupción. En concreto, en la necesidad de incrementar el grado de democratización como única forma de minimizar sus perniciosos efectos. Los

factores de tipo institucional adquieren, por tanto, gran relevancia. Sobre todo, a la hora de estudiar por qué se produce dicho fenómeno y las nuevas formas que este adquiere en las democracias consolidadas de occidente. Una tendencia que se inicia a finales de los ochenta y a la que contribuyó la oleada de escándalos acaecida en las principales democracias europeas en los años noventa. A partir de estos años se observa un incremento sustancial de la literatura sobre corrupción, y ello tanto desde el punto de vista de la ciencia política, como de la economía política. A continuación se repasa la bibliografía más relevante realizada desde ambas áreas de estudio, con objeto de enmarcar esta investigación.

1. Aportaciones desde la ciencia política

A partir de los años noventa la literatura politológica presenta un creciente interés por conocer cómo se genera y de qué forma actúa la corrupción en los sistemas democráticos, con objeto de proceder a las reformas institucionales pertinentes que permitan su control y erradicación. De hecho, a excepción de algunos clásicos, como el libro compilado por Heidenheimer antes citado, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* —que ya en 1970 incluía capítulos referidos a la corrupción en algunos países europeos³⁵—, la gran mayoría de la bibliografía relacionada con la incidencia de la corrupción en las democracias occidentales se publica a partir de los años noventa.

Dentro de esta bibliografía destacan, fundamentalmente, los **estudios de caso** de países europeos con cierto nivel de **profundidad** (también de algunas democracias en transición), y en los que la referencia a los escándalos de corrupción suele estar muy presente (ver por ejemplo, Jiménez, 1994; Ridley y Doig, 1995; Little y Posada-Carbó, 1996; Levi y Nelken, 1996; Girling, 1997; Bull y Newell, 2003). Si bien en muchos de ellos se aprecian incipientes intentos de comparación entre países (por ejemplo, Bull y Newell, 2003)³⁶, la metodología utilizada finalmente lo impide, dando como resultado compilaciones de estudios de caso de los cuales no se pueden extraer conclusiones generalizables, al carecer de marcos teóricos apropiados con vocación comparativa.

Junto a estos trabajos empíricos, que suponen cierta novedad en la literatura originada en los noventa en el marco de las democracias occidentales, la bibliografía politológica que prolifera en esos años se caracteriza también por la **temática** que trata. Aunque el debate sobre su definición, y sobre las causas y consecuencias del fenómeno sigue estando muy

³⁵Otros trabajos pioneros referidos a la corrupción en las democracias occidentales, se centran fundamentalmente en Estados Unidos (Benson, 1978; Etzioni, 1984) y en Gran Bretaña (Fennell y Thomas, 1983; Doig, 1984).

³⁶ Ver Scott (1972) para uno de los estudios pioneros sobre corrupción política comparada.

presente en la literatura sobre corrupción (Alatas, 1990; Johnston, 1996; Heywood, 1997; Philp, 1997; Williams, 1999; Doig y Theobald, 2000; Johnston, 2006; Villoria, 2006; entre otros)³⁷, el foco de atención comienza a situarse más que nunca en cómo controlarlo y combatirlo. Una temática que apunta directamente a la importancia de las instituciones en la lucha contra la corrupción, y que ha sido estudiada tanto desde el punto de vista empírico, como teórico.

En el primer caso, mediante el análisis de la puesta en marcha y del funcionamiento de determinados mecanismos institucionales de control en las diferentes áreas geográficas, tales como códigos de conducta (Findlay y Stewart, 1992), agencias independientes especializadas (Doig, 1995; Dye y Stapenhurst, 1998), reformas legales específicas (Atkinson y Mancuso, 1992; Klitgaard, 1997; Pope, 1999a; Johnson, 2004) o sanciones concretas (Jacobs y Anechiarico, 1992), entre otros. En este sentido, cabe destacar las obras que presentan con vocación holística y exhaustiva el catálogo de los diferentes mecanismos que existen para controlar la corrupción, aportando ejemplos de experiencias concretas y recomendaciones de reforma. Tal es el caso de Ofosu-Amaah *et al.* (1999), Richter y Burke (2007) y Wolf y Schmidt-Pfister (2010); o de las publicaciones realizadas por organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas (2003), la OCDE (2008) y Transparencia Internacional (Pope, 2000).

En el segundo caso, es decir, desde el punto de vista teórico, la importancia de la lucha contra la corrupción ha sido analizada mediante la puesta en valor del control institucional, bien analizando su importancia y los impedimentos a los que se debe enfrentar (Pope, 1999b; Johnston y Doig, 1999; Johnston y Brademas, 2005), bien reflejando algunos de los inconvenientes que las reformas anti-corrupción pueden generar (Anechiarico y Jacobs, 1996).

Pero si bien estos estudios aportan argumentos y análisis interesantes, normalmente a partir de experiencias de control en determinados países, carecen de marcos teóricos generales que sirvan para guiar el análisis del control institucional de la corrupción. Algo que permitiría, al igual que se dijo anteriormente, una mejor comparación entre países de las reformas anticorrupción implantadas hasta el momento.

Por otro lado, el interés que se advierte a partir de los noventa por los estudios de casos en profundidad y por el control institucional de la corrupción, nos acerca a un tercer aspecto característico de la literatura politológica de las últimas décadas: el estudio de la

³⁷ Para un repaso de la literatura sobre la definición, las causas y las consecuencias de la corrupción ver Martínez-Cousinou (2006).

financiación de los partidos. Una temática que, si bien ampliamente analizada desde antiguo en sus aspectos más técnicos y formales, y con especial referencia a las campañas norteamericanas (Overacker, 1932; Roady, 1952; Heard, 1960; Alexander, 1976; Malbin, 1980, 1984)³⁸, comienza a entenderse en las últimas décadas como uno de los focos más importantes de corrupción en las democracias consolidadas. Así lo hace explícito de manera incipiente Elizabeth Drew en su libro *Politics and Money. The new road to corruption* (1983), referido al contexto norteamericano.³⁹ Y así comienza a tratarse de manera expresa en los distintos libros sobre corrupción publicados en los años noventa. A continuación se enumeran los principales rasgos característicos de esta literatura que vincula la financiación de los partidos con la corrupción política:

a) Las democracias consolidadas europeas como área de interés.

A la tradicional predilección por el sistema norteamericano y, en general, por el mundo anglosajón, se une un creciente interés por conocer cómo funcionan los sistemas de financiación en las democracias europeas. Especialmente, en aquellas que habían experimentado importantes reformas encaminadas a incrementar la financiación pública de los partidos, en muchos casos, tras episodios de corrupción. Por tanto, en paralelo a la literatura sobre el caso norteamericano que sigue apareciendo en estos años (Alexander, 1989a; Klein, 1999a; Corrado *et al.*, 2005; Persily, 2005; entre otros), surge una extensa bibliografía centrada en los países europeos. Dentro de esta, sin embargo, el peso de tales países es desigual. Por una parte, el caso británico goza de una posición privilegiada a este respecto, habiendo despertado el interés de los expertos, incluso cuando estos aún no centraban su atención en Europa. De hecho, la posibilidad de establecer ciertas sinergias con el sistema norteamericano, hicieron que los primeros estudios comparados sobre financiación ya incluyeran referencias al caso británico (Harrison, 1963; Heidenheimer, 1970b; Alexander, 1979). Una tendencia que se ha mantenido hasta el momento y a la que se le une la amplia bibliografía realizada por expertos británicos en la materia, especialmente prolífica en la última década (Pinto-Duschinsky, 1981, 1989, 1994; Ewing,

³⁸ La bibliografía centrada en el contexto norteamericano es muy extensa, siendo el máximo exponente de la misma el Profesor Herbert E. Alexander, con más de una veintena de libros referidos a esta cuestión, publicados entre 1971 y 1995, además de numerosos artículos académicos. Se trata, asimismo, de uno de los autores pioneros en la realización de comparaciones entre diversos sistemas de financiación de partidos, fundamentalmente en el contexto anglosajón.

Ver <http://cfinst.org/HerbertEAlexander/Books.aspx>

³⁹ Es posible encontrar ciertas referencias a la corrupción en obras anteriores (Alexander, 1979), si bien el libro de Drew (1983) sitúa la problemática directamente en el propio título del mismo.

1987, 1999, 2006, 2007; Fisher, 1996, 1999a, 1999b, 2000, 2009; Clift y Fisher, 2004, 2005; Klein, 1999b; Hopkin, 2004; Ghaleigh, 2006; Ewing *et al.* 2011, entre otros).

Por debajo de Reino Unido, el caso alemán (Schneider, 1989; Saalfeld, 2000; Koß, 2008), el italiano (Rhodes, 1997; Bianco y Gardini, 1999; Newell, 2000; Hopkin, 2005; 2012) y el francés (Avril, 1994; Doublet, 1999) han copado una amplia bibliografía sobre la materia, siendo tratados como países casi imprescindibles a la hora de ejemplificar el funcionamiento de la financiación pública en volúmenes compilados.

El caso español, por su parte, si bien pasado por alto en los estudios comparados más antiguos, comienza a despertar interés académico dada su condición de país de reciente democratización y con un sistema de financiación eminentemente público. Así, tras la publicación del trabajo de Pilar del Castillo (1985), “La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales”, en el que se dedica todo un bloque al estudio en profundidad del caso español, este comienza a abrirse hueco en la literatura internacional sobre la materia —ver, por ejemplo, las aportaciones de Del Castillo (1989, 1994) y Gallespie (1998) en libros compilados—. Algo que ha ido en paralelo a la publicación de trabajos realizados por expertos nacionales, en parte, desde una perspectiva más jurídica que politológica, y con escasas referencias al problema de la corrupción (González-Varas, 1995; Soler, 1999; Holgado, 2003; Ariño, 2009), además de los trabajos realizados desde la economía política (ver, por ejemplo, García-Viñuela y Artés, 2008; y García-Viñuela y González Aguilar, 2011).

Otros casos de estudio, tales como Portugal, Austria, Holanda o Suecia también son tenidos en cuenta por la literatura, aunque en menor grado, observándose cada vez más un interés por los contextos de transición hacia la democracia (ver, por ejemplo, Smilov y Toplak, 2007)

b) Limitada teorización y capacidad comparativa.

La financiación de partidos es un objeto de estudio especialmente propicio para el análisis comparado. La evidencia de que los sistemas de financiación varían de un país a otro motivó el interés desde primera hora por introducir comparaciones sobre la materia. A este respecto son de destacar los estudios pioneros de Heidenheimer (1963 y 1970b), en los que existía una clara vocación comparativa en el sentido de clasificar a los partidos en función

de cómo se financiaban, o de buscar las causas de las diferencias de gasto electoral entre países, entre otras cuestiones.⁴⁰

Pero, si bien el interés por la comparación ha permanecido a lo largo de los años en la bibliografía sobre la materia, no siempre ha ido acompañado de una metodología comparativa en sentido estricto que permitiera guiar el proceso de investigación. Una debilidad que, como ya se dijo, también está presente en muchos libros sobre corrupción, dando como resultado trabajos compilados de diversos estudios de caso, pero de los que no se pueden extraer conclusiones generalizables, ni buscar causas o efectos en el nivel comparado.

De hecho, la mayoría de la literatura sobre financiación, se basa bien en el estudio de casos individuales en profundidad, o bien en la presentación de diferentes casos compilados, pero con un contenido comparado muy residual. Es más, cuando de hecho tales trabajos sí utilizan una metodología comparada, los países suelen escogerse siguiendo una lógica de casos similares —ver por ejemplo, Pujas y Rhodes (1999; 2002; 2005) sobre los países del sur de Europa—, siendo muy excepcionales los estudios que comparan países con características institucionales diferentes, pese a la riqueza comparativa que aporta este tipo de análisis (Clift y Fisher, 2004, 2005; Koß, 2011).

A estas debilidades hay que añadirle una más: la falta de teorías que contribuyan a guiar la investigación (Nassmacher, 1993:236). Si bien en muchos estudios se aportan generalizaciones, hipótesis, clasificaciones o marcos analíticos deducidos a partir de observaciones (ver Nassmacher, 2001a; 2009; Austin y Tjernström, 2003; Casas-Zamora, 2005; Malamud y Posada-Carbó, 2005; Ohman y Zainulbhai, 2010; Ewing *et al.*, 2011), la contrastación empírica de teorías previamente formuladas es un proceso prácticamente inexistente en la literatura politológica sobre financiación, excepción hecha de algunos artículos académicos (Clift y Fisher, 2004; 2005) y del trabajo teóricamente más consistente realizado hasta el momento sobre la reforma de la financiación de partidos: el libro de Michael Koß (2011), *The Politics of Party Funding. State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*.

⁴⁰ De hecho, fue en la década de los sesenta cuando los científicos sociales empezaron a examinar la relación entre financiación de partidos y corrupción política. La creación a principios de esa década de un Comité sobre “Party Finance and Political Corruption” en la *International Political Science Association* sirvió de plataforma para la investigación comparada en esta área, si bien la mayoría de la producción, salvo excepciones, seguía centrándose en una u otra categoría, no en la relación entre ambos fenómenos (Heidenheimer, 1999:3). Pese a que en la actualidad la literatura deja constancia clara de la relación entre ambos, sigue existiendo una debilidad importante en lo referido a la escasa capacidad comparativa de los estudios sobre esta materia.

En el primer caso, tales artículos se centran en explicar las reformas de las leyes de financiación de partidos en Francia y el Reino Unido basándose en las premisas del institucionalismo histórico y normativo. Unos trabajos que, si bien suponen una excepción por el uso que hacen de la teoría institucionalista, y por la comparación que realizan entre dos países muy diferentes institucionalmente, no profundizan, sin embargo, ni en el aspecto teórico, ni en el empírico, ni el metodológico.

En el segundo caso, el libro de Michael Koß (2011) supera estas debilidades profundizando teóricamente en el denominado “actor-centered institutionalism” (Sharpf, 1997) para, a partir de ahí, extraer una serie de hipótesis que expliquen la convergencia de los sistemas de financiación de partidos en torno a la financiación pública. Es decir, a diferencia de la bibliografía anterior, este trabajo analiza la financiación pública como variable dependiente, utilizando como variables independientes el número de “veto points” (Kaiser, 2002; en Koß, 2011:42), los objetivos estratégicos de los partidos y el discurso sobre corrupción predominante en cada contexto. Todo ello lo contrasta empíricamente siguiendo una lógica comparativa de casos diferentes, escogidos según la presencia o no de financiación pública (Alemania, Reino Unido, Francia y Suecia). Se trata de un trabajo pionero y, por tanto, de gran valor, en cuanto a la aportación de un marco teórico de partida y a la metodología utilizada, pero en el que la referencia a las leyes de financiación y sus reformas como mecanismos de control de la corrupción queda prácticamente fuera del análisis. Una debilidad de la literatura que, como se muestra en el epígrafe siguiente, queda aún por cubrir.

c) Limitada atención al cambio institucional y al control de la corrupción.

Como antes se dijo, a partir de los años noventa se aprecia un incremento importante de las referencias a la corrupción en la bibliografía sobre financiación política. Son muchos los trabajos en los que, como parte de la descripción de los casos de estudio, se alude a determinados escándalos acaecidos. Incluso, a veces, se acentúa la importancia de tales escándalos a la hora de promover la necesidad de reformar los sistemas de financiación (Alexander y Shiratori, 1994; Koß, 2011). Sin embargo, la literatura no ha profundizado mucho en esta cuestión.

Algunos estudios describen los resultados de tales reformas en países concretos, fundamentalmente, si la reforma se encamina hacia la financiación pública o no, así como las consecuencias tanto para los partidos como para la ciudadanía que esta genera (Alexander, 1989b; Gunlicks, 1993; Macedo de Sousa, 1999; Nassmacher y Nassmacher,

2001; Van Biezen, 2004, Ewing *et al.*, 2011). Otros trabajos llegan incluso a delimitar algunos de los factores que explican la prevalencia de unos sistemas de financiación sobre otros, como por ejemplo, la composición del sistema de partidos, la naturaleza del sistema electoral, la naturaleza de la constitución, la ideología, el peso de la historia o el área geográfica en el que se encuentre el país en cuestión (Williams, 2000:2).

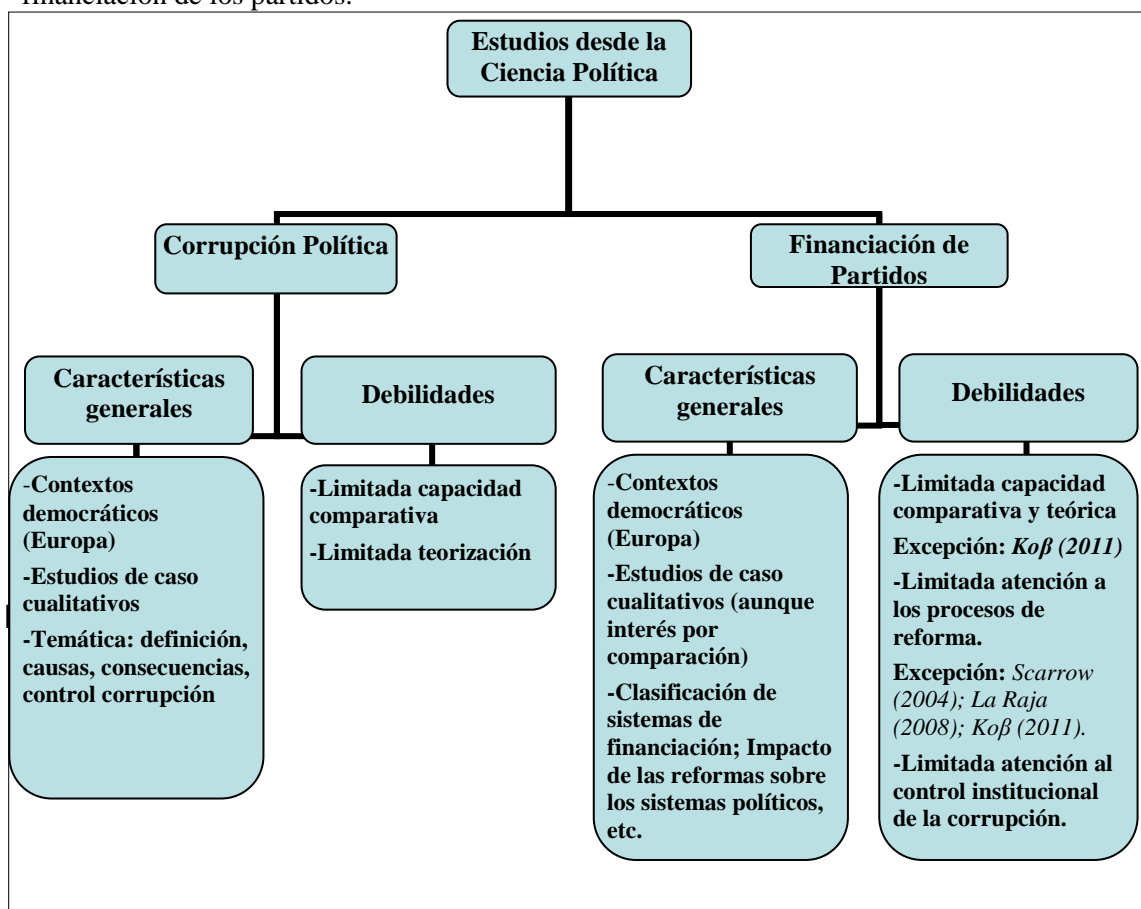
Pero, sin restarle importancia a estos factores y a su incidencia sobre los sistemas regulatorios resultantes, el análisis de los procesos de reforma (y no solo de los resultados) de las leyes de financiación, es un aspecto apenas tratado en la literatura politológica. Como excepción cabe citar el artículo de Susan Scarrow (2004), “Explaining Political Finance Reforms” centrado en el caso alemán, el libro de Raymond La Raja (2008), sobre la reforma de las leyes de financiación de campañas en Estados Unidos y, más recientemente, el libro de Michael Koß (2011), anteriormente comentado.

Se trata de tres ejemplos de análisis sobre distintos aspectos de la reforma: cómo se posicionan los partidos frente a una posible reforma, qué consecuencias interpartidistas e intrapartidistas tienen tales reformas, y qué factores intervienen en el proceso de extensión de la financiación pública, respectivamente. No obstante, únicamente el de Koß (2011) constituye un trabajo consistente teórica y empíricamente sobre las razones que llevan a que se produzca efectivamente la reforma de la financiación de partidos en un contexto dado. Sin embargo, al igual que los otros dos trabajos, se centra exclusivamente en los aspectos económicos de la ley, sin analizar la importancia que este tipo de regulación tiene a la hora de controlar la corrupción y de mejorar la transparencia del sistema.

Por tanto, pese al valor de estos trabajos por suponer una novedad en la literatura politológica sobre financiación de partidos, quedan aún importantes lagunas por cubrir. Especialmente, en relación con el análisis de las leyes de financiación (allí donde las haya) como potenciales mecanismos institucionales de control de la corrupción. Es decir, analizando los mecanismos de transparencia y control de la corrupción incluidos en las leyes, como variable dependiente. Una forma de interpretación que permitiría avanzar en el estudio del control de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos, tan poco indagado desde la ciencia política.

La Figura 1.1 resume la información aportada hasta aquí. En el siguiente apartado, se incluyen las principales aportaciones realizadas desde la economía política al estudio de la corrupción y la financiación de los partidos.

Figura 1.1: Aportaciones desde la Ciencia Política al estudio de la corrupción y de la financiación de los partidos.



Elaboración propia.

2. Aportaciones desde la economía política.

Tras la publicación en los años setenta del trabajo pionero de Edward Banfield (*Corruption as a feature of Governmental Organisation*, en 1975) y, sobre todo, del de Susan Rose-Ackerman (*Corruption: A Study in Political Economy*, en 1978)⁴¹, han sido muchos los economistas que se han acercado al estudio en profundidad de este fenómeno, utilizando para ello las herramientas propias de la disciplina económica. Asimismo, aunque con una aceptación relativa entre los politólogos, son ya muchos los que, atraídos por la utilidad que aporta a la investigación social el uso de modelos teóricos, herramientas, e incluso del lenguaje matemático, se han acercado con mayor o menor grado de formalización al estudio de la corrupción tanto en el nivel macro como en el micro. Tal es así que resulta a veces

⁴¹ Este libro ha sido muy valorado en todos los ámbitos académicos por la profundidad y rigurosidad con la que se acerca a la problemática de la corrupción. De hecho, DeLeon se refiere a él en el prólogo de su libro *Thinking About Political Corruption* (1993), diciendo que "it is a persuasive commentary on the chariness of political scientists and public administrators towards the systemic study of corruption that the single book which most rigorously analyses political corruption is written by an economist" (DeLeon, 1993:12).

complicado establecer límites precisos entre una disciplina y otra. A continuación se repasa la bibliografía más relevante en cada uno de los niveles.

a) Análisis de la corrupción en el nivel macro

El objetivo de los estudios sobre corrupción en el nivel macro ha sido determinar sus causas y consecuencias mediante la creación de índices e indicadores que permitan la comparación entre países. Los más relevantes en este sentido son el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional publicado desde 1995⁴², y los Indicadores de Gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial desde 1996.⁴³

Puesto que los niveles reales de corrupción no pueden ser determinados directamente, estos índices e indicadores basados en percepciones (especialmente el elaborado por Transparencia Internacional), así como las macroencuestas realizadas a la población general (*Gallup International* y *World Values Survey*, entre otras) han permitido avanzar en el estudio del fenómeno, al establecer correlaciones entre distintas variables independientes y el nivel de corrupción percibida (Lancaster y Montinola, 1997).

Junto a las variables de carácter económico y sociológico, ampliamente analizadas por la literatura⁴⁴, se encuentran las variables de carácter político, en su mayoría institucionales. En ellas nos centraremos brevemente en la medida en que permiten conocer hasta qué punto determinadas configuraciones institucionales se encuentran relacionadas con una mayor o menor prevalencia de corrupción. Algo que, en última instancia, nos remite a las aportaciones que se han hecho al **control institucional** de la corrupción por parte de los estudios en el nivel macro.

Con carácter general, existe consenso en la literatura sobre la relación entre la profundización democrática y la baja prevalencia de la corrupción (Treisman, 2000; Rock,

⁴² El IPC es un índice compuesto que se basa en dos fuentes: encuestas a ejecutivos y empresarios, por un lado, y declaraciones realizadas por analistas y expertos, por otro. Sin embargo, los datos de opinión pública no se incorporan a este índice desde 2001.

Ver http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (consultado el 01/01/2012).

⁴³ Los Indicadores de Gobernabilidad se refieren a seis cuestiones: a) Voz y rendición de cuentas; b) Estabilidad política y ausencia de violencia; c) Efectividad Gubernamental; d) Calidad Regulatoria; e) Estado de derecho; f) Control de la corrupción. Para más información, ver: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (consultado el 01/01/2012).

⁴⁴ Entre las principales variables de carácter económico analizadas se encuentran el tamaño del sector público (Elliot, 1997; Goel y Nelson, 1998; Adsera *et al.*, 2000; Graeff y Mehlkop, 2003); la ausencia de competencia (Ades y Di Tella, 1999; Paldam, 2002; Goel y Nelson, 2005), o la desigualdad económica (Husted, 1999; Li *et al.*, 2000; Gupta *et al.*, 2002; Jong-Sung y Khagram, 2005). Entre las variables de carácter sociológico se incluyen, entre otras, la confianza interpersonal (La Porta *et al.*, 1997; Uslaner, 2005), la religión (La Porta *et al.*, 1997; Treisman, 2000; Sandholtz y Gray, 2003) y el género (Swamy *et al.*, 2001; Dollar *et al.*, 2001; Sundström, 2011).

2009).⁴⁵ Más concretamente, muchos estudios han analizado en una muestra de países la influencia de determinados mecanismos institucionales sobre el nivel de corrupción percibida.⁴⁶ Tal es el caso de los sistemas parlamentarios, que se relacionan con un menor nivel de corrupción que los sistemas presidencialistas (Gerring y Thacker, 2004; Kunicová y Rose-Ackerman, 2005). O el impacto de la descentralización territorial que, aunque sin resultados concluyentes, parece que dificulta la corrupción (Wunsch and Olowu, 1990; Weingast, 1995)⁴⁷. E incluso la influencia sobre este fenómeno que tiene el hecho de incrementar la competencia política (Johnston, 2002).⁴⁸

Además de estas cuestiones, otras como la importancia de la libertad de prensa (Charron, 2009; Färdigh *et al.*, 2011), la calidad e independencia del sistema judicial a la hora de reducir la corrupción (Ades y Di Tella, 1996)⁴⁹, o la efectividad institucional del sistema a la hora de responsabilizar a los representantes por sus acciones y controlarlos (Lederman, *et al.* 2005; Tavis, 2007), han sido puntualmente examinadas en el nivel comparado.

El análisis de las variables comentadas hasta ahora ha servido para profundizar en las causas de la corrupción, así como para conocer, indirectamente, por dónde habría que introducir las reformas oportunas para reducir su incidencia. No obstante, los resultados obtenidos adolecen de una cierta indeterminación debido, fundamentalmente, a la dificultad de establecer con certeza el sentido de la causalidad entre variables. Además, puede ocurrir también que determinadas variables que se correlacionan de manera negativa con los niveles de corrupción, sean a su vez causa de otros factores que propicien la aparición del fenómeno. Unas cuestiones que alertan sobre la necesidad de mostrar cierta cautela a la hora de asumir los resultados de estos trabajos.

⁴⁵ Según Treisman (2000), la exposición a la democracia durante un largo periodo de tiempo contribuye a reducir los niveles de corrupción. Estas conclusiones han sido matizadas por Rock (2009), quien demuestra empíricamente la existencia de una relación en forma de U invertida entre el nivel de corrupción y la madurez de la democracia, de forma que la corrupción se incrementa con la llegada de la democracia durante unos años hasta alcanzar un punto de inflexión a partir del cual tiende a disminuir a medida que la democracia se consolida.

⁴⁶ Para un análisis teórico y empírico de la importancia de las instituciones políticas a la hora de explicar la prevalencia de corrupción, ver Alt y Lassen (2003).

⁴⁷ Otros autores, sin embargo, encuentran evidencia empírica sobre lo contrario: que los sistemas políticos descentralizados son más corruptibles porque el corruptor potencial solo tiene que ejercer influencia sobre un segmento del Gobierno (Banfield, 1979), algo que se intensificaría en el nivel local, donde algunos economistas han sugerido que la corrupción puede alcanzar un nivel más elevado (Prud'homme, 1995). Para un análisis de esta relación entre centralización y corrupción, ver Bardhan y Mookherjee (2006).

⁴⁸ Esta relación se ha medido a través del impacto de los distintos sistemas electorales sobre el nivel de corrupción. Ver por ejemplo, Persson *et al.* (2003), Kunicová y Rose-Ackerman, (2005) y Charron (2011).

⁴⁹ Pese a que no existen apenas trabajos empíricos sobre esta cuestión, se ha convertido en uno de los pilares más importantes de la lucha contra la corrupción, ver por ejemplo Transparency International (2000; 2007).

Por tanto, si bien los estudios que inciden sobre las causas y condiciones que propician la corrupción son muy ilustrativos por cuanto permiten delimitar qué variables son relevantes y cuáles no, su impacto sobre el diseño de mecanismos instituciones que sean capaces de reducir el fenómeno resulta cuestionable (Lambsdorff, 2007a). Es más, salvo muy contadas excepciones, esta literatura no se ha centrado en analizar empíricamente y en el nivel macro, la efectividad de los mecanismos de control de la corrupción establecidos, dada la dificultad de encontrar datos comparables en distintos países.

Una de esas excepciones es el análisis, no carente de problemas de endogeneidad, de la relación entre la existencia de leyes muy estrictas y severas sobre financiación de campañas y un elevado nivel de corrupción (Stratmann, 2003).⁵⁰ Un texto sobre el análisis de los mecanismos de control que supone una excepción tanto en la literatura sobre corrupción, como en la literatura estrictamente referida a la financiación de los partidos.

De hecho, la literatura sobre financiación en el nivel macro se ha centrado fundamentalmente en analizar el efecto que tienen las donaciones corporativas sobre las decisiones políticas (Ansolabehere *et al.*, 2003; Stratmann, 2002, 2010), así como el efecto que tales contribuciones generan sobre las propias empresas donantes (Jayachandran, 2006). Otros estudios han analizado la influencia de las restricciones en las donaciones sobre el gasto en campaña, y de cómo esto interviene en el resultado electoral (Bardwell, 2003; Stratmann, 2006); y otros han estudiado el grado de efectividad de algunas medidas encaminadas a incrementar el número de donaciones individuales a los partidos (Ponce y Scarrow, 2011). No obstante, la referencia en este tipo de estudios a la corrupción y a cómo las leyes de financiación pueden servir como mecanismos de control, es muy limitada.⁵¹

Por tanto, sin menoscabo del interés académico que suscitan estas aportaciones, los estudios más fructíferos y clarificadores a la hora de teorizar y plasmar empíricamente las posibles vías para combatir la corrupción a través del diseño institucional, son los procedentes de la microeconomía y del institucionalismo económico, sin perjuicio de los

⁵⁰ Para un análisis de los problemas de endogeneidad de los que adolece este estudio, ver Lambsdorff (2007a:37). Además de este trabajo, otros ejemplos de análisis macro sobre la incidencia de ciertas reformas en el nivel de corrupción percibida, se centran en el impacto de la meritocracia en los procesos de selección (Evans y Rauch, 2000; Dahlström y Lapuente, 2012), o en la relación entre el nivel salarial en el sector público y el nivel de corrupción (Van Rijckeghem y Weder, 2001).

⁵¹ La “International IDEA database” sobre la regulación de la financiación de partidos en más de 100 países constituye la principal fuente de información sobre la materia a nivel global. Su explotación en el futuro quizás permita avanzar en el conocimiento de los factores que inciden en la prevalencia de uno u otro sistema de financiación controlando por una serie de variables. De momento, faltan datos que permitan un análisis estadístico con resultados robustos. De momento, los principales trabajos realizados utilizando datos comparados sobre la regulación de la financiación política son: Pinto-Duschinsky (2002); Austin y Tjernström (2003); Ohman y Zainulbhai (2010); Ohman (2011). Ver: <http://www.idea.int/parties/finance/db/> (consultado 01/02/2012).

que resultan de la tendencia cada vez más extendida entre los politólogos de utilizar cierta lógica economicista en sus estudios. Es en esta última tendencia donde se circunscribe, como se dijo antes, esta investigación.

b) Análisis de la corrupción en el nivel micro

Desde los trabajos pioneros de Banfield (1975) y Rose-Ackerman (1978), el estudio de la corrupción en el nivel micro se ha centrado en el análisis de las condiciones estructurales que influyen en los costes y beneficios individuales de la corrupción. Y todo ello con la finalidad de conocer, por un lado, qué incentivos tienen los individuos para comportarse de forma corrupta y, por otro, cómo habrían de rediseñarse las instituciones políticas y burocráticas con el fin de reducir tales incentivos.

Haciendo uso de la Teoría de la Agencia aplicada a la relación entre ciudadanos (Principal) y gobernantes (Agente), y sobre todo, a la relación entre gobernantes (Principal) y burócratas (Agente), la literatura microeconómica sobre corrupción se ha centrado en diversas cuestiones de interés: en cómo se producen los intercambios corruptos, es decir, en cuáles son los actores y los recursos implicados (Bicchieri y Duffy, 1997; Colazingari y Rose-Ackerman, 1998; Della Porta y Vannucci, 1999, 2005, 2006); en qué papel desempeñan la información y la transparencia en dicha relación de Agencia (Besley, 2006; Jenkins y Kuo, 2007; Lambsdorff, 2007b; Bauhr *et al.*, 2010); en la importancia de la reputación y la credibilidad de los actores en los intercambios (Ades y Di Tella, 1997; Adrianova, 2001; Campbell, 2007; Lambsdorff, 2007a); e incluso en la forma de desincentivar el comportamiento corrupto, lo que nos acerca al terreno del control institucional de la corrupción.

En este último punto la bibliografía es muy diversa, incluyendo desde los modelos económicos más formalizados, en los que se trata de identificar cuándo resulta óptimo actuar contra la corrupción, y en tal caso, cuál sería la política más apropiada (Besley y McLaren, 1993; Mookherjee y Png, 2005; Basu *et al.*, 2005), a los trabajos menos formalizados en los que se hace especial referencia a las instituciones políticas de control, aunque sin perder de vista la perspectiva microeconómica (Rose-Ackerman, 2006b; Lambsdorff, 2007a, Müller, 2007). Entre todos estos destacan dos títulos fundamentales en la literatura.

En primer lugar, la obra de Robert Klitgaard “*Controlling Corruption*”, publicada en 1988, y actualizada y reformada (aunque con contenido muy similar) en el año 2000, bajo el

título de “*Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*”.⁵² En ella se analiza pormenorizadamente las políticas anticorrupción disponibles utilizando la perspectiva teórica del modelo Principal-Agente y aportando ejemplos empíricos puntuales, con la finalidad de crear un catálogo de medidas enfocadas a la práctica política. En segundo lugar, destaca el libro de Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, publicado en 1999. Tras analizar los costes de la corrupción, y definir cómo actúa este fenómeno en las diferentes partes del sistema político, estudia un extenso catálogo de medidas anticorrupción aportando para ello también ejemplos empíricos de diversos países.

La relevancia de estos y de otros trabajos realizados en el nivel micro por acentuar la importancia del diseño institucional en el control de la corrupción resulta incuestionable, si bien es posible detectar en ellos al menos tres cuestiones que requerirían de una mayor atención en el futuro.

a) Limitada atención a los procesos.

Según se observa en la literatura de referencia, son diversas las formas en las que se ha modelizado la relación de agencia aplicada al estudio de la corrupción: bien entendiendo al Gobierno como un Agente de la ciudadanía, que sería el Principal (Rose-Ackerman, (1978, 1999, 2006b); bien entendiendo al Gobierno como un actor benevolente (Principal) que trata de controlar la acción corrupta de su Agente (un inspector de hacienda, por ejemplo); o bien entendiendo al Gobierno (Principal) como un actor autointeresado, que crea un contexto legal que le favorece, dificultando la acción de sus Agentes (entendiendo por estos a todos aquellos funcionarios públicos que han de aplicarla).⁵³ De cada una de ellas se extraen diferentes conclusiones relacionadas con el impacto de la corrupción en el bienestar general, así como con la forma en la que es posible limitar la discrecionalidad de los actores, incrementando los costes en cada caso de actuar de forma corrupta.

Pero, si bien esta bibliografía se ha centrado en resaltar la importancia de las instituciones a la hora de incrementar los costes de transacción y desincentivar la corrupción (Kaufmann, 1998; Lambsdorff, 2007a), poca atención ha mostrado al *proceso* a través del cual se diseñan las instituciones de control. Incluso en los trabajos más enfocados a la práctica política en los que se establecen catálogos de mecanismos institucionales acompañados de ejemplos sobre cómo se han aplicado en distintos países, la atención al *proceso* que ha dado como resultado tales mecanismos está ausente del análisis. Sí que

⁵² En este último caso, con dos coautores: Maclean-Abaroa y Parris. Ver Klitgaard *et al.*, (2000).

⁵³ Ver la nota a pie de página número 16.

puntualmente se han señalado algunas de las condiciones internas que se han de dar para que en un país concreto se inicien las reformas anticorrupción, así como cuáles son algunos de los catalizadores de las mismas, con especial referencia al escándalo político (Rose-Ackerman, 1978,1999; Caínzos y Jiménez, 2006; Jiménez, 2004a, 2004b;2007).⁵⁴

No obstante, faltan análisis en profundidad de tales procesos, tanto desde un punto de vista teórico como empírico. Y esto con la finalidad de conocer no solo cuáles son los catalizadores de las reformas que dan lugar al establecimiento de mecanismos anticorrupción, sino las razones que llevan a que el diseño de tales mecanismos sea uno y no otro. Una cuestión que nos lleva al terreno del Nuevo Institucionalismo, dada su utilidad para el análisis de los procesos de diseño institucional. Pero, mientras que este ha sido aplicado con éxito en distintos procesos de reforma —por ejemplo, la reforma de la administración (Geddes, 1991; Laegreid y Roness, 1999; Peters, 1999), de las constituciones (North y Weingast, 1989, Voigt, 1999) y de los sistemas electorales (Boix, 1999)— curiosamente está ausente de la literatura anticorrupción. Como se vio en el apartado anterior, excepcionalmente tal corriente teórica ha sido utilizada en el estudio de las reformas de los sistemas de financiación, pero dejando al margen toda referencia al control de la corrupción. Además, cuando de hecho se ha aplicado, se ha hecho desde una corriente más politológica que economicista, o al menos, a medio camino entre ambas. Tal es el caso del libro de Koß (2011) antes comentado, cuyo análisis se basa en una corriente a medio camino entre el institucionalismo histórico y el económico, si bien con más peso del primero que del segundo.

Por tanto, existe una importante laguna por cubrir en la literatura microeconómica referida al análisis del proceso de diseño institucional de los mecanismos anticorrupción. Una cuestión que podría afrontarse desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico o de la Elección Racional, dado el papel que desempeñan las decisiones estratégicas de los actores políticos en el diseño de los mecanismos de control.

b) Limitada atención empírica en profundidad

Como ya se ha apuntado, la fortaleza teórica de los estudios sobre corrupción realizados desde la economía política es incuestionable. Del mismo modo resultan las aportaciones empíricas realizadas en el nivel macro mediante la correlación entre variables de distinto tipo. Pero, sin menoscabo del interés de estas últimas para el estudio de las causas y

⁵⁴ La literatura sobre escándalos es muy profusa (Markovits y Silverstein, 1988; Thompson, 2000; Bowler y Karp, 2004; Garrard y Newell, 2006), si bien la perspectiva microeconómica no suele estar presente. Para analizar la relación entre escándalo y corrupción ver Moodie (1980) y Jiménez (2004).

consecuencias de la corrupción, su aportación al estudio de las reformas encaminadas al control del fenómeno tiene un alcance muy limitado. Y ello fundamentalmente debido a la dificultad de medir cuantitativamente el alcance y las consecuencias de las reformas institucionales para controlar la corrupción. Es decir, si bien los estudios en el nivel macro permiten aprehender la existencia de ciertas regularidades empíricas, no sirven, sin embargo, para diseñar respuestas reales que permitan controlar el fenómeno de la corrupción (Rose-Ackerman, 2006a:xxii). De ahí que los trabajos sobre el control de esta realizados desde la microeconomía prescindan de los análisis estadísticos y se sitúen en un plano más cualitativo y centrado en el estudio de sectores y casos concretos. Y todo ello con diferente grado de profundización, yendo desde la simple aportación de ejemplos sobre los mecanismos institucionales que existen para controlar la corrupción (Klitgaard, 1988; Klitgaard *et al.*, 2000), al estudio más en profundidad de los mecanismos diseñados en un sector y país concreto, normalmente en África, Asia o Europa del Este (Rousso y Steves, 2006; Yang, 2006; Carr, 2009; Zhang y Zhang, 2009).

No obstante, estos últimos, más que la norma, resultan ser la excepción. Más aún cuando se trata de extraer conclusiones en el nivel comparado a partir de estudios en profundidad. En este caso, la literatura sobre el control de la corrupción (en el ámbito de la economía política, en particular), resulta muy limitada. De ahí que el incremento del conocimiento sobre los mecanismos institucionales del control de la corrupción pase por profundizar en el estudio del diseño y funcionamiento de los mismos en diferentes contextos, a ser posible con vocación comparada.

c) Escasa atención a la financiación de partidos

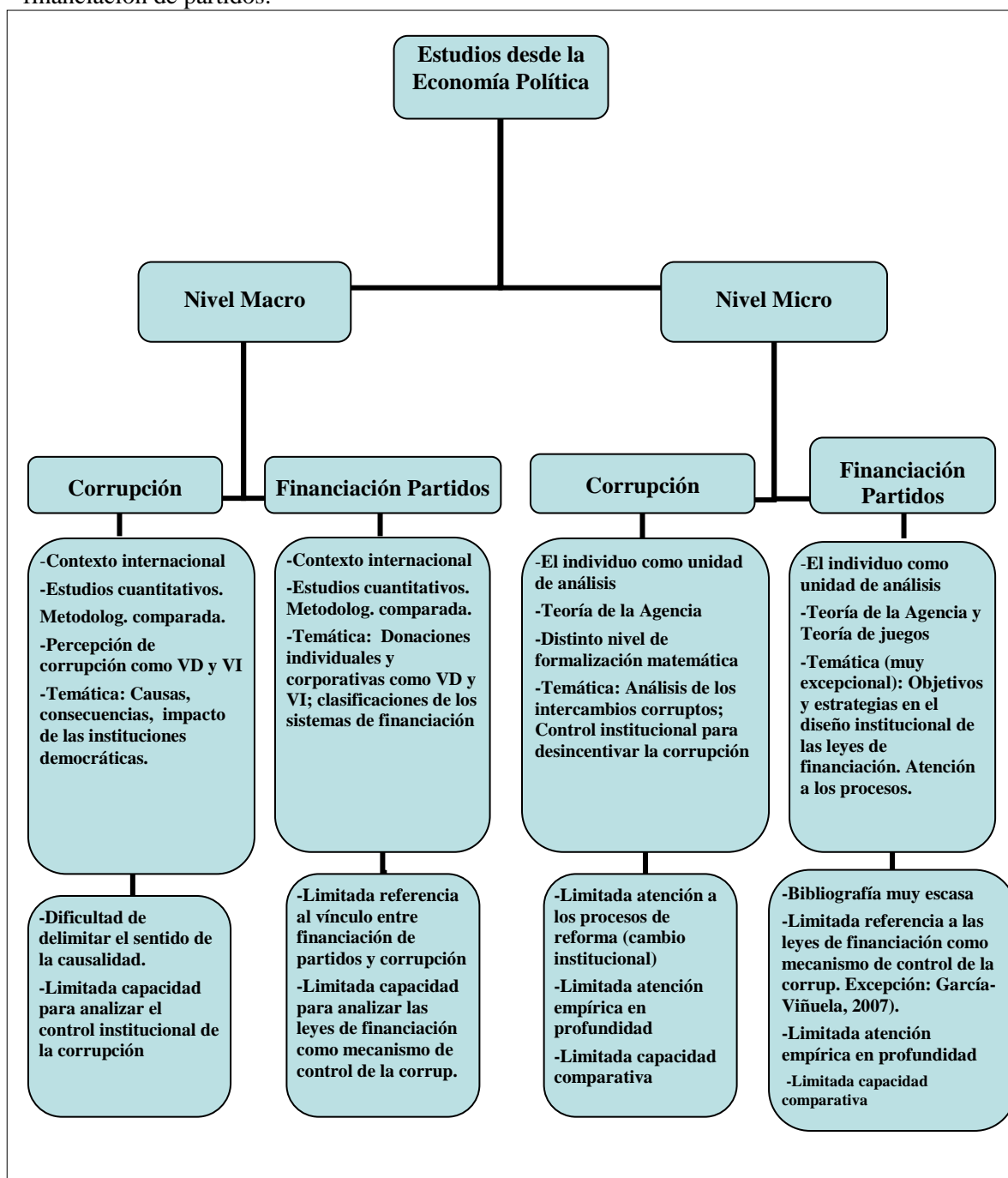
Ya en 1978, Rose-Ackerman (1978) aludía a la importancia de la financiación de las campañas electorales como una de las fuentes de corrupción política más importantes que existen en el proceso democrático. De hecho, mucho más recientemente, en su obra *International Handbook on the Economics of Corruption*, la autora distinguía tres variedades de corrupción política (Rose-Ackerman, 2006: xix): 1) cuando un área del sector público se organiza de forma que se convierte en una máquina de extracción de rentas (ej. Corrupción policial); 2) cuando los Gobiernos se embarcan en importantes proyectos de cuantía elevada, en los que existen intereses económicos privados involucrados y a cambio de los cuales se obtienen beneficios para ambas partes (ej. la recalificación irregular de terrenos para su urbanización); y 3) cuando el dinero extraído ilegalmente determina el resultado de unas elecciones democráticas, impidiendo la competencia justa entre los

candidatos. Algo que puede producirse, bien porque se socaven los límites al gasto, bien porque se obtengan fondos de fuentes no permitidas, o bien porque se omitan los requisitos de control exigido.

Pero, a pesar de la centralidad de este tipo de corrupción política, tal y como se hace explícito en esta y en otras obras relevantes (ver, por ejemplo, Hopkin, 1997), existe una importante laguna en lo referido a su estudio desde la economía política. Desde esta perspectiva se ha analizado la importancia de las instituciones a la hora de incentivar o desincentivar la corrupción (Kurnicová, 2006:156), con especial referencia al papel de los partidos políticos dentro de los intercambios corruptos (Della Porta, 2000b; Vannucci, 2000).⁵⁵ No obstante, la financiación de los partidos y su regulación está ausente de tales análisis, salvo interesantes excepciones, como los artículos realizados desde el enfoque de la elección pública (García-Viñuela y Vázquez, 1996; García-Viñuela, 2007) y el libro de Francisco Javier Jiménez Ruiz (2005), *Financiamiento a Partidos Políticos y Teoría de Juegos*. En este se analiza la conformación de los sistemas de financiación, concluyéndose que la mejor opción para los partidos es cooperar en torno a un sistema de financiación mixto (privado y público), por encima de uno estrictamente público o estrictamente privado. Un trabajo que, si bien resulta muy novedoso en la literatura sobre economía política por el uso que hace de la teoría de juegos, adolece de una falta de profundidad teórica y, sobre todo, de empírica. Asimismo, al igual que el resto de la bibliografía citada hasta ahora, no hace referencia al diseño de las leyes de financiación como mecanismos de control de la corrupción. Un objeto de estudio propicio para su análisis desde la economía política y el institucionalismo económico, pero que apenas ha sido tratado desde esta perspectiva y que por ello requiere de un análisis en profundidad. En la Figura 1.2 se resume la información presentada en este último apartado.

⁵⁵ Hopkin (2004) analiza teóricamente las estrategias de organización por las que optan los partidos para financiarse (partido de masas clientelar, partido de elites financiado externamente; partido de elites autofinanciado y cartel party) tras el declive del modelo de partido de masas. Pero en ningún caso alude al problema de la corrupción política ni a la importancia de las leyes de financiación para controlar el fenómeno.

Figura 1.2: Aportaciones desde la Economía Política al estudio de la corrupción y de la financiación de partidos.



Elaboración propia.

Ahora bien, según lo expuesto hasta aquí, ¿donde se enmarca esta investigación? ¿Qué aporta a la bibliografía existente sobre corrupción política y financiación de partidos? Como se apuntó en la introducción, el objetivo de este trabajo es analizar el control de la corrupción en el ámbito de la financiación de partidos, con especial referencia a los mecanismos que incrementan la transparencia en este ámbito. En concreto, el objetivo es conocer el *proceso* a través del cual la transparencia y el control son introducidos en las

leyes de financiación de partidos, atendiendo a los intereses y estrategias de los partidos, además de a factores contextuales. Es decir, entendiendo tal transparencia y control como variable dependiente, y analizándola a partir de la perspectiva de la Teoría de la Agencia, por una parte, y del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, por otra, en lo referido a la definición de las estrategias. Una labor teórica que se complementa con la contrastación empírica de las hipótesis a partir del análisis cualitativo y diacrónico de dos países (España y Reino Unido), escogidos según el diseño de casos diferentes.⁵⁶ Y para asegurar que en todo momento la exposición de los hechos no pierde de vista la teoría, se utilizará la lógica de la narrativa analítica (Bates *et al.*, 1998), encaminada a desmenuzar el proceso de decisión que resulta en el cambio institucional hacia una mayor transparencia.

Esta combinación entre profundización teórica y contrastación empírica, haciendo uso de la metodología comparada, supone, como se ha visto, un *input* interesante en la literatura realizada hasta el momento. Máxime si se refiere a un terreno tan poco explorado como es el cambio institucional en materia de control de la corrupción. Por todo ello, esta investigación, situada en el terreno de la microeconomía, pero con un fuerte componente politológico, resulta novedosa en la literatura realizada desde ambas disciplinas.

1.6. Síntesis y consideraciones finales

En este capítulo se ha presentado el marco teórico general en el que se enmarca esta investigación, y se ha analizado la importancia de controlar el fenómeno de la corrupción política, especialmente la vinculada a la financiación de los partidos, a través de instituciones que incrementen la transparencia del sistema

En primer lugar, se han expuesto los fundamentos del control político en un entorno de democracia representativa a partir del enfoque proporcionado por la Teoría de la Agencia que, basada en la Teoría de la Elección Racional, supone la existencia de dos actores estratégicos y auto-interesados con preferencias e intereses distintos: un Principal, que delega la puesta en práctica de sus intereses en otro actor, el Agente, que actúa en representación del Principal. Extrapolando este esquema a la relación entre ciudadanos y representantes que se establece a partir de las elecciones (teoría minimalista de la democracia), se obtiene que el Principal serían los ciudadanos, mientras que el Agente serían los gobernantes a los que se les encomienda la representación de la ciudadanía durante una legislatura. Según este esquema teórico, el Principal selecciona a un Agente

⁵⁶ Ver a este respecto el trabajo de Heywood (2002) como uno de los ejemplos pioneros a la hora de centrar la atención en la comparación entre España y el Reino Unido

mediante su voto y este, una vez elegido, habrá de rendir cuentas ante el Principal de forma que en los siguientes comicios pueda ser recompensado con la reelección o, en su caso, castigado con la derrota. Es decir, según este esquema, el voto actuaría como un mecanismo de control prospectivo (eligiendo a los mejores candidatos) o retrospectivo (recompensando o castigando por la actuación pasada) del Agente por parte del Principal. No obstante, esta relación de control que se establece entre ambos actores no es perfecta, sino que adolece de ciertas debilidades, siendo la más importante de ellas la existencia de información asimétrica e incompleta entre ciudadanos y representantes. Esta debilidad, que supone que aquellos no pueden observar en todo momento las acciones de estos, y que además, los segundos disponen de más información que los primeros, representa un claro obstáculo para la relación de control que ha de darse entre ciudadanos y gobernantes en un entorno de democracia representativa, suponiendo esto un caldo de cultivo propicio para la emergencia del fenómeno de la corrupción política.

En segundo lugar, se han repasado las principales definiciones sobre corrupción presentes en la literatura. Seguidamente, y a partir del marco teórico en el que se contextualiza esta investigación, se ha desarrollado una definición del fenómeno que supone una aportación interesante por cuanto permite conceptualizar la corrupción política en su relación con la democracia representativa y sin dejar de lado la teoría. En concreto, la corrupción política es definida como una transacción oculta (no sujeta al principio de transparencia ni de publicidad), no necesariamente ilegal, en la que lo que se pone en juego es una renta política, que beneficia al Agente —en exclusividad o no— y que afecta al Principal en el sentido de que lo excluye de su derecho de inclusión en las acciones y decisiones colectivas —bien mermando su derecho a participar o bien mermando su derecho a controlar—, dañando todo ello el sentido mismo de la democracia. O, en otras palabras, la corrupción política es aquel fenómeno que se produce cuando el Agente utiliza en su propio beneficio, o en el de un tercero, la brecha informativa existente entre él y la ciudadanía, desvirtuando con ello la naturaleza de la representación política y el proceso democrático en sí.

En tercer lugar, y tomando como base los supuestos teóricos de la Teoría de la Agencia y del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, se ha acentuado la importancia que revisten las estructuras institucionales como elementos que constriñen la acción de los actores, pues contribuyen a mejorar el flujo de información entre ciudadanos y representantes, reduciendo las asimetrías informativas que obstaculizan la relación de control entre ambos actores. Es decir, a través del diseño institucional es posible mejorar la

transparencia del sistema, incrementando la capacidad de control de los ciudadanos y limitando la discrecionalidad de los gobernantes, suponiendo esto un desincentivo para la corrupción política. Pero, puesto que se asume teóricamente que los actores son autointeresados, el establecimiento de un diseño institucional que incremente la transparencia del sistema no siempre resulta ser una opción preferida por el Agente, dado que esto va a constreñir su propia acción. En este punto, la literatura sobre Institucionalismo Económico acentúa la importancia de la reputación como variable que afecta directamente sobre la principal preferencia del Agente (la reelección), y que va a resultar clave como restricción endógena a la tentación del Agente de perseguir sus intereses a expensas del Principal y también como restricción exógena, puesto que por miedo a dañar su reputación, o con el fin de mejorarla a futuro, el Agente puede tener incentivos para introducir mecanismos que controlen su propia acción. Por tanto, un estudio de los incentivos que se hallan detrás del diseño de un marco institucional para evitar la corrupción no puede pasar por alto la importancia de la variable reputación.

En cuarto lugar, se han expuesto las razones empíricas y teóricas que llevan a centrar la atención de este estudio en la corrupción política vinculada a la financiación de los partidos. Desde el punto de vista empírico, la financiación de los partidos constituye un ámbito especialmente proclive a la incidencia de corrupción en las democracias representativas y con consecuencias muy negativas sobre esta por dos razones: por una parte, por cuanto implica la posibilidad que determinados grupos (corruptores) adquieran un papel político relevante, o determinados recursos del Estado, por el simple hecho de haber estado involucrados en una transacción corrupta con una determinada formación política; por otro lado, por cuanto implica la posibilidad de que dicha transacción corrupta distorsione la competencia política entre los partidos, al permitir que aquellos financiados de forma corrupta dispongan de más recursos que el resto y, por tanto, tengan más perspectivas de consolidarse territorialmente y de conseguir representación. Desde el punto de vista teórico, resulta trascendente el análisis del control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos debido a la multiplicidad de actores que intervienen en la decisión de poner en marcha un mecanismo institucional específico para controlarse a sí mismos. Y lo más interesante: cada uno de esos actores (los partidos políticos), tiene sus propios intereses y estrategias (que pueden coincidir o no) a la hora de tomar decisiones sobre el control de sus propias finanzas. A diferencia de otros ámbitos proclives a la corrupción, la financiación de los partidos afecta directamente a los intereses económicos de las formaciones políticas representadas en el Parlamento, las cuales son a su vez las

encargadas de, llegado el momento, poner en marcha un mecanismo de control de la corrupción. Es decir, son sujeto y objeto de las decisiones sobre financiación de partidos. Esto hace que el juego de intereses implicados en el diseño institucional de los mecanismos de control sea más complejo, pero a la vez más interesante de analizar desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia y desde el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional. Las decisiones políticas en este ámbito constituyen, pues, un ejemplo concreto de lo que en la literatura se denomina “rational politics”, esto es, decisiones “que implican el cálculo coste-beneficio por parte de actores racionales en situaciones de conflicto, dando como resultado elecciones cuyas consecuencias afectan a un número significativo de personas, así como a la acción de los gobiernos” (Brams, 1989 [1985]:2). Teniendo en cuenta todo esto, la pregunta a la que trata de dar respuesta esta investigación es la siguiente: ¿bajo qué circunstancias se crean mecanismos institucionales que introducen mayor transparencia en el sistema de financiación de los partidos, si, de acuerdo con el marco teórico expuesto, estos están interesados en mantener el mayor margen de autonomía posible frente al Principal?

Por último, se revisan los principales hallazgos que se han realizado en el estudio de la corrupción, y más en concreto, de la financiación de los partidos, desde la ciencia política y desde la economía política. Y ello porque esta investigación se encuentra a medio camino entre ambas disciplinas, tomando de la primera el interés por el estudio del papel que desempeñan las estructuras formales, sobre todo, aquellas encaminadas al fortalecimiento democrático, y de la segunda (en concreto, de la microeconomía), el interés por el papel que desempeña el individuo como maximizador de utilidad en un contexto constreñido por reglas y estructuras institucionales. Un terreno que aproxima este trabajo al marco teórico y analítico del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional y que resulta novedoso en cuanto a que se centra en analizar el cambio institucional en materia de control de la corrupción, es decir, el proceso de introducción y reforma de los mecanismos institucionales como variable dependiente, partiendo de un marco teórico previo, con una sólida base empírica de carácter cualitativo y cuantitativo, y con una importante ambición comparativa. Cuestiones que, en conjunto, no han sido consideradas en la literatura de referencia y que, por tanto, hacen que esta investigación resulte pertinente y oportuna.

CAPÍTULO 2: Financiación de partidos y transparencia en el diseño institucional: objetivos, hipótesis y metodología

En este capítulo se exponen los aspectos analíticos y metodológicos de esta investigación. En el primer epígrafe se enumeran los objetivos generales y específicos de la misma. En el segundo epígrafe se desarrolla el marco analítico de la investigación aunando la Teoría de la Agencia y el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional. A partir de dicho marco analítico se extraen hipótesis relacionadas con el origen y la reforma de las leyes de financiación de los partidos encaminadas a incrementar la transparencia y el control de la corrupción. En el tercer epígrafe se fundamentan teórica y empíricamente los factores explicativos utilizados en el marco analítico para explicar el origen y la reforma de las leyes de financiación. Asimismo, se exponen las implicaciones que tiene la utilización de tales factores explicativos. En el cuarto epígrafe se presenta la metodología comparada siguiendo el diseño de “casos más diferentes” (Przeworski y Teune, 1970) y se justifica la elección de España y Reino Unido como casos más adecuados en los que contrastar las hipótesis derivadas del marco analítico. Asimismo, se justifica la utilización de la “narrativa analítica” (Bates *et al.*, 1998) a la hora de describir y analizar los hechos empíricos extraídos de cada uno de los casos de estudio. En el quinto epígrafe se describe la estrategia de investigación y se enumeran los recursos empíricos utilizados para la descripción y análisis de los casos objeto de la comparación. Para finalizar, en el último epígrafe se sintetiza la información contenida en el capítulo.

2.1. Objetivos de la investigación

A partir del marco teórico expuesto en el capítulo 1, y teniendo en cuenta las lagunas teóricas y empíricas que existen en relación con la corrupción vinculada a la financiación de los partidos políticos, el **objetivo general** de esta investigación es el siguiente:

- Analizar en profundidad el proceso a través del cual los sistemas de financiación de partidos se hacen más transparentes a través del diseño institucional, permitiendo esto un mayor control de la corrupción política en ese ámbito concreto.

En concreto, los **objetivos específicos** marcados son:

- Deducir a partir de la Teoría de la Agencia y en el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, hipótesis teóricas sobre el cambio institucional en materia de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de partidos.

- Recopilar información empírica de carácter cualitativo y cuantitativo sobre el proceso de aprobación *ex novo* de la ley de financiación en cada uno de los países objeto de estudio y describir el proceso en cada caso.
- Recopilar información empírica de carácter cualitativo y cuantitativo y describir el proceso o los procesos de reforma de la ley de financiación en cada uno de los países objeto de estudio, ya sean exitosos o no.
- Delimitar y definir, a partir de la información empírica obtenida, los intereses de cada uno de los partidos relevantes del sistema en relación con su reputación, con su salud económica y con el establecimiento de mecanismos de control de su propia actuación, tanto en el proceso de aprobación *ex novo* de la ley, como en los procesos de reforma.
- Analizar en su caso la existencia de comportamientos estratégicos por parte de los partidos en relación con el propio hecho de aprobar o no una legislación *ex novo* o de reformarla, con respecto al diseño de su contenido y con respecto a la regla de decisión utilizada en cada caso para la aprobación de la legislación.
- Analizar el resultado de cada una de las leyes aprobadas detectando posibles lagunas jurídicas que merman el control político de los partidos en cuanto a su financiación.
- Contrastar empíricamente la validez de las hipótesis teóricas encaminadas a conocer bajo qué circunstancias se produce el proceso de aprobación y reforma de los mecanismos de control de la corrupción en el ámbito específico de la financiación de los partidos.
- Comprobar la validez del marco analítico basado en los intereses de los actores para analizar de forma satisfactoria los procesos de diseño institucional encaminados a incrementar el control de la corrupción.

2.2. El proceso de institucionalización de la transparencia en el sistema de financiación de partidos: marco analítico e hipótesis

Puesto que el objetivo principal de esta investigación es analizar un proceso de cambio institucional, en concreto, el proceso a través del cual los sistemas de financiación se hacen más transparentes, resulta ineludible incluir en el análisis las aportaciones procedentes de la Teoría Institucionalista sobre el cambio.

Ya en el capítulo 1 se aludió tangencialmente al institucionalismo a la hora de explicar la importancia que reviste el control de la corrupción política a través de mecanismos institucionales. En este epígrafe se trata de dar un paso teórico más pues el objetivo es desarrollar un marco analítico que sirva para explicar satisfactoriamente el origen de las leyes de financiación, entendidas como mecanismos susceptibles de mejorar la transparencia en el sistema, así como las sucesivas reformas encaminadas a profundizar en dicha transparencia. Asimismo, se atiende a otras dos cuestiones relevantes: la regla de decisión que se utiliza en cada caso y el resultado del proceso en términos de transparencia y control.

A diferencia del institucionalismo clásico, el Nuevo Institucionalismo acuñado a partir de la obra de March y Olsen (1984), incorpora ciertas premisas de la revolución conductista y de la revolución racional que tuvieron lugar en las décadas de 1950 y 1960 y que transformaron la ciencia política. Frente a un viejo institucionalismo caracterizado por eludir la teoría y por centrarse en la descripción, así como por su estructuralismo, historicismo y su marcado carácter normativo (Peters, 2003:20-27), el Nuevo Institucionalismo partiría del supuesto de que las instituciones moldean y estructuran la acción de los individuos, aunque sin determinarlos.⁵⁷ Es decir, según el Nuevo Institucionalismo, ni los actores ni las instituciones en exclusiva determinan los fenómenos políticos, sino que se trata de explicar la interdependencia existente entre ambos (Thelen y Steinmo, 1992:13).

Ahora bien, como define Peters (2003:14), el Nuevo Institucionalismo no es un ejemplar en sí, sino un género que contiene diversas especies. De los tres principales enfoques teóricos que engloba —el histórico, el normativo y el de la elección racional—⁵⁸, el marco analítico de esta investigación tomará como base este último. Y ello porque considero que la mejor forma de explicar el origen y la profundización de la transparencia en el sistema de financiación de partidos es, en la misma línea teórica y analítica hasta ahora expuesta, atendiendo a los intereses de estos, los cuales, a través de sus representantes en el parlamento y en el Gobierno, son los encargados de poner en marcha la ley y de reformarla en su caso.

Puesto las leyes de financiación afectan directamente a los intereses económicos de los partidos, es de esperar que se produzcan divergencias entre ellos no solo en cuanto a si aceptar o no su aprobación en un momento dado, sino también en cuanto a su contenido mismo. No obstante, en determinadas circunstancias, los diversos intereses en juego forman un equilibrio. Pues bien, lo que se analiza en esta investigación es precisamente ese proceso hasta llegar a ese equilibrio, el resultado del mismo en términos de transparencia, así como

⁵⁷ Las premisas del Nuevo Institucionalismo son las siguientes (Goodin, 2003:35-36): (1) Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos intereses en un contexto que se encuentra colectivamente restringido; (2) Tales restricciones toman la forma de instituciones, que pueden ser formales o informales (North, 1990:15; North, 1991); (3) Por estrictas que sean estas restricciones, resultan, sin embargo, ventajosas para los individuos y grupos para la consecución de sus propios intereses; (4) Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales; (5) Estas restricciones tienen raíces históricas (*path dependence*); (6) Sin embargo, la acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.

⁵⁸ Otros enfoques de menor peso en la literatura, aunque también reconocidos como pertenecientes al Nuevo Institucionalismo son: el institucionalismo internacional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo basado en la representación de intereses (ver Peters, 1999 y 2003).

las circunstancias que hacen que dicho equilibrio no sea estable y que se requiera en un momento dado de una nuevo *statu quo*. Para ello se atenderá a los intereses de los partidos, su peso y posición en el sistema (es decir, si están en el Gobierno o en la oposición) y las circunstancias en las que tales procesos se producen.

La opción por este enfoque centrado en los intereses de los partidos, me lleva a descartar a priori otras posibles explicaciones basadas exclusivamente en los valores, por un lado, o basadas en la historia de una determinada sociedad, por otro. En el primer caso, desde la perspectiva del Institucionalismo Normativo se entiende que los individuos reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados (Peters, 2003:46). Así, el proceso de transparencia en el ámbito de la financiación se explicaría atendiendo a las normas y valores que son inherentes al tipo de sistema institucional y político donde tiene lugar dicho proceso. En el caso de los sistemas democráticos, valores como la transparencia y el *accountability*, en oposición a la idea de opacidad y a la irresponsabilidad en la gestión política, serían intrínsecos a las instituciones y, a partir de ellos, se desarrollaría la conducta individual dentro de tales estructuras.⁵⁹ Por tanto, que el sistema de financiación sea transparente entraría dentro de lo que March y Olsen (1989:25-27) denominan la “lógica de lo adecuado”, esto es, lo que debe ser teniendo en cuenta los valores que se propician en una democracia. No obstante, esta perspectiva no aporta claves suficientes para explicar al menos tres cuestiones que interesan para los objetivos de esta investigación. En primer lugar, si, como se defiende desde este enfoque, los individuos operan siguiendo una lógica de lo adecuado dentro de la institución a la que pertenecen, no sería posible explicar a priori por qué los propios partidos se involucran en actividades corruptas contraviniendo (en muchos casos a sabiendas) las propias leyes de financiación (instituciones) existentes. En segundo lugar, tampoco logra explicar adecuadamente por qué surge la institución (la ley de financiación) en un momento dado, puesto que desde este enfoque rara vez se alude a la intencionalidad del individuo como motor del cambio (Peters, 2003:56). Una lectura flexible sobre esta perspectiva nos llevaría a considerar que lo que incitaría a los partidos a apoyar en un momento dado el proceso de transparencia en el ámbito de la financiación es una suerte de motivación normativa sobre lo que consideran que es mejor para la democracia. Esto, además de resultar poco consistente a la luz de la información empírica que más adelante se expondrá, no proporciona una respuesta sólida a

⁵⁹ Para el institucionalismo normativo una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que desde este enfoque se entiende en sentido amplio, “como conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos [...] y también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Peters, 2003:51).

la pregunta de por qué tal motivación se da en un momento puntual y no en otro.⁶⁰ En tercer lugar, aunque este enfoque tendría una mayor capacidad para analizar el cambio institucional que el origen mismo de las instituciones, su rechazo a que el cambio pueda resultar de un proceso planificado (Olsen y Peters, 1996) —y no tanto de adaptación interna de la propia institución— impide explicar convincentemente por qué se producen procesos deliberados de reforma de las leyes de financiación que finalmente acaban frustrados aun percibiéndose una discrepancia importante entre los valores defendidos por la institución y su funcionamiento real. Estas razones nos llevan a descartar la utilización de esta perspectiva teórica en la explicación del caso que nos ocupa.

El Institucionalismo Histórico, por su parte, tampoco resulta muy clarificador a la hora de explicar por qué se crean las instituciones *ex novo*. Sí que realiza importantes aportaciones a la hora de explicar el cambio institucional, pero en el sentido de por qué las normas persisten a lo largo de los años más que en el de por qué se reforman en un momento dado (Peters, 2003:106). Desde esta perspectiva se entiende que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán un impacto en las decisiones posteriores (*path dependence*) (Krasner, 1984; Hall, 1986; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Skocpol, 1992; King, 1995). Así, la centralidad que adquiere en esta teoría la persistencia de las instituciones a lo largo del tiempo nos podría hacer pensar que la inclusión de medidas de transparencia en el sistema de financiación podría estar relacionada con una mayor tradición democrática o, al menos, ir en paralelo al proceso de desarrollo de los partidos democráticos, algo que no se sostiene empíricamente, ya que, si así fuera, un país como el Reino Unido habría aprobado este tipo de normas con anterioridad al año 2000, que es cuando efectivamente lo hizo. Por otro lado, su énfasis en los procesos de ajuste paulatino a partir del diseño inicial de la institución (Lindblom, 1965), podría explicar por qué los mecanismos de transparencia incluidos en las leyes de financiación, una vez creados, suelen mantenerse en las sucesivas reformas e incluso suelen presentar una evolución creciente (cada vez se incluyen más mecanismos de transparencia). No obstante, desde el enfoque del Institucionalismo Histórico no sería posible explicar convincentemente por qué dentro de las leyes de financiación se acaba incluyendo unas medidas de transparencia y no otras (por ejemplo, por qué se limitan las donaciones y no el gasto, o por qué se publicita el nombre de los donantes, pero no la cantidad donada), especialmente cuando tales medidas resultan novedosas y no es posible basarlas en algún

⁶⁰ Como Peters (2003:56) pone de relieve, “la decisión inicial de crear las instituciones merecería un tratamiento más riguroso en [el enfoque del institucionalismo normativo]”.

tipo de decisión previa. De hecho, esta perspectiva difícilmente tiene capacidad para explicar por qué se producen procesos de cambio radicales, en el sentido de incluir elementos novedosos hasta ese momento no contemplados en la institución original. Tampoco explicaría los procesos de reforma muy seguidos en el tiempo —lo que es muy frecuente también en el ámbito que nos ocupa—, en los que difícilmente se podría aludir a la existencia de un *path dependence* que incite a la estabilidad en vez de al cambio. De hecho, desde este enfoque se acepta que los momentos de cambio institucional (cuando se den) “han de ir seguidos de largos periodos de estancamiento” (Kasner, 1984; en Peters, 2003:107). Por tanto, aunque posee importantes virtudes que pueden resultar de interés para esta investigación, como es su marcada vocación comparativa, el institucionalismo histórico por sí solo no aporta las claves suficientes para explicar el cambio en las organizaciones e instituciones (Peters, 2003:113), sobre todo cuando estos son radicales y seguidos en el tiempo.

En contraposición a lo expuesto hasta aquí considero que el proceso de instauración de la transparencia en el sistema de financiación no es una cuestión ni de convicción sobre una serie de valores democráticos, ni de evolución temporal y natural de las instituciones, sino una cuestión en la que la racionalidad y los intereses de los partidos están presentes y guían el proceso. Este fundamento individualista no supone de ningún modo obviar la importancia de las instituciones a la hora de constreñir el comportamiento de los actores. Por el contrario, desde este enfoque se entiende que la mayor parte de la vida política transcurre en el seno de las tales instituciones y que, por tanto, una explicación amplia de la política y de los procesos que en ella se dan pasa por prestarles la debida atención (Tsebelis, 1990).

Para el Institucionalismo de la Elección Racional, las instituciones son interpretadas como “conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes” (Peters, 2003:72). Es decir, los actores son maximizadores de utilidad, pero actúan siempre dentro de los límites y restricciones impuestos por las instituciones. Es más, tales actores pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional, de ahí que puedan incluso elegir racionalmente verse constreñidos por tales instituciones (Peters, 2003:73). Y esto por al menos dos razones: primero, porque tales instituciones también van a constreñir a sus competidores en el juego (Weingast, 1996), y segundo, porque desde esta perspectiva se entiende que las instituciones no solo constriñen sino que los individuos pueden obtener

ciertos beneficios individuales y también colectivos por el mero hecho de pertenecer a ellas (Peters, 2003:77). Por eso el diseño institucional, que en todo momento se entiende que es intencional (a diferencia de los otros enfoques institucionalistas)⁶¹, es clave para que el resultado (la institución) se acerque lo más posible a los intereses de los actores involucrados en el proceso, siempre teniendo en cuenta que en los procesos decisorios suele haber más de un actor implicado, cada uno con sus propios intereses.

El hecho de que esta perspectiva teórica sea la más adecuada para analizar el diseño institucional la hace óptima para explicar no solo el proceso mismo de transparencia (es decir, el hecho de que se apruebe o no la ley de financiación), sino también el contenido de la misma (es decir, por qué se aprueba un mecanismo de transparencia en lugar de otro dentro de dichas leyes). Una cuestión a la que difícilmente daban respuesta los otros enfoques del Nuevo Institucionalismo. De hecho, aunque dentro del Institucionalismo de la Elección Racional existe una corriente mayoritaria que analiza las instituciones como algo *exógeno* y que, por tanto no se preocupa por describir y explicar satisfactoriamente los procesos de creación de las mismas —ver por ejemplo Moe (1990), en Peters, (2003:87)—, existe también otra corriente que considera las instituciones como algo *endógeno* de manera que el problema consiste en dilucidar la lógica que subyace a la formación de las instituciones (ver Horn y Shepsle, 1989; Sened, 1991). Por tanto, aunque a veces su capacidad para analizar los procesos de cambio haya sido infravalorada, el enfoque de la elección racional puede ofrecer una explicación teórica al origen de las instituciones y a su posterior transformación, es decir, al cambio institucional. Y, a diferencia del resto de enfoques del Nuevo Institucionalismo, lo hace dando por sentado que las instituciones se forman partiendo de una tabla rasa (Peters, 2003:76). Esto, que podría ser un impedimento en el análisis empírico de otras cuestiones, resulta de gran valor en el caso que nos ocupa, puesto que los procesos de transparencia en el ámbito de la financiación están lo suficientemente localizados temporalmente como para no dar por sentado a priori que se

⁶¹ La intencionalidad de los actores en el diseño institucional resulta clave desde esta perspectiva, de manera que aquellas consecuencias no deseadas que se puedan derivar de tal diseño resultan secundarias en el análisis. De hecho, Douglas North (1990:3; en Peters, 2003:77) definió las instituciones como “reglas del juego para la sociedad o, más formalmente, [...] como restricciones ideadas por el hombre, que moldean las interacciones humanas”; una definición en la que la idea de diseño institucional intencional estaba presente. Otros autores que defienden la importancia del diseño institucional desde el enfoque de la elección racional son Kliemt (1990), Weimer (1995) y Goodin (2003), entre otros. Puesto que el objetivo de esta investigación es analizar los factores que llevan origen y la reforma de las leyes de financiación, el diseño intencional por parte de los actores resulta clave. Las consecuencias no deseadas que se puedan derivar de tal diseño no constituyen el objeto central de este trabajo.

derivan de decisiones pasadas (*path dependence*) o de un aprendizaje de la propia institución.

Lo dicho hasta aquí justifica la utilización del enfoque de la elección racional en el objeto de estudio de esta investigación. Con ello se pretende ahondar en los aspectos tanto teóricos como empíricos del proceso de introducción de la transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos (la variable dependiente) atendiendo a los intereses de los actores implicados en el diseño institucional de las leyes de financiación. Ahora bien, ¿cuáles son esos intereses?

Como ya se ha visto hasta aquí, la principal preferencia de los partidos, entendidos estos como actores homogéneos, autointeresados y racionales, es ganar las elecciones para conseguir el poder, o mantenerlo, en caso de ya ostentarlo. Para ello los recursos económicos son imprescindibles. Y ello no solo para afrontar los gastos de campaña, sino también para afrontar los gastos del día a día de la organización. Por ello, cuantos más recursos posean, más capacidad tendrán para organizarse y ganar posiciones en la lucha electoral. De aquí se desprende un *primer supuesto*:

- Para conseguir su principal preferencia, los partidos están interesados en maximizar sus recursos totales siguiendo la regla de cuantos más, mejor.

Pero, además, para que realmente tales recursos redunden en un resultado electoral favorable en un entorno competitivo, cada partido no se conformará con disponer de un nivel de recursos similar al del resto, sino que tratará de conseguir más recursos que los demás, generando todo ello una incesante búsqueda de nuevas y más abundantes fuentes de financiación. Es decir, y esto nos lleva a un segundo supuesto:

- Para conseguir su principal preferencia, cada partido individualmente considerado, estará interesado en obtener ventaja económica sobre el resto.

A esto hay que añadirle un *tercer supuesto* que se desprende del modelo Principal-Agente. Si en este caso consideramos que el Agente son los partidos políticos individualmente considerados, tendremos que:

- Para conseguir su principal preferencia, los partidos están interesados en mantener el mayor margen de autonomía posible frente al Principal. Esto les va a permitir

maximizar sus recursos y obtener ventaja competitiva sobre el resto de los partidos sin rendir cuentas ante los ciudadanos.

La conjunción de estos supuestos teóricos en cada uno de los partidos individualmente considerados les lleva a caer en una espiral, en lo que respecta a su financiación, de la que es difícil evadirse, pues su naturaleza es idéntica a la del conocido *dilema del prisionero* (Sánchez-Cuenca, 2000, Martínez-Cousinou, 2007).⁶² En efecto, dado que los partidos necesitan una gran cantidad de recursos para conseguir sus objetivos y, además, están interesados en obtener ventaja competitiva sobre el resto, la tentación de buscar fondos sin límite alguno, actuando incluso para ello de forma corrupta, es muy grande. Y lo es, sobre todo, si los demás partidos no recurren a estrategias de financiación corrupta, pues así aumentan su ventaja sobre los demás. De manera que, con independencia de lo que haga el resto de los partidos, a cada uno de ellos le interesará buscar fondos extra. Por ello, la financiación corrupta resulta ser la estrategia dominante (Figura 2.1).

Figura 2.1: La corrupción política como un dilema del prisionero.

	FINANCIACIÓN HONESTA	FINANCIACIÓN CORRUPTA
FINANCIACIÓN HONESTA	(1) b, b	(2) d, a
FINANCIACIÓN CORRUPTA	(3) a, d	(4) c, c

Elaboración propia. $a > b > c > d$.

Estas prácticas corruptas ocurren en la más estricta opacidad, siendo esta última una condición necesaria para su existencia (ver la definición de corrupción en el epígrafe 1.2). Los votantes desconocen —mientras no se hagan públicas— estas prácticas y no pueden sancionarlas. Los partidos políticos tampoco saben con certeza si los demás grupos políticos están financiándose por vías corruptas y no querrán quedar rezagados en la lucha electoral. De ahí que el equilibrio que se alcance sea (c,c), es decir, financiarse de forma corrupta. Un resultado que, colectivamente, no es deseado por nadie. Y ello porque lo que prefieren los partidos ante todo es asegurarse una financiación mayor que la de los demás para desequilibrar la competencia política a su favor —resultado (a, d) del dilema—. En segundo lugar, preferirían que nadie se financiara de forma corrupta —resultado (b, b) —antes que ser ellos los únicos que no consiguen fondos de más —resultado (d, a)—. El

⁶² Jiménez Ruiz (2005) hace uso también del *dilema del prisionero* para modelizar, no la tendencia de los partidos a buscar financiación extra, sino la elección de estos entre financiación pública, privada y mixta.

resultado final de la conjunción de las dos estrategias es el conocido equilibrio de Nash paretianamente subóptimo —(c, c)— del *dilema del prisionero*.⁶³

Partiendo de esto, ¿qué habría que hacer para que el resultado fuera el de la primera casilla, (b,b)? O, en otras palabras, ¿de qué manera los partidos podrían superar el *dilema del prisionero* y dejar así de financiarse de forma corrupta?

La respuesta a esta pregunta nos remite nuevamente a la importancia que desempeñan las instituciones formales —leyes, fiscalías, tribunales de cuentas, etc.— a la hora de organizar la coordinación de los actores en torno a un nuevo equilibrio, tal como se defiende desde el Institucionalismo de la Elección Racional.

Desde esta perspectiva, el papel de las instituciones formales es precisamente el de servir de reglas del juego que delimiten las decisiones de los actores (los partidos políticos, en nuestro caso). En este sentido, una ley de financiación, en tanto que se trata de una institución creada para incrementar la transparencia y hacer frente a la corrupción, contribuiría, en principio, a que los partidos cambiasen de estrategia y superasen el citado dilema, permitiendo desterrar la corrupción del sistema de financiación.

Pero, si, como se ha dicho, la opacidad y la falta de control es necesaria para que los partidos puedan financiarse de forma corrupta cuando así lo estimen oportuno, los incentivos para que estos decidan poner en marcha una ley que dote de transparencia al sistema son, en principio, nulos. Y ello porque una ley de financiación va a afectar de dos formas a los intereses de los partidos:

- En primer lugar, en tanto que establece pautas sobre cómo y de dónde han de obtener sus recursos los partidos a través de medidas específicas que afectan directamente a su salud económica. Esto reduce su libertad de acción a la hora de conseguirlos al limitar e incluso prohibir ciertas acciones o ciertas fuentes de financiación, por lo que incide directamente sobre el interés de estos por conseguir cuantos más recursos, mejor (primer supuesto teórico).
- En segundo lugar, en tanto que establece pautas de divulgación y control específicas para evitar y detectar, en caso de producirse, posibles acciones corruptas de los partidos destinadas a conseguir recursos. Esto restringe su libertad de acción al hacerles más controlables por los ciudadanos (tercer supuesto teórico) y les dificulta obtener ventajas económicas sobre los demás (segundo supuesto teórico).

⁶³ Es un equilibrio de Nash porque si cualquiera de los jugadores se desvía del mismo unilateralmente sale perdiendo. Es subóptimo en el sentido de Pareto porque existe un resultado que es mejor para ambos jugadores.

Según esto, la legislación sobre financiación tiene un gran potencial para restringir el comportamiento de los partidos e interferir en la consecución de sus intereses.⁶⁴ Por tanto, la ley como resultado conlleva costes. Si esto es así, ¿qué es lo que cambia en la estructura de incentivos de estos para que decidan voluntariamente atarse las manos en un momento dado, bien creando la ley, o bien reformándola en la línea de una mayor transparencia? En otras palabras, ¿qué lleva a los partidos a asumir el coste de la legislación?

Si damos por supuesto que los partidos políticos son actores autointeresados, la respuesta a esta última pregunta nos remite a la existencia de algún beneficio que obtendrían los partidos a cambio de asumir dicho coste. Es decir, los partidos harían un cálculo coste-beneficio y, en función del resultado obtenido, decidirían afrontar o no el coste de la legislación. Pero, ¿de qué beneficio se trata? ¿Qué beneficios podrían obtener los partidos a través de la legislación?

Para responder a esta pregunta es necesario retomar la idea expuesta anteriormente relacionada con los dos aspectos clave sobre los que incide la ley. En concreto, si nos centramos en el primer punto, el hecho de que la ley establezca pautas que limiten e incluso prohíban ciertas acciones o ciertas fuentes de financiación, genera un impacto importante sobre la distribución de recursos en el sistema, lo que finalmente puede influir en las posiciones que van a tener en la lucha electoral. Que ello sea en pro de una competencia justa o que se haga en pro de un partido específico en detrimento de los otros va a depender de las características de las partes implicadas en el momento de la negociación de la ley. Es decir, va a depender de los atributos, oportunidades, creencias y preferencias de los actores involucrados (Shepsle, 2003:284-285).

Los partidos tienen posibilidades asimétricas de conseguir financiación externa, es decir, tienen distintas estructuras de financiación. Con carácter general, los partidos mayoritarios y de ideología más próxima al mundo de la empresa, tienen más posibilidades de conseguir donaciones individuales o corporativas que el resto. Pues bien, esta cuestión va a incidir directamente sobre sus preferencias y creencias a la hora de negociar nuevas leyes o reformas legislativas, dado que necesitan mantener su ventaja competitiva con respecto a los demás. Por tanto, de aquí se deduce que la ley no solo supone un coste para los partidos, sino que también puede contribuir a beneficiarlos generando un equilibrio económico nuevo

⁶⁴ En este sentido, adquiere las características de una “Constitución” en los términos definidos por Buchanan y Tullock (2004 [1962]: xxiii, prefacio): “conjunto de reglas que son acordadas con antelación y dentro de las cuales la acción subsecuente tendrá lugar”.

que les sea favorable. Por ejemplo, mediante la prohibición y limitación de aquellas fuentes de ingresos que benefician claramente al partido rival.

En el Cuadro 2.1 se muestran los efectos que pueden tener las medidas de transparencia sobre la capacidad competitiva de los partidos individualmente considerados. Que tales efectos sean positivos o negativos dependerá de la posición de cada partido en el juego (atributos), de su poder de *agenda-setting*, de veto, etc. (oportunidades), de sus creencias sobre si los otros van a cumplir su parte del trato, sobre si están mintiendo, etc. (creencias) y de las preferencias de cada partido en relación con su estructura de financiación (preferencias). Todo ello va a situar la posición de cada jugador en el momento de la negociación, y a configurar el resultado.

Cuadro 2.1: Efectos de las medidas de transparencia sobre la capacidad competitiva de los partidos individualmente considerados. Ejemplos a partir de tres partidos (A,B,C).

TIPOS DE MEDIDAS		Accountability	Efectos sobre la capacidad de competencia de los partidos individualmente considerados
MEDIDAS REGULATORIAS	Prohibiciones y límites	-Benefician al Principal (sabe a qué pautas se ha de ajustar la actuación del Agente)	<ul style="list-style-type: none"> - Si se prohíbe o limita una fuente de recursos fundamental para B y C, pero no para A, A obtiene ventaja competitiva sobre el resto. - Si se prohíbe o limita una fuente de recursos fundamental para A, pero no para B y C, A pierde ventaja competitiva sobre el resto. -Si se establece un límite máximo al gasto igual para A, B y C, pero A solía gastar más dinero que el resto antes del establecimiento de ese límite, A pierde ventaja competitiva, dado que se igualaría con aquellos que gastaban menos (y que recibían menos fondos).
	Divulgación y control	-Benefician al Principal (incrementa su capacidad de control)	<ul style="list-style-type: none"> -La divulgación de las cuentas de los partidos, sobre todo de los nombres de los donantes y de la cantidad donada, puede desanimar a estos a la hora de realizar futuras donaciones, al preferir quedar en la sombra. En este caso, saldría más perjudicado aquel partido que recibiese donaciones más cuantiosas o de fuentes de dudosa honestidad. -La divulgación de las cuentas por parte de los grandes partidos, especialmente del que está en el poder, podría también desanimar a los donantes de los partidos pequeños por entender que su donación tendrá un impacto mínimo, dada la distancia en términos económicos que existe con respecto a los grandes partidos.
MEDIDA DISTRIBUTIVA	Financiación Pública	-Benefician al Principal si ello va acompañado de medidas más estrictas de control y de transparencia.	-La capacidad competitiva de los partidos dependerá de si es apto o no para recibir financiación pública, según lo que establecido en cada caso en la legislación vigente. Si es de los que no la reciben, su capacidad competitiva quedará totalmente mermada con respecto a aquellos que sí reciben fondos públicos. Estos, por su parte, contarán con una entrada de fondos asegurada, pero puede que ello les iguale demasiado con los partidos que también reciben tales fondos, por lo que necesitarán incrementar los recursos procedentes de otras fuentes de financiación (privadas, fundamentalmente).

Elaboración propia.

Por tanto, la ley genera costes pero también constituye potencialmente un ámbito de oportunidades económicas —y competitivas— importante para los partidos. De aquí deducimos dos *proposiciones*:

Proposición 1: *Los partidos no tienen incentivos para establecer medidas de transparencia que les aten las manos, pero sí para establecer equilibrios económicos favorables a través de la legislación.*

Proposición 2: *Los partidos realizan un cálculo coste-beneficio entre el coste que les supone atarse las manos y el beneficio económico que obtienen a través de la legislación, y en función de ello deciden apoyar o no su puesta en marcha.*

Esta lógica la siguen cada uno de los partidos individualmente considerados. El problema es que, como se ha visto, lo que es beneficioso para unos, no tiene por qué serlo para otros, de ahí que el resultado del cálculo coste-beneficio no sea para todos ellos el mismo (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]: 28-29). Además, como ya se dijo, todos se encuentran con un poderoso incentivo por eludir el control y poder beneficiarse de todo tipo de fuentes cuando así lo crean necesario. Si esto es así, ¿cuándo van a aprovechar las oportunidades potenciales que les ofrece la puesta en marcha de la legislación para conseguir una situación económica favorable? ¿Qué les lleva cooperar y, por tanto, a salir del dilema del prisionero? O, en otras palabras, ¿qué les lleva a poner en marcha la acción colectiva, bien para aprobar una ley *ex novo*, bien para reformarla?

Para responder a estas preguntas es necesario introducir en el análisis dos elementos que actúan como *restricciones* que interfieren sobre los intereses e incentivos de los partidos, pero que, a diferencia de la ley, su existencia no depende de la voluntad de estos, sino que vienen dadas. Tales restricciones externas y, sobre todo, las variaciones que puedan producirse en las mismas, van influir en las decisiones de los partidos y en la posición que tomen en el juego en relación con la aprobación y reforma de la ley de financiación. Estas restricciones son las siguientes:

En primer lugar, existe una limitación externa obvia, y es que los *recursos económicos* que necesitan los partidos constituyen un bien escaso. Y ello no solo desde un punto de vista estructural, sino que coyunturalmente también se pueden producir restricciones en los recursos de los partidos. Esto va a afectar directamente a los intereses antes expuestos. Por una parte, los partidos se encuentran con una restricción a su capacidad para conseguir dichos recursos en la medida en que solo una pequeña parte de estos son generados por los partidos directamente, por lo que dependen casi en su totalidad de que otras fuentes se los provean —bien el Estado, bien otros individuos o bien determinadas empresas a través de donaciones o cuotas—. Dichas fuentes pueden variar tanto en número como en la cuantía aportada por cada una de ellas, lo que va a incidir directamente en la salud económica de los

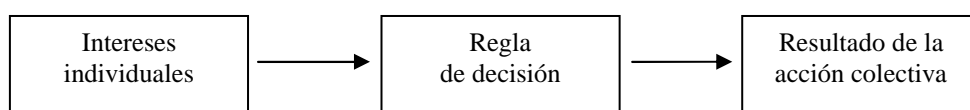
partidos, haciendo que en ciertas ocasiones les sea más complicado acumular tales recursos. Es decir, los recursos constituyen un bien escaso para los partidos en la medida en que la oferta no depende de ellos y puede disminuir coyunturalmente, lo que resulta contrario a sus intereses. Dicha escasez afecta especialmente a los partidos en determinados momentos del ciclo político en los que estos requieren de una inyección de recursos más elevada de lo habitual, bien porque la oferta disminuya, bien porque el gasto se incremente — especialmente, en años electorales—, o bien porque se produzcan ambas situaciones. En tales casos los recursos constituyen un bien escaso en la medida en que la demanda del mismo es muy elevada y a los partidos individualmente considerados les cuesta asegurarse una posición ventajosa en la competencia electoral.

En segundo lugar, otra restricción para la consecución de los intereses de los partidos viene dada por la necesidad de no dañar su *reputación* en tal empeño. Es decir, en su búsqueda de los recursos necesarios para ser competitivos electoralmente los partidos encuentran un límite en su actuación: deben evitar llevar a cabo acciones que puedan generar un impacto negativo sobre su reputación. En la medida en que una mala reputación en relación con la honestidad de un partido concreto puede tener un impacto perjudicial sobre sus posibilidades de ganar el poder o de mantenerlo, los partidos tratarán de evitar individualmente que se produzcan situaciones en las que dicha reputación se vea cuestionada. Ello puede llevarles a controlar incluso su propia actuación, evitando emprender ciertas acciones de dudosa honestidad relacionadas con su financiación. En otras ocasiones, tratarán de ocultarlas, para evitar el perjuicio que pudieran ocasionarles en caso de conocerse. Así, dado que la reputación de los partidos depende de lo que los otros — llámese opinión pública o llámese líderes de opinión— consideren de ellos, esta se convierte en una restricción externa en la medida en que han de tenerla en cuenta y actuar en consecuencia con objeto de conseguir sus intereses.

Pues bien, son las variaciones en estas dos restricciones externas las que van a generar la estructura de oportunidades propicia para que los partidos, tras un cálculo racional, decidan crear *ex novo* la legislación, o iniciar el proceso de reforma, aun asumiendo el coste que una ley de financiación les supone en términos de libertad de acción. Es decir, ante un cambio en tales restricciones, los partidos evaluarán si la situación previa (*dilema del prisionero* en la búsqueda de los recursos) les sigue resultando beneficiosa individualmente, o si, por el contrario, la situación les genera más costes que los que cabría esperar en caso de que existiera una ley de financiación. Si el coste de su situación previa es mayor, los partidos considerarán individualmente beneficioso cooperar para crear una ley o para

reformularla. En caso contrario, preferirán no asumir el coste de la cooperación (de la acción colectiva) y mantener el statu quo. Por tanto, la decisión de cooperar o no la toma cada partido individualmente considerado, en función de sus atributos, oportunidades, creencias y preferencias, y teniendo en cuenta los cambios en las restricciones económicas y en términos de reputación antes expuestos.

Como se ha dicho, tal cooperación se tendrá que dar tanto para crear una ley *ex novo*, como para reformarla. Es decir, para generar un resultado. Pero también para acordar qué regla de decisión se va a utilizar en tal empeño. Sobre esto nos detendremos un momento. A diferencia de dos estudios anteriores en los que se asume que el consenso es necesario para que se reforme el sistema de financiación (ver Martínez-Cousinou, 2007 y Koß, 2011), en esta investigación se sostiene que la selección de una regla de decisión es en sí misma una elección del grupo. No es algo que venga dado, sino que va a depender de los intereses de las partes implicadas en el proceso de negociación (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]:5). Asimismo, va a determinar el resultado de la cooperación.



Los partidos, dadas las restricciones expuestas y según sus atributos, oportunidades, creencias y preferencias, valorarán una vez que deciden cooperar qué regla de decisión resultará más favorable para conseguir el resultado esperado. Si bien las leyes de financiación pueden ser fruto de distintas reglas de decisión según el rango que se le atribuya en cada país, el hecho de que afecte a todos los partidos del sistema dota a este tipo de legislación de unas características peculiares. Una cuestión que puede propiciar la aplicación de reglas de decisión más inclusivas de las legalmente previstas en el país concreto. Por tanto, y de aquí se deriva una primera hipótesis:

H₁: Los partidos buscan maximizar sus intereses individuales a la hora de escoger la regla de decisión a utilizar en los procesos de aprobación y reforma de la ley. Tal maximización depende de:

H_{1a}: las características individuales de los partidos (atributos, oportunidades, creencias y preferencias) en el momento de la negociación.

H_{1b}: las restricciones económicas a las que se vea sometido cada partido.

H_{1c}: las restricciones en cuanto a reputación a las que se vea sometido cada partido.

De acuerdo con la *Hipótesis 1*, independientemente de qué regla de decisión esté prevista en cada sistema para la aprobación de las leyes de financiación política, cada partido apoyará una regla más o menos inclusiva en función de sus características individuales y de sus intereses en cada momento mediatizados por las restricciones económicas y en cuanto a reputación. Esto va a afectar el resultado de la acción colectiva. Es decir, la regla de decisión a utilizar surge de una decisión individual interesada de los partidos implicados en el proceso de negociación, pero con resultados colectivos.⁶⁵ Y esto porque, no solo el resultado de la acción colectiva (la ley) genera costes, sino también el propio proceso de acción colectiva. Unos costes que pueden ser mayores o menores en función de la regla de decisión que se utilice para producir el resultado (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]:42).

La literatura distingue dos tipos de costes de la acción colectiva (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]:43; Sartori, 1987:216-217): (a) *costes o riesgos externos*, que son los costes que soporta un individuo como resultado de la acción de otros, y sobre la cual el individuo no tiene control. Cuando un individuo resulta afectado por una decisión de la colectividad de la que no ha sido parte, está siempre expuesto a tal riesgo o coste externo; y (b) *costes del proceso de decisión o costes internos*, que son los costes del proceso de negociación en términos de tiempo, energía, productividad, etc.

La suma de ambos costes conforma lo que se denomina *costes de interdependencia*, que es el coste que supone para un individuo iniciar la acción colectiva (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]:44). El individuo racional tratará de reducir tales costes al mínimo cuando se enfrente a una situación de cambio institucional. Ahora bien, los costes de interdependencia variarán en función de la regla de decisión que se adopte.

Por un lado, la regla de la unanimidad o del consenso generalizado (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]: 69) es la única regla de decisión que elimina los costes externos, es decir, que evita que la acción de otros genere un perjuicio importante sobre cada una de las partes individualmente consideradas. Y esto debido al poder que adquiere cada parte en el proceso de negociación, que no siempre tiene que ser equivalente, dado por ejemplo el peso

⁶⁵ Asumir que la regla de decisión es fruto de una decisión individual de los actores que participan en el proceso de negociación, me lleva a desconocer, a priori, cuáles son los *veto players* (Tsebelis, 2002) imprescindibles en dicho proceso, es decir, qué actores con poder de veto serían estrictamente necesarios para cambiar el statu quo; pues no es lo mismo que la regla de decisión a utilizar sea el consenso que otro método menos inclusivo. Esto me lleva a descartar el uso de la teoría de los *veto points* (Tsebelis, 2002), que en otros trabajos ha sido aplicada con éxito (ver, por ejemplo, Koß, 2011). Además, como se verá en los capítulos 3 y 4, el problema de la reforma frustrada de la ley de financiación en ambos caso de estudio no se debió tanto al veto de un partido, como al hecho de que la propia ley, tal y como estaba configurada, inducía a la no referma (Shepsle, 2003).

desproporcionado que adquiere el actor que vota o hace la propuesta en primer lugar (Sartori, 1987:221). Pero, a cambio de eliminar los costes externos, la unanimidad o el consenso generalizado es la regla de decisión que impone más dificultades a los acuerdos. Es decir, es la que aumenta en mayor medida los costes de decisión, dada la dificultad de negociar los términos de la ley entre todas las partes implicadas.

Por otro lado, a medida que el coste de decisión se incrementa convirtiéndose en un obstáculo para la acción colectiva, los actores implicados en el proceso de negociación valorarán individualmente la elección de una regla de decisión menos inclusiva que la unanimidad (la regla de la mayoría), aun a cambio de incrementar los costes externos. Bajo las distintas posibilidades de reglas de la mayoría (cualificada, absoluta, o relativa), no todos los actores implicados tienen igual peso, si bien las posibilidades de llegar a un resultado colectivo se incrementan con respecto a la regla de la unanimidad.

Por tanto, a la hora de elegir una regla de decisión, los actores implicados elegirán entre reducir los costes de decisión, o reducir los costes externos (Sartori, 1987:222). Una cuestión que va a venir determinada por los intereses de cada parte, en función de sus características propias (atributos, oportunidades, creencias y preferencias) y según se vea afectada por las restricciones económicas y en términos de reputación anteriormente expuestas.

Seguidamente se explican cómo dichas restricciones afectan al proceso por el cual los sistemas de financiación se hacen más transparentes, determinando tanto la regla de decisión como el resultado mismo de la acción colectiva (la creación *ex novo* de la ley y sus sucesivas reformas).

2.2.1. El origen de la transparencia en el sistema de financiación de partidos: la creación *ex novo* de la ley

En esta primera etapa, en ausencia de regulación que dote de transparencia al sistema, cada partido puede tomar los recursos de donde quiera, ya que ni existen pautas sobre cómo han de financiarse, ni son fácilmente controlables por los ciudadanos. Esto lleva a una situación de *dilema del prisionero* en los términos expuestos anteriormente, en la que la estrategia dominante es la financiación corrupta. Todos quieren obtener ventaja competitiva sobre el resto y para ello no dudan en financiarse corruptamente si han de hacerlo, esperando, así, alcanzar una posición económica mejor que la de sus adversarios. Puesto que todos los partidos individualmente considerados tienen los mismos incentivos, el resultado es un círculo vicioso, colectivamente subóptimo, del que es complicado salir. Ahora bien, ¿qué

cambios en las restricciones expuestas generan los incentivos necesarios para que se apruebe el inicio del proceso de transparencia? ¿Qué les lleva a salir del *dilema del prisionero*?

a) Una situación severa de escasez en los recursos que los partidos son susceptibles de obtener. Y ello debido, bien a una reducción en las fuentes tradicionales de ingresos, o bien a un incremento coyuntural y/o estructural del gasto. Los partidos individualmente considerados (todos o algunos) perciben que su situación económica empeora e intuyen que eso les hace perder ventaja competitiva. Ni siquiera la posibilidad de financiarse de forma corrupta les permite obtener la posición ventajosa que desean en la competencia política. Los recursos son muy escasos y la demanda es muy elevada. No obstante, las restricciones económicas no afectan a todos por igual, por lo que esta variable por sí sola no va a generar los incentivos necesarios para que se coordinen en torno a la creación de una ley y, aún menos, en torno a un contenido específico. Ni siquiera en los casos en los que se producen propuestas sobre la necesidad de crear una ley, los costes de esta para los partidos (el coste de la acción colectiva y el coste del resultado mismo en términos de libertad de acción) siguen siendo mayores que el posible coste de mantener su situación de *dilema del prisionero*. En esta primera fase es necesario, por tanto, que se produzca, además, una variación en la segunda de las restricciones antes expuestas.

b) En efecto, ha de producirse una situación en la que la reputación de un partido o de varios se vea dañada por la aparición de un escándalo que genere dudas en la ciudadanía y en los líderes de opinión sobre la honestidad de estos en la búsqueda de sus recursos. En ese momento, el partido que considere que el daño en su reputación va a generarle más perjuicios tanto a corto como a largo plazo, va a abanderar la lucha contra la corrupción proponiendo una ley de financiación. Normalmente va a ser el partido del Gobierno el que inicie el proceso, dada su posición de vulnerabilidad en caso de que los votantes decidan ejercer un voto de castigo por las acciones cometidas (voto retrospectivo). Además, debido a su posición de poder, es el que se halla más expuesto a posibles situaciones de corrupción, ya que es quien está en situación de ofrecer más favores a cambio. Todo ello, junto al hecho de que proponer la ley le puede llevar a posicionarse de forma ventajosa, estableciendo un equilibrio que le favorezca, hace que, en tales circunstancias, el partido en el Gobierno tenga incentivos para iniciar el proceso. Pero, independientemente de quién proponga la legislación, los partidos van a tener incentivos para coordinarse dadas esas circunstancias.

Es decir, van a tener incentivos para hacerlo independientemente de sus atributos, oportunidades, creencias y preferencias. Y ello por dos razones:

En primer lugar, para no perjudicar su reputación, ya que no cooperar en el establecimiento de la transparencia del sistema para evitar así la corrupción, estaría mal visto tanto por la ciudadanía como por los otros partidos. Se trataría de un supuesto de aversión al riesgo: los partidos consideran que no secundar la iniciativa les puede resultar costoso en términos de reputación. El hecho de que no existan unos criterios de transparencia establecidos hace que, independientemente de sus atributos, oportunidades, creencias y preferencias (Shepsle, 2003:284-285), los partidos no puedan negarse a cooperar en pro de la creación de la ley.

En segundo lugar, para participar en el diseño del contenido de la ley, haciendo valer sus intereses individuales, y evitando los costes o riesgos externos (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]; Sartori, 1987). La ley que se apruebe va a restringir el ámbito de acción de todos los partidos, por lo que cada partido individualmente tiene un gran incentivo para participar en su diseño, defendiendo sus propios intereses y tratando de conseguir que estos se vean plasmados en el resultado final de la ley. Si se niegan a cooperar, puede ser que el partido mayoritario apruebe la ley haciendo primar sus propios intereses sin contar con la opinión de todos. Se trata de una estrategia proactiva en la que cada uno impide que la decisión de los otros se imponga sobre ellos y, sobre todo, que la decisión final restrinja demasiado sus intereses.

Por tanto, dada una situación de escasez económica y ante una situación que afecte a la reputación de uno o varios de los partidos, cada una de las fuerzas políticas decidirá cooperar en torno a la transparencia para reducir el coste de que se merme su reputación si no lo hacen, y para evitar los costes externos que puede generar el hecho de que el resto de partidos decidan aprobar una ley a sus espaldas. En tal caso, los costes individuales que genera la situación de *dilema del prisionero*, superan a los costes que pueden resultar de la existencia de una ley de financiación que les constriña. De ahí que decidan individualmente cooperar, es decir, emprender la acción colectiva. A partir de esto se deduce una segunda hipótesis:

H₂: Los partidos políticos se encuentran en una situación de dilema del prisionero de la que son incapaces de salir colectivamente a menos que: el coste individual de no hacerlo en términos de reputación y el coste individual que les supone no influir en el contenido de la ley —dado el beneficio que esperan sacar de ello—, supere el coste de dejar la situación de opacidad de la que disfrutaban. El daño en la reputación resulta fundamental en esta primera fase

para promover la cooperación de los partidos en torno a la transparencia (ver Figura 2.2).

Figura 2.2: Las restricciones económicas y en cuanto a reputación como solución al dilema del prisionero.

	TRANSPARENCIA	OPACIDAD
TRANSPARENCIA	(1) b, b	(2) d, a
OPACIDAD	(3) a, d	(4) c, c

Elaboración propia. $a > b > c > d$.

Si esto es así, y todos los partidos secundan dicha acción porque, (a) no quieren dañar su reputación, y (b) quieren participar en el reparto del pastel, la ley surgirá en esta primera fase con un amplio consenso. Puesto que no existe ley de transparencia previa, el coste o riesgo externo (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]; Sartori, 1987) que se deriva de la posibilidad de que los otros partidos acuerden la ley a espaldas de una de las partes, resulta tan elevado para cada formación que, independientemente de su posición en el juego, cada una individualmente defenderá la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión. Y esto aun sabiendo que el coste de alcanzar un acuerdo será superior que en caso de que se elija otra regla de decisión, al tener que producirse una negociación entre las diferentes partes sobre el contenido de la ley.

Por un lado, el partido mayoritario estará de acuerdo en consensuar la ley (pese a poder aprobarla mediante otra regla menos inclusiva) porque no conoce cuál será su posición en el juego en el futuro y con ello reduce la posibilidad de que más adelante un nuevo partido mayoritario quiera cambiar la ley a sus espaldas. Asimismo, en términos de reputación, podría estar mal visto por la opinión pública y por el resto de partidos que la formación mayoritaria aprobara una ley a su medida, máxime si dicha ley ha sido motivada por un escándalo previo de corrupción. Y más aún si tal ley incluye medidas favorables para los partidos (por ejemplo, financiación pública), a priori difícilmente justificables ante la ciudadanía, que hace que resulte estratégicamente más rentable para el partido mayoritario actuar de forma consensuada.

Por otro lado, el resto de partidos de la oposición tratará de evitar los costes o riesgos externos derivados de un diseño de la ley que no cuente con su propia participación. Asimismo, estos difícilmente podrían justificar ante la opinión pública la no participación, teniendo en cuenta que la situación previa (*dilema del prisionero*) es socialmente peor. De ahí que, tanto el partido mayoritario, como el resto de partidos de la oposición, opten por

utilizar el consenso generalizado o la unanimidad como regla de decisión. De esto se deriva una tercera hipótesis:

H₃: En el diseño inicial de la ley, los partidos tratarán de evitar los costes o riesgos externos derivados de la acción de los otros partidos, pese a que con ello se incrementa el coste de decisión. Por ello optarán individualmente por la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión.

En el momento de la negociación, sin embargo, entran en juego los diversos intereses individuales de los partidos encaminados a obtener ventaja competitiva sobre los demás. Las preferencias de las partes implicadas tienen distinta intensidad y esto permite la negociación sobre el contenido de la ley. A todas las formaciones les interesa que se produzca un resultado (una ley) y que se utilice la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión. Por tanto, el resultado deriva en un juego de suma positiva, que buscará tener un impacto lo más limitado posible sobre el equilibrio económico de los partidos, especialmente de los mayoritarios, a la vez que tratará de generar amplios beneficios (cuantos más, mejor) para las distintas formaciones (fundamentalmente las mayoritarias también). Los partidos, por tanto, van a tratar de beneficiarse colectivamente de la ley creando un nuevo equilibrio económico consensuado. Esto en cuanto a las potenciales oportunidades económicas que ofrece la ley (ver Cuadro 2.1).

En cuanto al diseño de las medidas de transparencia, la elección óptima para cada partido será la de mantener un nivel de transparencia que equilibre el beneficio —en cuanto a reputación se refiere— de incrementar el control sobre su propia acción, frente a los costes que ello le supone en cuanto a libertad de acción. Colectivamente, esto lleva a que lo que surja del consenso sea también una ley de mínimos. Se creará una ley que incremente la transparencia del sistema para que el daño en la reputación quede resarcido, pero sin que ello les genere grandes costes en términos de control. Por tanto:

H₄: Una vez que un cambio en las restricciones (económicas y de reputación) fuerza a los partidos a salir del dilema del prisionero, estos están interesados en cooperar en torno al contenido de la ley. El resultado es una ley que les beneficie colectivamente en términos económicos y que les restrinja lo menos posible en términos de control.

El resultado es una ley de mínimos que se convierte en un nuevo equilibrio en torno a la transparencia. No obstante, este nuevo equilibrio no es permanente. Un repaso empírico a las experiencias existentes en el nivel comparado muestra cómo las leyes de financiación suelen experimentar reformas posteriores encaminadas a incrementar la transparencia y el

control de las cuentas y de las actividades económicas de los partidos políticos. Los ejemplos varían desde el caso español, cuya ley de financiación ha sido reformada en una única ocasión⁶⁶, al caso italiano, con al menos diez reformas en su haber desde su regulación pionera de 1974, de las que tres de ellas (reformas de 1981, de 1993 y de 1997) han supuesto un incremento importante de la transparencia en este país. Pero no siempre los procesos de reforma que se inician, concluyen con éxito, sino que la experiencia empírica ofrece numerosos ejemplos de procesos de negociación que se dilatan en el tiempo y que acaban incluso frustrados.

Las idas y venidas que experimentan estos procesos nos llevan a preguntarnos tanto por las razones del fracaso de las reformas como el porqué del éxito de las mismas. Es decir, dado el equilibrio que se origina con la aprobación de la ley que da origen a la transparencia en la financiación, ¿qué lleva a los partidos a decidir incrementar su propio control? En el siguiente apartado se trata esta cuestión.

2.2.2. La profundización en la transparencia del sistema de financiación de partidos: la reforma de la Ley

Una vez que ya existe ley de financiación, esta fija las condiciones de la racionalidad restringida de los actores —los partidos políticos—, de manera que es de esperar que estos actúen con miras a maximizar sus propios intereses, aunque en esta ocasión dentro de los límites establecidos por la propia ley. Esta, por tanto, se convierte en una nueva *restricción* para la consecución de sus fines. Se trata de una restricción que actúa para todos, de manera que cada partido sabe que la ley condiciona también a sus competidores en su intento por maximizar su beneficio (Weingast, 1996). Esta situación de equilibrio va a perdurar hasta que un nuevo elemento externo genere los incentivos necesarios para que los partidos prefieran endurecer su propio control, estableciendo un nuevo contenido a la ley de financiación.

Ahora bien, ¿qué elementos externos van a ser esos? ¿Qué es lo que va a llevar a proponer la iniciativa para reformar la ley? La respuesta a estas preguntas nos remite nuevamente a un cambio en las restricciones antes expuestas. Para no ser repetitivos, baste decir que los partidos tendrán incentivos individuales para proponer una reforma cuando:

⁶⁶ En octubre de 2012 la Ley de Financiación de Partidos Políticos de 2007 fue nuevamente reformada. Esta última reforma trasciende el objetivo temporal de esta investigación.

- a) Consideren que su situación económica puede mejorar si logran cambiar la configuración de recursos establecida, con objeto de hacerla más favorable a sus necesidades.
- b) Consideren que reformar la ley les va a producir beneficios en términos de reputación.

No obstante, no todas las iniciativas legislativas que se proponen o, en general, no todos los intentos de reforma concluyen con éxito, sino que, como ya se dijo, muchos intentos acaban dilatándose en el tiempo hasta verse frustrados, al menos por un tiempo. Pero, ¿por qué se produce esto? Es decir, ¿por qué dicha coordinación no siempre se produce aun cuando los partidos hacen explícito su deseo de reformar la legislación? Y lo más importante, ¿qué va a llevar a que los partidos se coordinen con éxito en torno a la reforma?

La respuesta a estas preguntas nos remite nuevamente a los postulados del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional. Desde esta perspectiva, una vez que ya existe ley de financiación, el cambio institucional, es decir, la reforma, ha de ser explicada como producto de la interacción entre dicha institución, que es la que establece las reglas del juego, y los actores sociales, en este caso, los partidos políticos. Uno de los problemas que puede surgir a la hora de analizar el cambio o la reforma institucional desde la perspectiva de las intenciones de los actores tiene que ver con el hecho de que, con frecuencia, dichos actores se encuentran ante diversas situaciones o escenarios posibles, escenarios en los que existen múltiples equilibrios (Bardhan, 1999). A diferencia de lo que ocurre en el *dilema del prisionero*, donde existe una única situación de equilibrio, en otro tipo de interacciones entre actores sociales e institucionales los equilibrios son múltiples y también lo son las razones para elegirlos: no existe un motivo tan claro como en el *dilema del prisionero* para elegir un equilibrio en vez de otro. Cuando se produce una situación así es imprescindible que los actores lleguen a acuerdos para seleccionar uno de esos equilibrios, pero tales acuerdos son, a menudo, muy inestables y difíciles de alcanzar. Eso es, precisamente, lo que ocurre cuando se produce una *iniciativa de reforma* de la ley.

Cuando ocurre esto, los partidos individualmente considerados actuarán de acuerdo con las *Proposiciones* 1 y 2 antes expuestas. Es decir, realizarán un cálculo coste-beneficio y apoyarán la reforma cuando el beneficio esperado en términos económicos supere el coste de incrementar el control sobre su acción. En caso contrario, preferirán el statu quo. Pero, si bien en el inicio de la reforma los partidos tenían un poderoso incentivo para cooperar con

el fin de no perjudicar su reputación y con objeto de tomar parte en el diseño del contenido de la ley, una vez que esta ya existe, la estructura de incentivos que les lleva a reformarla es distinta. Y ello porque, dado que ya existe una ley con criterios de transparencia, el coste de los partidos de no secundar su reforma no es tan elevado en términos de reputación como lo era cuando dicha ley no existía. Aquellas formaciones que no estén interesadas en cambiar el statu quo siempre podrán justificar que la ley existente es válida para controlar la corrupción, y que lo que es necesario es ajustar el comportamiento a su contenido, por lo que la reforma no es necesaria, al menos por un tiempo.

Eso sí, una vez que el partido del Gobierno pone en marcha la iniciativa de reforma, o bien secunda la de otra formación, el resto de partidos (al igual que en la etapa anterior) querrán participar en el contenido de la ley si esta se reforma, con objeto de evitar posibles costes o riesgos externos. Pero, en caso de que no les interese individualmente el contenido de la nueva ley, querrán evitar que se produzca su aprobación, es decir, preferirán el statu quo.

Así, teniendo en cuenta que en esta fase del proceso (a) no todos los partidos han de querer reformar la legislación existente (siguiendo las *Proposiciones* 1 y 2), (b) que el statu quo sería más fácil de justificar públicamente sin dañar su reputación (porque ya existe legislación previa), y (c) que tanto los partidos que quieren reformar la ley como los que no tienen interés en evitar los costes o riesgos externos, la hipótesis que se deriva es la siguiente:

H₅: En el proceso de reforma de la ley, los partidos optarán individualmente por la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión para evitar los costes externos que les supondría que el resto de los partidos cambiaran el statu quo existente sin el consentimiento propio. En esta fase del proceso esta regla de decisión favorece el statu quo institucional.

Asumiendo que esta hipótesis es cierta y que el consenso es la regla de decisión que interesa individualmente a todos los partidos, el problema al que se enfrentan estos cuando se produce una *iniciativa de reforma* se puede representar por razones analíticas a través de un juego de coordinación con dos equilibrios posibles: {(reformar, reformar); (no reformar, no reformar)}.⁶⁷ En dicho juego no existen estrategias dominantes⁶⁸ que determinen el resultado, ya que, si así fuera, siempre que se propusiera una iniciativa de reforma, el

⁶⁷ No confundir un juego de coordinación con el *dilema del prisionero*, que es un juego de cooperación.

⁶⁸ Del mismo modo que en el *dilema del prisionero* la “financiación corrupta” era la estrategia dominante de los partidos y, por lo tanto, el resultado final del juego solo podía ser ése, si en esta ocasión “reformar la ley” fuera la estrategia dominante de los partidos la reforma se produciría. Pero no es necesariamente el caso: la reforma puede producirse o puede no producirse. Se trata ahora de un juego *sin* estrategias dominantes.

resultado sería la aprobación de la misma, algo que no ocurre siempre en la práctica. Al contrario, existen multitud de ejemplos empíricos en los que la reforma no se produce finalmente a pesar incluso de que los partidos hayan expresado su voluntad de reformar, iniciándose, por tanto, un proceso de reforma. Ahora bien, ¿por qué se produce esta paradoja? O lo que es lo mismo, ¿cómo es posible explicar los procesos frustrados de cambio institucional (de reforma de la ley) aun cuando los partidos expresan la necesidad de reformar?

Un juego de coordinación es aquel en el que los jugadores tienen preferencias idénticas (simétricas) con respecto a sus posibles estrategias y en el que existen varios equilibrios producto de esas preferencias. El problema que plantean los juegos de coordinación es que para que los jugadores alcancen el equilibrio que más les favorece tienen que llegar a un acuerdo para el que, con frecuencia, carecen de incentivo (Crawford y Haller, 1990:571). De esta forma, la solución de los juegos de coordinación —a diferencia de lo que ocurre con otros juegos— no es producto de la mera interacción de los jugadores, sino que solo se puede llegar a ella a través de un consenso sobre cómo jugar, esto es, sobre qué estrategia elegir. Si ese acuerdo no se da, el juego derivará hacia otro equilibrio menos atractivo.

¿Cuáles son los equilibrios en nuestro juego (ver Figura 2.3)? El par de estrategias {(no reformar, reformar); (reformar, no reformar)} —en el que las preferencias no son simétricas— no están en equilibrio porque no basta con que un solo jugador quiera la reforma. Si un jugador quiere la reforma y el otro no, el juego derivará hacia el resultado (d,D), esto es, el statu quo, puesto que ambos abogan por el consenso como regla de decisión: los jugadores no optarán por “reformar” haga lo que haga el otro, ni optarán por “no reformar” con independencia de lo que el otro haga. Por tanto, si uno de los jugadores plantea la reforma, esta solo saldrá adelante si el otro jugador prefiere la reforma al statu quo. Asimismo, los jugadores preferirán no reformar si el otro jugador prefiere el statu quo a cualquier cambio. Por eso (a,A) y (d,D) son equilibrios posibles del juego.

Ahora bien, volviendo a la pregunta anterior, ¿cómo explicar que el resultado sea el equilibrio (d,D) cuando se inicia un proceso de reforma en el que aparentemente todos están dispuestos a reformar, es decir, cuando todos quieren (a,A)? ¿Por qué una vez iniciado el proceso de reforma este puede quedar frustrado?

Figura 2.3: Escenarios posibles de la reforma.

		OPOSICIÓN (jugador 2) ⁶⁹	
		REFORMAR	NO REFORMAR
GOBIERNO (JUGADOR 1)	REFORMAR	(1) Consenso: Reforma de la Ley	(2) Statu Quo
	NO REFORMAR	(3) Statu Quo	(4) Statu Quo

Elaboración propia.

En los juegos de coordinación, al haber más de un equilibrio posible, tienen que darse razones externas a la propia estructura del juego para explicar por qué se elige un equilibrio en lugar de otro. Pues bien, cuando existen diversos equilibrios los mecanismos institucionales (la ley), junto con las preferencias de los actores, pueden forzar o favorecer la selección de un equilibrio en lugar de otro: se trataría, en los términos de Shepsle, de un *equilibrio institucionalmente inducido* (Shepsle, 1979, 1986).⁷⁰ A partir de aquí se deriva una hipótesis sobre las razones que llevan al fracaso de la reforma de la ley de financiación:

H₆: En el proceso de reforma de la ley, el mantenimiento del statu quo (no reformar) es un equilibrio institucionalmente inducido por la propia ley de financiación. Es la propia ley la que obstaculiza la reforma, haciendo que el statu quo permanezca aun en los casos en los que la iniciativa de reforma se ha puesto en marcha, llevando a los jugadores al equilibrio (d,D).

Esta hipótesis requiere una explicación. Como aparecía en el enunciado de la Hipótesis 4, el resultado de la cooperación entre los partidos en el origen de la legislación, es una ley de mínimos en términos de control. Esta situación va a permitir a los partidos un amplio margen de maniobra en términos de financiación que, en realidad, no quieren perder con una reforma que incremente la transparencia del sistema de financiación. El equilibrio (d, D) aparece como la solución de este juego de coordinación con dos equilibrios. Es la propia ley la que potencia la aparición de nuevas asimetrías en la financiación de los

⁶⁹ El jugador 2 es un jugador colectivo que engloba a todos los partidos de la oposición. El jugador 1 sería el partido del Gobierno.

⁷⁰ En su artículo clásico de 1979, Shepsle —una de las figuras centrales del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional en el terreno de la ciencia política— se plantea el problema de que en un proceso de elección social si bien el equilibrio depende de la configuración de preferencias de los individuos, “raramente está *garantizado* por esa configuración” (Shepsle, 1979:28). A su modo de ver, “la estructura institucional [...] tiene un importante impacto independiente en la existencia de equilibrio, y junto con las distribución de preferencias, codetermina las características del Estado (o estados) de equilibrio en un proceso de elección colectiva” (Shepsle, 1979:29). Dadas las preferencias de los actores sociales, las instituciones pueden, pues, inducir equilibrios. Eso es, precisamente, lo que planteo aquí en relación con los intentos frustrados de reforma.

partidos, así como el mantenimiento de las ya existentes, lo que hace difícil que los intereses de dichos partidos coincidan y puedan llegar a un acuerdo sobre la reforma de la ley. Por tanto, esta induce a los jugadores, dadas sus preferencias (maximizar el voto, maximizar los ingresos), al equilibrio (d,D). La regla de decisión escogida y la propia institución existente (ley) lleva a que ese sea el resultado del juego, frustrando el proceso de reforma.

Ahora bien, esto no significa que la reforma no se pueda producir. Como ya se dijo, los partidos se enfrentan a los procesos de negociación con distintas características en su haber, en términos de atributos, oportunidades, creencias y preferencias (Shepsle, 2003: 284-285). Es decir, no todos los partidos tienen el mismo peso en el proceso de negociación, ni tampoco la misma capacidad de forzar los acuerdos para que sus preferencias se incluyan finalmente en el resultado final. La propia decisión individual de aplicar como regla de decisión el consenso generalizado o la unanimidad lleva a que el peso de las partes se equilibre en el momento de la negociación, en el sentido de que el resultado ha de contener ciertas soluciones que satisfagan a todas las partes (juego de suma positiva). Pero, como bien se ha dicho, la opción por la unanimidad o el consenso generalizado es una decisión individual y, como tal, susceptible de cambiar según los intereses de cada parte (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]).

En el origen de la ley, el hecho de que no hubiese legislación previa con mecanismos de transparencia y la posibilidad de que posteriormente su posición en el juego cambiara, llevó a que incluso el partido mayoritario abogara por el consenso generalizado en la aprobación de la ley. Un consenso que, como se ha visto, resulta costoso de alcanzar en los estadios sucesivos del proceso de transparencia (reforma de la ley), tal y como se ha visto hasta ahora. Teniendo en cuenta esto, la reforma solo será posible si el partido con mayor peso y más oportunidades tiene incentivos suficientes tanto económicos como en términos de reputación para ponerla en marcha aun sin conseguir el acuerdo de los partidos, es decir, apelando a una regla de decisión menos inclusiva que la unanimidad. En otras palabras:

H₇: Si los partidos no logran coordinarse, la reforma solo será posible si el beneficio esperado por el partido mayoritario en términos económicos o de reputación supera el coste de aprobar la reforma sin consenso generalizado.

Esta situación derivaría en un resultado más próximo a los juegos de suma cero que a los de suma positiva (Sartori, 1987:230). Es decir, a diferencia del enfoque de la acción colectiva, que pone en valor el uso de la regla de la unanimidad, insistiendo en que la única

razón que lleva a aplicar una regla menos inclusiva es la de reducir los costes de decisión cuando estos alcanzan un valor muy elevado (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]: 103), desde esta investigación se defiende el uso estratégico que hacen las partes de la regla de decisión. Es verdad que una regla menos inclusiva facilita el acuerdo entre las partes. Pero, dado que esto se cumple con carácter general, siempre que en una negociación la necesidad de consenso generalizado impidiera la consecución de un resultado (en este caso, la reforma), las partes tendrían finalmente que haberla aprobado por algún tipo de mayoría. Como se ha expuesto anteriormente, eso no siempre ocurre, sino que la regla de decisión basada en la búsqueda del consenso impide en sucesivas ocasiones que la reforma prospere (status quo), sin que a ninguna de las partes se le ocurra avanzar en el proceso cambiando la regla de decisión. Por tanto, para que esto se produzca, el partido mejor posicionado tiene que tener un especial interés en imponer externalidades al resto de partidos. Es decir, en hacer valer sus preferencias frente al resto, sabiendo que esto no le va resultar perjudicial ni en términos de reputación, ni en términos económicos, sino más bien al contrario. Esto excluye la idea de óptimo (juego de suma positiva), y se acerca a un resultado de sumacero.

Las hipótesis hasta aquí expuestas serán contrastadas empíricamente en los capítulos 3 y 4. Pero antes conviene hacer un paréntesis para exponer los fundamentos teóricos y empíricos de los factores explicativos utilizados en el marco analítico, así como para presentar las principales implicaciones de los mismos.

2.3. Breve *excursus* sobre los factores explicativos utilizados en el marco analítico

La idea que subyace a las hipótesis planteadas en este capítulo es que tanto el origen como la profundización en la transparencia del sistema de financiación de partidos de un país concreto (la variable dependiente) están mediatizados por la lucha de intereses de los partidos y por su deseo de no ser controlado por el Principal. Por tanto, ambos momentos del proceso pueden ser explicados en virtud del análisis coste-beneficio que cada partido realiza de manera individualizada, y cuyo resultado le llevará a coordinarse o no con el resto de partidos. Mientras que el coste se analizará en términos de control —es decir, de restricción de la libertad de acción de los partidos—, los beneficios que obtengan en cada momento serán de dos tipos: beneficios en cuanto a ventajas económicas y beneficios en términos de reputación. Por tanto, los factores que van a explicar el proceso de creación y reforma de la legislación sobre transparencia en la financiación de partidos van a ser:

- a) El interés de los partidos por mantener una buena reputación.

- b) El interés de los partidos por obtener ventajas económicas sobre los demás.
- c) El interés de los partidos por no restringir su margen de autonomía.

Seguidamente se fundamenta teórica y empíricamente la inclusión de estos factores explicativos en el marco analítico expuesto y se argumentan sus principales implicaciones.

2.3.1. La reputación como factor explicativo

La inclusión de la reputación como factor explicativo en el marco analítico de esta investigación se fundamenta en criterios teóricos y empíricos.

a. Fundamentos teóricos: Como se expuso en el epígrafe 1.3, en la literatura sobre elección racional y sobre economía política la reputación constituye un activo clave en las relaciones contractuales entre dos actores. Tener la reputación de ser alguien que cumple los compromisos adquiridos en el contrato (ya sea en un contrato de compraventa, ya sea en el contrato político entre representantes y representados, etc.), servirá para generar confianza en la otra parte y con ello lograr contratos en el futuro (bien una nueva venta, bien la reelección en caso de que se trate de un político). Por ejemplo, Parker (2004), en su estudio sobre el Congreso de los Estados Unidos, considera la reputación como un recurso muy importante para los representantes políticos para ganar en seguridad laboral, ya sea mediante la reelección, ya sea en su búsqueda posterior de empleo en el sector privado.⁷¹

En la literatura específica sobre corrupción realizada desde la economía política, el concepto de reputación también ha sido utilizado a la hora de explicar teóricamente los intercambios corruptos (Kreps, 1990b; Kreps y Wilson, 1982; Rose-Ackerman, 1999; Lambsdorff, 2007a). Si en el pasado una de las partes implicadas en la transacción no se comportó de manera oportunista, esto supondrá una señal de preferencia de honestidad que dificultará su participación en futuros intercambios corruptos. Es decir, las acciones pasadas revelan una actitud moral que puede resultar beneficiosa para la consecución de otros fines en el futuro (Lambsdorff, 2007a:149). De ahí que autores como Shepsle (2003) y Parker (2004) consideren que la reputación pueda servir como mecanismo de control endógeno. Así lo entienden también Klitgaard (1988) y Della Porta y Vanucci (1999), quienes reflexionan sobre la importancia que para los actores puede tener el coste moral de la corrupción en una determinada sociedad ya que esto (añadido a los beneficios económicos

⁷¹ En este punto, el concepto de reputación mantiene conexiones evidentes con el de confianza (*trust*). Cuando los ciudadanos confían en los partidos, relajan el control que ejercen sobre los mismos, así que puede resultar muy útil para ellos fomentar dicha confianza para asegurar su futuro político. Ver al respecto Rose-Ackerman (2001) y Uslaner (2005).

esperados de la transacción) va a influir en la decisión de un determinado actor de involucrarse o no en un intercambio corrupto. Pero, además, la reputación puede actuar como mecanismo instigador de controles de carácter exógeno, es decir, de controles institucionales. Es en esta vertiente de la reputación en la que trata de indagar teórica y empíricamente esta investigación.

b. Fundamentos empíricos: La referencia expresa a la reputación como factor explicativo de los procesos de cambio institucional ha estado ausente en la literatura sobre corrupción y sobre financiación de los partidos. No obstante, indirectamente, sí que se ha aludido a esta cuestión a través de la importancia que empíricamente se le ha dado a los escándalos de corrupción, de forma que en numerosos trabajos se establece cierto vínculo entre la existencia de escándalos y la necesidad de reformar las instituciones (Alexander y Shiratori, 1994; Ewing, 1999; Pujas y Rhodes, 2002, 2005; Williams, 2000). Sin embargo, tal relación no ha sido analizada en profundidad de forma que sea posible explicar su importancia real en los procesos de reforma de la legislación. Recientemente, Koß (2011), en su análisis sobre los factores que guían la introducción de financiación pública en los sistemas, analiza como variable independiente “el discurso público sobre corrupción”, lo que en última instancia se refiere a la incidencia de escándalos en un determinado contexto y a la reacción política que estos pueden generar. No obstante, deja sin explicar por qué en determinadas circunstancias la existencia de una opinión sensibilizada hacia el problema de la corrupción no da como resultado una reforma institucional, y al contrario, por qué se producen reformas institucionales que no necesariamente son consecuencia de un importante periodo de escándalos.

Estas cuestiones apuntadas requieren de un análisis más en profundidad de la reputación como factor explicativo de los procesos de reforma, de ahí que en el marco analítico propuesto se haya introducido como *restricción*, de forma que se pueda analizar cómo un cambio contextual que afecte a dicha reputación puede generar un cambio en los intereses de los partidos con respecto a reformar o no y sobre el contenido mismo de la reforma.

2.3.2. Los recursos económicos de los partidos como factor explicativo

La inclusión de los recursos económicos de los partidos (o, lo que es lo mismo, de la competencia por los recursos), como factor explicativo en el marco analítico de esta investigación se fundamenta en criterios empíricos, aunque también teóricos.

a. Fundamentos empíricos: El incremento del coste de la política y la caída en las fuentes tradicionales de ingresos han sido citados en numerosas ocasiones para explicar los incentivos de los partidos para obtener financiación vía actividades corruptas (Pujas y Rhodes, 2005). No obstante, su importancia a la hora de justificar la introducción de regulación no ha sido tratada en profundidad, más allá de haberse apuntado su relación con la introducción de financiación pública en algunos sistemas (Fisher y Eisenstadt, 2004:621; Nassmacher, 2003). Por tanto, empíricamente, la importancia de los recursos económicos de los partidos (en concreto, de su distribución desigual) en la generación de incentivos para introducir y reformar las leyes de financiación requiere de un análisis más profundo. Esta cuestión es tratada en esta investigación, pero para ello, conviene fundamentarla teóricamente.

b. Fundamentos teóricos: Aunque teóricamente la importancia de los recursos económicos como factor explicativo no ha sido tratada como tal, existen al menos dos argumentos de los cuales se puede deducir su relevancia. El primero de ellos es que el dinero en política es clave en cuanto que afecta al gasto político (Johnston, 1985:256-77) y que, como se ha demostrado empíricamente, el gasto de los partidos puede afectar a sus resultados electorales (Jacobson, 1980, 1990; Johnston y Pattie, 1995). Es decir, las disparidades en los recursos financieros de los partidos distorsionan la competencia política a favor de aquellos más ricos y que más gastan (Nassmacher, 2003; Fisher y Eisenstadt, 2004:622). Por tanto, es posible deducir la existencia de una relación intrínseca entre los recursos de los que dispone un partido y su capacidad para competir en la arena electoral.

El segundo de los argumentos se refiere a la asunción derivada de la teoría de la elección racional de que los actores (en este caso los partidos entendidos como un actor colectivo) son autointeresados y maximizadores de utilidad, es decir, que actúan siguiendo sus propios intereses tratando siempre de maximizar su beneficio. Como ya se expuso en el capítulo 1, lo que el político racional quiere (en este caso los partidos) es ganar elecciones (Downs, 1957; Riker, 1962)⁷², ya sea entendiendo estas como un fin en sí mismo o como un medio para conseguir otros beneficios.⁷³ Si esto es así, está claro que los recursos económicos de los que dispone un partido van a ser clave para la consecución de su principal interés. Y puesto que, como se ha dicho, la cantidad de recursos de los que

⁷² De hecho, la definición de Downs (1957:25) de partido político recoge esta visión autointeresada de la política y en la que el objetivo principal es conseguir la victoria electoral: “[political parties are defined as] a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election”.

⁷³ Entre esos beneficios se hallarían la posibilidad de que los políticos obtuvieran un buen empleo una vez que se retiraran de la política (Parker, 2004:48).

dispone está relacionada con su capacidad competitiva, se deduce de ahí que los partidos van a seguir la una lógica de cuantos más recursos mejor y cuanto más sobrepasen a sus rivales pues tanto mejor también.

La aceptación de estos dos argumentos relacionados con la importancia de los recursos económicos y su incorporación al marco analítico tiene una serie de implicaciones teóricas y empíricas:

En primer lugar, la defensa de que los partidos siguen una lógica de cuantos más recursos mejor, independientemente de lo que posean ellos mismos y sus rivales, implica rechazar a priori la distinción que hace Scarrow (2004) entre dos tipos de estrategias de los partidos a la hora de posicionarse en torno a la reforma del sistema de financiación: una es la que ve la búsqueda de más dinero como un objetivo en sí mismo (“revenue-maximizing view”); es decir, independientemente de las circunstancias y de la financiación del resto de formaciones, los partidos siempre van a tratar de conseguir más dinero y cuanto más, mejor. La otra es la que depende de la situación económica inmediata del propio partido y de la de sus rivales, lo que resulta en un comportamiento estratégico con vistas a una posible reforma (“electoral economy view”). Según Scarrow (2004), la opción por una estrategia u otra permitirá situaciones bien de connivencia entre los partidos sobre el contenido de la legislación (en el primer caso) o bien de conflicto (en el segundo). A diferencia de esta autora, considero que la principal preferencia de los partidos es siempre conseguir cuanto más dinero mejor. Además, considero que ello no solo va a llevar a los partidos a situaciones de colusión o connivencia a la hora de afrontar cualquier reforma de la legislación, como establece la autora, sino también a situaciones de conflicto. Solo así es posible explicar por qué los partidos cártel (que, según ella, tendrían una estrategia preferente de connivencia con objeto de conseguir más dinero), no se ponen de acuerdo en determinadas ocasiones en torno al contenido de las reformas, quedando frustradas por mucho tiempo. Una situación que cabe explicar atendiendo al conflicto de intereses que se produce entre los partidos, precisamente debido a que todos son actores “revenue-maximizing”.

En segundo lugar, en relación con lo anterior, en la literatura sobre financiación se acepta la idea de que los denominados partidos cártel (Katz y Mair, 1995), en la búsqueda de su propia supervivencia económica, llegan a desarrollar estrategias conjuntas con el objetivo de recibir financiación pública (ver por ejemplo, Van Biezen, 2004). La esencia de esta tesis sobre los partidos cártel es que los políticos (o partidos) conspiran entre ellos y suprimen la competencia política con la finalidad de salvaguardar sus posiciones (Hopkin,

2004a:644). Es decir, independientemente de su ideología, e independientemente de los recursos de los que disponga el contrario, los partidos van a aceptar conjuntamente vincularse económicamente al Estado. Y lo harán mediante “una forma de acción colectiva entre los partidos en la que se requerirá a la formación que gobierna que mantenga la financiación pública para las formaciones de la oposición, y que, hecho esto, mantengan esta cuestión tan impopular fuera del debate político” (Hopkin, 2004a:635). Pero, si bien la tesis de los partidos cártel podría explicar la connivencia de estos partidos en torno a las medidas de financiación pública, no logra explicar qué tipo de estrategias (de connivencia o de conflicto) desarrollan las formaciones políticas en el resto de mecanismos que no sean estrictamente de carácter redistributivo, y si en tales estrategias se podría seguir defendiendo la distinción entre partidos cártel y partidos que no lo son. Es decir, a la hora de explicar el proceso de introducción de mecanismos de transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos, ¿es posible mantener tal distinción? De acuerdo con los supuestos teóricos expuestos en el marco analítico, la respuesta a esta pregunta sería negativa, puesto que desde ella se defiende que los partidos entran en una competición permanente por los recursos económicos. Por tanto, el conflicto, en vez de la connivencia, sería la norma, dados los intereses encontrados de los partidos por encontrar más financiación y más que el resto. Esta afirmación, no obstante, requiere de un mayor análisis y de contrastación empírica, tal como se hará en los siguientes capítulos.⁷⁴

En tercer lugar, la aceptación de que los partidos son maximizadores de utilidad y de que para la consecución de su principal objetivo buscan obtener cuantos más recursos mejor, implica restar poder explicativo al papel de la ideología de los partidos en el proceso de aprobación y reforma de los mecanismos de transparencia. Es decir, en esta investigación se defiende que los partidos, independientemente de su ideología, buscan ganar las elecciones y que para ello son “revenue-maximizing”. Esto, que se deriva de las premisas de la teoría de la elección racional, puede justificarse también sobre la base de que, a diferencia de otras cuestiones, la transparencia y el control de la corrupción son lo que se denominan “valence issues” (Stokes, 1963), es decir, cuestiones que no permiten la aparición de posiciones en desacuerdo y que no se reducen al espacio de competición izquierda-derecha. Por tanto, es de esperar que lo que explique la decisión de los partidos de introducir una ley de financiación o de reformarla posteriormente no sea una cuestión

⁷⁴ No es el cometido de este trabajo profundizar en la tesis de los partidos cártel, sino solo evaluar tangencialmente su posible influencia en la configuración de las leyes de financiación de partidos entendidas como mecanismos de control de la corrupción.

fundamentada en la ideología de la formación en cuestión, sino en su interés por mejorar su posicionamiento económico y por mejorar su reputación o evitar dañarla.

2.3.3. El interés de los partidos por mantener su autonomía de acción como factor explicativo

La inclusión de la falta de interés de los partidos por autocontrolarse como factor explicativo en el marco analítico de esta investigación se fundamenta en criterios fundamentalmente teóricos, aunque también empíricos

a. Fundamentos teóricos: Como se expuso en el capítulo 1, tal interés por mantener el mayor margen de autonomía posible se deduce del marco teórico basado en la Teoría de la Agencia: la existencia de asimetrías informativas dificulta el control del Agente por parte del Principal, permitiendo que aquel pueda conseguir sus intereses aun cuando estos se alejen de los del Principal. Por ello, en la consecución de sus intereses (ganar elecciones), los partidos querrán mantener el mayor margen de autonomía posible para que sus acciones estén poco controladas tanto por los ciudadanos como por el resto de los partidos. Solo así podrán desarrollar, en caso de que lo consideren, estrategias difícilmente justificables públicamente encaminadas a obtener los recursos económicos necesarios para ser competitivos electoralmente. Y todo ello sin causar daño a su reputación. Es decir, en la consecución de sus intereses, la transparencia puede resultar muy costosa para los partidos. Ahora bien, como ya se ha dicho, la transparencia es un “valence issue” sobre cuya bondad existe acuerdo generalizado en la sociedad, por lo que los partidos tienen que dar respuesta a las demandas de transparencia aunque esto pueda perjudicar sus intereses individuales.

Por tanto, la inclusión del interés de los partidos por no estar sujetos a control, en conjunción con los otros dos factores explicados, permitirá analizar las estrategias desarrolladas por tales formaciones, primero, para eludir el control y, segundo, para establecer mecanismos que limiten lo menos posible su margen de maniobra mientras que dificulten la labor de sus adversarios políticos. Es decir, permitirá analizar hasta qué punto se producen estrategias manipuladoras (Dixit y Nalebuff, 1991; Shepsle y Bonchek, 1997) tanto en el discurso de los partidos sobre la transparencia, como en el diseño mismo de las leyes de financiación. Esta cuestión, que no ha sido analizada en profundidad en la literatura sobre corrupción y financiación de los partidos, se basa también en fundamentos empíricos.

b. Fundamentos empíricos: Salvo excepciones (Martínez-Cousinou, 2007 y Martínez-Cousinou y Andersson, 2009), el uso de estrategias manipuladoras por parte de los partidos para eludir ser controlados en el ámbito de su financiación no ha sido analizado

empíricamente. No obstante, sí que existen referencias puntuales en la literatura sobre financiación a la dificultad que entraña el implementar mecanismos institucionales de control, habiéndose incluso aludido a la falta de predisposición de los partidos a hacerlo, de forma que en ocasiones, las regulaciones son simplemente gestos simbólicos de los partidos destinados a dar la impresión de que se está haciendo algo al respecto (Nassmacher, 2003; Fisher y Eisenstadt, 2004). Se trata de un factor de gran interés que requiere de un estudio empírico más en profundidad y por ello se ha incluido en el marco analítico de esta investigación.

Según se ha visto hasta aquí, el proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación de los partidos será analizado atendiendo a los intereses de los partidos con respecto a mantener su buena reputación, a incrementar sus recursos económicos para ser más competitivos, y a mantener el mayor margen de maniobra posible a la hora de financiarse. En el siguiente epígrafe se expone la metodología de la investigación, así como cuáles van a ser los casos elegidos para la contrastación empírica de las hipótesis.

2.4. Metodología comparada, narrativa analítica y justificación de los casos de estudio

Para evaluar la validez empírica de las hipótesis y, por tanto, del marco analítico expuesto, estas se contrastarán con datos procedentes de los contextos más diversos, siempre que se circunscriban a los sistemas democráticos occidentales. Y esto por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque es en ellos en los que el sistema de partidos está más consolidado, por lo que resultará más claro analizar los intereses que persiguen cada uno de los partidos a la hora de aprobar o reformar la ley de financiación. En segundo lugar, porque es en tales sistemas en los que la relación entre gobernantes y gobernados en cuanto al control se refiere puede ser analizada siguiendo la perspectiva de la Teoría de la Agencia y donde, además, sus resultados pueden servir para evaluar la calidad democrática de los mismos.

Pues bien, de entre todos los posibles casos de estudio, las variables explicativas serán analizadas en dos contextos políticos diferentes, España y Reino Unido, en perspectiva comparada. Dado que de lo que se trata es de conocer si la aprobación y la reforma de la ley se asocian, como predice la teoría, con el interés de los partidos por conseguir ventaja competitiva sobre el resto (en términos económicos y de reputación) y por no restringir su margen de autonomía frente al Principal, el uso de la metodología comparada queda justificado, al ser esta la vía que permite detectar, entender y explicar la existencia de regularidades, así como de pautas divergentes (Mahler, 2000:3; Wilson, 1996:4), en el

comportamiento de los partidos en distintos sistemas políticos. Ahora bien, ¿qué tipo de aproximación a la metodología comparada resulta ser la más apropiada para esta investigación?

2.4.1. El diseño de “casos más diferentes” y la “narrativa analítica”

A la hora de aplicar la metodología comparada al estudio de un proceso político seguiré la lógica destinada a contrastar una teoría a través del análisis de países concretos. Estos, por tanto, no constituyen el objeto de estudio de esta investigación, sino el *contexto* en el que contrastar las hipótesis extraídas de la teoría (Oyen, 1990:7).⁷⁵ De esta manera, una vez testadas, se les supone validez generalizada dentro de los límites que establece la propia teoría. Pero, dado que de lo que se trata es de analizar un *proceso*, el estudio de tales contextos ha de ser en profundidad, no limitándose al análisis de los factores explicativos incluidos en el marco analítico. Por el contrario, se tendrán en cuenta los detalles concretos que guían el proceso desde la creación de la ley de financiación hasta sus posteriores intentos de reforma, sean estos exitosos o no. El *análisis diacrónico* y en *profundidad* permitirá obtener una visión más ajustada y certera de toda la complejidad que dicho proceso entraña, lo que redundará positivamente en la verificación de las hipótesis expuestas. Asimismo, permitirá mejorar la teoría en caso de encontrarse nuevas variables que puedan ejercer una influencia importante sobre la variable dependiente, lo que supone asumir a priori que la teoría no tiene por qué ser completamente válida.

Por tanto, frente a la aproximación estadística a la política comparada, cuyo fin último es comprobar proposiciones sobre la relación existente entre variables políticas en diversos países —y en cuya versión más radical, tales países dejarían de serlo para convertirse en conjuntos de variables (ver Przeworski y Tenue, 1970)⁷⁶—, la aproximación por la que se opta en esta investigación es aquella a la que Peters (1998:6), siguiendo a Lijphart (1971) denomina “configurative”, es decir, que permite configurar las partes que componen el caso de estudio. En esta el propósito principal es el estudio exhaustivo y en profundidad de los

⁷⁵Kohn (1989; en Oyen, 1990:7) identifica 4 tipos de investigación en política comparada según el propósito del investigador a la hora de escoger los países de estudio. Estos pueden ser: 1) el objeto de estudio (el interés del investigador descansa principalmente en los países estudiados); 2) el contexto de estudio (el interés se encuentra en contrastar la generalidad de unos resultados en dos o más países); 3) la unidad de análisis (donde el interés está en investigar cómo los fenómenos sociales están sistemáticamente relacionados con las características de los países investigados); y 4) parte de un estudio transnacional (donde los países son entendidos como componentes de un gran sistema internacional).

⁷⁶Como afirman estos autores: “The bridge between historical observations and general theory is the substitution of variables for proper names of social systems in the course of comparative research” (Przeworski y Tenue, 1970:25).

casos escogidos, de manera que al final de la investigación se acabe conociendo la lógica de la vida política en ellos.

Esto no significa que las variables a analizar sean específicas del caso concreto, sino que de lo que se trata es de ver cómo las variables de micro-política incorporadas en las hipótesis (en nuestro caso, los intereses de los partidos) actúan y se relacionan en la práctica. Para ello el análisis del contexto político, social y económico resultará también de gran utilidad, siendo, por tanto, la *metodología cualitativa* la que predomine en el estudio. Como afirma Peters (1998:8), incluso “el análisis comparado más formal no necesita, y no debería, ni abandonar totalmente la preocupación tradicional hacia los casos reales y los países reales, ni ser completamente cuantitativo con objeto de poder ‘testar’ hipótesis”.⁷⁷

La clave de la validez de la metodología comparada no descansa, por tanto, en el tipo de aproximación que se utilice —predominantemente cuantitativa o predominantemente cualitativa—, sino que, como advierte la literatura (Peters, 1998), serán igualmente válidas siempre que el diseño de la investigación y la selección de los casos resulten ser los apropiados. Con respecto a esta última cuestión, las posibilidades son diversas, yendo desde el estudio de un caso único, al análisis de grandes bases de datos sobre todos los países del mundo, pasando por el análisis de procesos similares y de instituciones específicas en un número de países seleccionados.⁷⁸

Pues bien, dado el tipo de investigación de que se trata, y dada la opción por una aproximación “configurative” (Lijphart, 1971) a la hora de testar las hipótesis de partida, la elección de un número pequeño de países escogidos estratégicamente resultará adecuada para comprobar la validez de estas. En concreto, son dos los casos de estudio escogidos de entre todos aquellos susceptibles de ser incluidos en la muestra por cumplir dos condiciones apriorísticas derivadas del interés propio de la investigación:

a) Ser una democracia consolidada a día de hoy perteneciente al área geopolítica de Europa occidental. En concreto, la división la estableceré en función de la pertenencia a la Unión Europea hasta el proceso de adhesión de 1995. Con ello asumo que los países susceptibles de ser estudiados comparten unos criterios democráticos similares, al menos, desde hace más de una década.

⁷⁷ Las comillas se corresponden con el texto original en inglés. Traducción propia.

⁷⁸ Según el tipo y el número de casos que se estudien, los trabajos comparados pueden ser (Peters, 1998: 10; Wiarda, 2007:4): a) Estudios de caso único; b) Análisis de procesos similares en un número de países seleccionados; c) Estudios que desarrollan tipologías u otras clasificaciones de países o unidades subnacionales; d) Análisis de datos descriptivos en un área geográfica específica; e) Análisis de datos de todos los países del mundo.

b) Poseer una ley de financiación de partidos políticos que incluya cláusulas de transparencia y cuyo contenido haya sido objeto de propuestas de modificación posterior en la línea de profundizar en dicha transparencia.

Sobre esta última cuestión conviene detenernos. Como se ha visto en el epígrafe 1.4, las leyes de financiación política son aquellas que regulan las pautas de ingresos y de gasto de los partidos, las fuentes de financiación que les están permitidas y los mecanismos de divulgación y control que existen para vigilar que no se desvíen de su cometido, así como los posibles castigos destinados a desincentivar su incumplimiento. Y esto tanto para afrontar las campañas electorales, como el día a día de su estructura organizativa. Pues bien, la regulación relativa a los partidos puede encontrarse contenida en distintos tipos de leyes (leyes electorales, leyes de partidos, leyes de financiación y las propias constituciones), así como en una multiplicidad de disposiciones que regulan de manera tangencial algún aspecto relativo a tales formaciones políticas.⁷⁹

No en todos los países la legislación sobre partidos está igualmente configurada, sino que existen diversas posibilidades. En ocasiones, casi la totalidad de las cuestiones relativas a tales formaciones, incluida su financiación (electoral y ordinaria, en su caso), quedan reguladas por virtud de una misma ley. Normalmente se denominan leyes de partidos. Tal es el caso de la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* vigente en Reino Unido; de la *Federal Law on the Activities, Financing and Campaigns of Political Parties (Political Parties Act)* vigente en Austria desde 1975; de la Ley de Partidos Políticos (*Parteiengesetz*) alemana de 1967 y de la Ley de Partidos Políticos finlandesa de 1969. En todas ellas se regula la financiación y otros aspectos de los partidos, sin perjuicio de que a su vez existan leyes electorales específicas que regulen cuestiones relativas a la organización de tales formaciones durante las campañas. Puede ocurrir también que la financiación, así como la transparencia y control se regulen desde la propia ley electoral, de forma que ni existan leyes específicas de financiación, ni leyes generales sobre partidos políticos. Tal es el caso de la Ley Electoral de 1997 en Irlanda.

En la mayoría de los casos, sin embargo, existen leyes de financiación específicas que conviven con las leyes electorales (Francia, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Países Bajos e Italia). Incluso, que conviven a su vez con una ley de partidos, de forma que, como ocurre

⁷⁹Ver IDEA *Party Laws Database*, del *National Democratic Institute for International Affairs*, en http://ndi.pointinspace.com/fmi/iwp/cgi?-db=NDI_Rule_Matrix_Copy&-loadframes (consultado el 30 de enero de 2012).

en Portugal y España, existen simultáneamente una ley de partidos, una ley electoral y una ley de financiación.

Por tanto, la financiación de los partidos se regula a través de diferentes configuraciones legislativas en el nivel comparado, incluyendo la regulación a través de leyes de partidos, de leyes electorales y de leyes específicas de financiación política. Pero ocurre también que no siempre tales leyes referidas específicamente a la financiación regulan en exclusiva todos los ingresos, gastos y mecanismos de transparencia y control de los partidos, sino que algunos de estos aspectos quedan regulados por otros tipos de leyes. Tal es el caso de España, donde aparte de la Ley de Financiación de Partidos de 2007, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985, recoge no solo los procedimientos a seguir para la celebración de cualquier tipo de comicios, sino también la regulación de la financiación en época electoral. No obstante, el grueso de la regulación sobre financiación se encuentra en la citada ley de 2007, donde se recoge la financiación ordinaria de los partidos, así como la mayoría de los procedimientos de transparencia y control.

Igualmente ocurre en el caso griego, donde la Ley 3202/2003, sobre elecciones locales y municipales, contiene provisiones relativas a la financiación de los partidos y a la transparencia en época electoral. Si bien, nuevamente, el grueso de tal regulación se encuentra contenido en la Ley 1443/1984, sobre financiación pública de partidos políticos. También en Finlandia la ley principal que regula la financiación (Ley 10/1969 de Partidos políticos) convive con otras leyes en las que tangencialmente se regulan aspectos relacionados con ella (Decreto del Ministerio de Justicia de 21 de noviembre de 1990, sobre la supervisión de fondos públicos por los partidos y Ley 414/2000, sobre transparencia en las cuentas electorales).

Esta situación de convivencia entre leyes también se daría en Dinamarca, Irlanda, Bélgica y Reino Unido.⁸⁰ En este último caso, tal situación se da desde la aprobación de la *Political Parties and Election Act* en 2009, que supone una reforma de la anterior regulación de 2000, pero contenida en una nueva ley, de manera que ambas leyes (la de 2000 y la de 2009), conviven a la hora de configurar el sistema de financiación de partidos.

⁸⁰ En el caso danés existen dos leyes específicas relativas a la financiación de los partidos (la Ley sobre Financiación Pública de 1987 y la Ley sobre contribuciones privadas a los partidos políticos y divulgación pública de sus cuentas de 1990) que conviven simultáneamente. En el caso Irlandés, la convivencia se produce entre la Ley Electoral de 1992, la de 1997 y la Ley sobre publicidad de las donaciones y gasto electoral durante Elecciones Locales (1999). En Bélgica tal convivencia se produce entre la Ley Federal y una multiplicidad de legislación específica de las regiones. En el Reino Unido, además de la Ley de 2000 y de la de 2009, la *Electoral Administration Act* 2006 introdujo una cláusula específica sobre transparencia en la financiación política.

Dada esta diversidad de posibilidades, a la hora de decidir qué países son susceptibles de ser escogidos como casos de estudio, se ha tenido en cuenta la vigencia en ellos de una ley que regule la financiación de los partidos bien de manera exclusiva (leyes de financiación de partidos), o bien en conjunción con otros aspectos del proceso electoral (leyes electorales) o de los partidos (leyes de partidos políticos). Lo importante es que, independientemente del nombre que adquieran, sea en ellas en donde se establezca el grueso de las cláusulas de transparencia y control en el ámbito de la financiación. Una cuestión que es posible determinar incluso en los casos de cierta fragmentación legislativa.⁸¹

Asimismo, como ya se ha apuntado, la selección de los casos de estudio pasa por tener en cuenta una última característica: que el contenido de tales leyes haya sido objeto de propuestas posteriores encaminadas a profundizar en dicha transparencia. Que dicha reforma se haya producido finalmente o no, resulta irrelevante en un principio. Como también lo es que dicha reforma se haya producido a través de enmiendas puntuales a la ley principal, que se haya producido a través de una nueva ley que derogue totalmente a la anterior, o que se produzca una convivencia entre leyes. Lo que sí importa es que se hayan producido intentos de reforma, y procesos iniciados en ese sentido, que evidencien la necesidad de incrementar la transparencia y el control del sistema.

En virtud de ambos criterios considerados, los países candidatos a formar parte del estudio son todos los que aparecen en el Cuadro 2.2, excepto Luxemburgo y Suecia. En el primer caso, porque la ley de financiación era muy incipiente en el momento en el que se realiza esta investigación, no habiendo sido objeto ni de reforma, ni de intentos de reforma.⁸² En el segundo, por no disponer de regulación referida a la financiación de partidos que incluya cláusulas de transparencia, al dejarse esta cuestión en manos de un acuerdo voluntario entre los partidos representados en el Parlamento.⁸³

⁸¹Ver ANEXO IV. En él se incluyen las principales leyes de financiación en cada uno de los países considerados.

⁸²La primera Ley de Financiación de Partidos Políticos entró en vigor el 21 de diciembre de 2007. En esa fecha, esta investigación ya estaba centrada en los dos casos de estudio escogidos (España y Reino Unido). En 2012 está en proceso de reforma.

⁸³De acuerdo con la Tercera Ronda de Evaluaciones del GRECO, centrada en la transparencia en la financiación de los partidos, en Suecia “[...] there are no particular regulation in place [on transparency] more than the voluntary Joint Agreement between the seven political parties currently represented in parliament, which aims at bringing more transparency to the financial accounts of these parties, related organisation and election candidates” (GRECO, 2009a:12):

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf)
(consultado en marzo de 2012).

Cuadro 2.2: Países con regulación sobre financiación política con cláusulas de transparencia, reformas e intentos de reforma.

PAISES	REGULACIÓN CON CLÁUSULAS DE TRANSPARENCIA	REFORMAS E INTENTOS DE REFORMA
ALEMANIA	SÍ	6 reformas desde la primera ley de 1967. La última en 2004.
AUSTRIA	SÍ	18 reformas desde la primera ley de 1975. La última en 2010
BÉLGICA	SÍ	3 reformas desde la primera ley de 1989. La última en 2008.
DINAMARCA	SÍ	3 reformas a la ley de 1987. La última en 2006. 2 reformas a la ley de 1990 (sobre contribuciones privadas a los partidos y divulgación de las cuentas). La última en 2001
ESPAÑA	SÍ	1 reforma desde la primera ley de 1987. Data de 2007.*
FINLANDIA	SÍ	1 reforma a la ley de 1969. Data de 2010. Desde 2007 se plantea la necesidad de reforma del sistema.
FRANCIA	SÍ	4 reformas desde la primera ley de 1988. La última en 2011.
GRECIA	SÍ	2 reformas desde la primera ley de 1984. La última en 2002.
IRLANDA	SÍ	7 reformas desde la Ley de 1997. La última en 2007.
ITALIA	SÍ	10 reformas desde la Ley de 1974. La última en 2002.
LUXEMBURGO	----	----
PAÍSES BAJOS	SÍ	No se ha reformado desde 1999. En proceso de reforma desde 2008
PORTUGAL	SÍ	4 reformas desde la Ley de 1998. La última en 2010.
REINO UNIDO	SÍ	1 reforma desde la Ley de 2000**. Diversos intentos de reforma hasta 2009. Desde 2011 en proceso de reforma.
SUECIA	----	----

Fuente: Información específica y fuentes en Anexo IV. Información actualizada con fecha de marzo de 2012. Elaboración propia. (*) En octubre de 2012, al cierre de esta investigación, se produce una reforma parcial de la Ley de 2007. (**) En 2006 se introduce una mejora de la transparencia a través de una cláusula en una Ley no referida específicamente a la financiación (la *Electoral Administration Act* 2006).

De entre ellos, la elección de España y Reino Unido para verificar la teoría expuesta, responde al diseño de casos más diferentes (*most different systems design*) (Przeworski y Teune, 1970).⁸⁴ Dado que la teoría apunta a que son los intereses de los partidos por mantener a salvo su reputación y por obtener ventaja económica sobre los demás lo que determina la aprobación de la ley y su reforma, así como los procesos fracasados que se

⁸⁴Se trata de una estrategia de selección de casos cuya finalidad es demostrar la existencia de una conexión causal entre variables, independientemente del contexto del que se trate. Resulta muy similar al denominado “*Method of Agreement*” propuesto por Stuart Mill (1846) en el que la selección de los casos se hace en función de la existencia en ellos de una causa común (de una o de varias variables independientes comunes), mientras que el resto de las variables no se dan por igual en todos los países. En tal caso, la relación causal entre las variables independientes comunes y la variable dependiente queda probada.

puedan producir, el interés de la comparación radica en testar dicha teoría en dos contextos institucionales y culturales diferentes, de manera que se demuestre que, independientemente del país de que se trate, las variables independientes a analizar son condición necesaria para que el origen y la profundización en la transparencia se produzca en el ámbito de la financiación de los partidos.

En el diseño de casos diferentes no se le da importancia a priori a los factores sistémicos como posibles predictores del comportamiento, sino que se asume que la población total es homogénea —esto es, la forma en que se comportan los partidos políticos— pese a que pertenezca a distintos países. De esta manera, una vez identificadas las variables independientes en cada uno de ellos se observa si realmente influyen o no en la variable dependiente en la forma en la que predice la teoría.

En principio este diseño busca eliminar factores sistémicos irrelevantes, de ahí que los países seleccionados tengan que ser diferentes en cuanto a aspectos relevantes del sistema, tales como determinadas estructuras políticas o ciertas variables que puedan en un principio generar alguna influencia sobre la variable dependiente. Si se demuestra que las variables independientes influyen en esta última, la hipótesis quedará empíricamente contrastada.⁸⁵ En caso contrario, la literatura sobre metodología comparada establece la necesidad de incluir en el análisis factores sistémicos como posibles causas explicativas de la variable dependiente en los distintos países. Como afirman Przeworski y Teune (1970:38-39):

Mientras que [...] las hipótesis continúen siendo ciertas para todos los sistemas, no se hacen referencias a las características sistémicas propias de estos. Tan pronto como afirmaciones adicionales no puedan formularse de forma válida para todos los países [...], las hipótesis que afirman la inexistencia de diferencias entre sistemas ha de ser rechazada y el nivel de análisis ha de cambiar al estudio de los factores sistémicos.

Si bien, en sentido estricto, este tipo de diseño se corresponde con una metodología cuantitativa —al menos en ello se centraron sus autores en su origen— en esta investigación será aplicado de forma cualitativa, de manera que, como se expuso anteriormente, se pueda realizar un análisis en profundidad sobre el proceso institucional objeto de estudio: la aprobación y reforma de los mecanismos de transparencia en la financiación política.

En concreto, se utilizará la *narrativa analítica* como una metodología centrada en el estudio de casos y cuya finalidad es el análisis de los procesos de desarrollo institucional en su contexto histórico (Bates *et al.*, 1998; Arias, 2011). Pero, si bien la historia resulta

⁸⁵Lo que este tipo de diseño busca es eliminar posibles causas del fenómeno, más que encontrar posibles relaciones. Es decir, siguiendo la tradición Popperiana, lo que busca es falsar. El diseño de los casos similares (*Most similar Systems design*), por el contrario, busca posibles causas de la variable dependiente.

relevante para esta perspectiva, lo que realmente la distingue de otros enfoques, es el uso de modelos analíticos a partir de los cuales describir y analizar la realidad empírica presente en los casos de estudio. Es decir, la narrativa analítica es una forma de estudio de caso, pero bajo la cual subyace un modelo que motiva el análisis y permite enmarcar la recogida y exposición del material empírico (Shepsle, 2006:34-35).

Como se vio en el epígrafe 2.2, el marco analítico que se propone en esta investigación se basa en la elección racional y en la teoría de juegos. En el siguiente capítulo, dicho marco se contrastará empíricamente en los casos de estudio escogidos siguiendo una metodología comparada.⁸⁶ Y se analizarán de manera cualitativa y con atención al contexto histórico específico de cada caso, el cual será analizado conforme al modelo analítico subyacente. Una forma de complementar la metodología comparada con la *narrativa analítica* que resulta pertinente dado el objeto de estudio de esta investigación (ver Bates y Weingast, 1995; Munck, 2001). Con ello se tratará de salvar la dificultad que entraña el hecho de aislar variables independientes y establecer relaciones causales con la variable dependiente en un ámbito tan complejo y poco estudiado como el origen y el cambio institucional en lo relacionado con la profundización de la transparencia en la financiación de partidos.⁸⁷

2.4.2. Justificación de la selección de casos más diferentes: España y Reino Unido

La particular relación existente entre financiación de partidos y corrupción y, en concreto, los diferentes modos y tradiciones que imperan a la hora de controlarla, sacan a relucir cuestiones relacionadas con la naturaleza y la consolidación de la democracia en cada contexto. Como se vio en el epígrafe 1.5, algunos estudios apuntan a la existencia de una cierta predisposición cultural hacia la corrupción a la hora de explicar por qué unos países son más propensos que otros a este tipo de actos (Heidenheimer, 1996), hasta el punto de que se ha llegado a establecer una línea divisoria —la línea del olivo— entre los países más corruptos —los del sur de Europa— y aquellos considerados más virtuosos (Heywood, 2005:39). No obstante, el argumento en el que descansa esta investigación acentúa la importancia de los factores estructurales (institucionales) a la hora de explicar el grado de presencia del fenómeno con carácter general y, más concretamente, en el ámbito de la financiación de partidos.

⁸⁶ Ver Heywood (2002) como ejemplo de trabajo comparado entre España y Reino Unido.

⁸⁷ Esta cuestión ya la resaltaba Stuart Mill (1846), para quien la búsqueda de relaciones causales en el nivel comparado a partir de variables específicas no era el método apropiado para las ciencias sociales, al considerar que la complejidad de las relaciones causales que se dan en la investigación social limita las posibilidades de descubrir relaciones causales significativas (en Peters, 1998:29).

Ciertos países presentan unas características institucionales específicas originadas a lo largo de su historia —por ejemplo, la débil institucionalización del sistema de partidos en el sur de Europa—, que generan una particular estructura de oportunidades políticas para el surgimiento y el desarrollo de la corrupción en este ámbito (Pujas y Rodhes, 1998; Heywood, 1997; Hopkin, 2012). Tales características están relacionadas con un bajo nivel de desarrollo institucional de la democracia, de manera que es de esperar que aquellos países con una más larga tradición en este sentido, dispongan de un entramado institucional más eficaz para hacer frente al fenómeno de la corrupción.⁸⁸

Por tanto, en esta investigación se asume que no existe una cultura política corrupta en oposición a una cultura política transparente que determine los niveles de corrupción en la financiación de partidos de un país. Además, tampoco es cierto, según las hipótesis expuestas en el epígrafe 2.2, que los políticos y los partidos de un determinado contexto sean más dados a establecer mecanismos de control que en otros por una cuestión cultural o por una cuestión de tradición institucional y democrática. Por el contrario, independientemente de la cultura política y del nivel de desarrollo institucional del que disfrute un país en términos de transparencia y control, la mayor o menor predisposición por parte de estos a controlarse a sí mismos y reducir la incidencia del fenómeno en dicho ámbito dependerá de los incentivos que tengan en cada momento para hacerlo, en el sentido de salvar siempre sus propios intereses y salvaguardar el mayor margen de autonomía de acción posible frente a los ciudadanos. Es así como, según se defiende en esta investigación, se va desarrollando e institucionalizando en un determinado país el control de la corrupción en el ámbito de la financiación de partidos.

Por tanto, para comprobar la validez empírica de tales afirmaciones conviene, una vez descartado el elemento cultural, tener en cuenta el grado de institucionalización y de desarrollo democrático de los países, de manera que las hipótesis se puedan testar tanto en contextos caracterizados por una larga tradición institucional, como en aquellos en los que dicho proceso de institucionalización de la democracia haya sido más reciente y más débil.

Como punto de partida para justificar tal distinción me centraré en el concepto de *Gobernanza (Governance)* tal y como lo define el Banco Mundial, así como en los

⁸⁸ Desde el enfoque "estructural", en oposición al "cultural", se considera que la emergencia y el desarrollo de la corrupción dependen de factores institucionales. Defiende que la naturaleza de las prácticas sociales en un país determinado son reflejo del desarrollo a largo plazo de tanto de dichas instituciones —de lo que permitan o no permitan—, como de la particular organización del sistema político y social donde tales prácticas se desarrollen (Heywood, 1997:427). Por ello este enfoque sitúa el foco de atención en el desarrollo del Estado.

indicadores agregados que utiliza esta institución para operacionalizar dicho concepto. La *Gobernanza*, tal y como es definida,

comprende las tradiciones e instituciones a partir de las cuales la autoridad es ejercida en un país concreto. Esto incluye el proceso por el cual los Gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del Gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008:7).

Se trata de un concepto íntimamente ligado a la calidad democrática e institucional de los sistemas (Holmberg y Rothstein, 2012; Rothstein, 2011), por lo que, a partir de él es posible establecer una división entre aquellos países que son percibidos como más eficaces, transparentes y responsables ante sus ciudadanos y aquellos otros que lo son en menor medida.

Las seis dimensiones que se tienen en cuenta a la hora de operacionalizar el concepto de *Gobernanza* son (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008:7-8): (1) *Voz y accountability* (mide la percepción ciudadana sobre el nivel de participación en el proceso de selección del Gobierno, así como sobre la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad en los medios de comunicación); (2) Estabilidad política y ausencia de violencia (mide la percepción sobre la posibilidad de que el Gobierno se desestabilice o sea derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluido el terrorismo); (3) Eficacia del Gobierno (mide la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su nivel de independencia de cualquier tipo de presión política, la calidad de las políticas que se proponen e implementan, y la credibilidad del compromiso que tiene el Gobierno para realizar tales políticas); (4) Calidad regulatoria (mide la percepción sobre la habilidad del Gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan promover el desarrollo del sector privado); (5) Imperio de la Ley (mide la percepción sobre la calidad de las instituciones destinadas a hacer cumplir las reglas que rigen en la sociedad, especialmente las encargadas del cumplimiento de los contratos y de los derechos de propiedad, la policía y el poder judicial); (6) Control de la corrupción (mide la percepción sobre el grado en que el poder público es ejercido para fines privados, incluyendo tanto corrupción política como administrativa). Cada una de estas dimensiones es calculada para cada país a través de los datos procedentes de una gran variedad de encuestas de opinión, por lo que se trata de indicadores agregados.⁸⁹

⁸⁹Para conocer la metodología a partir de la cual se obtienen estos indicadores agregados véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010). Las puntuaciones obtenidas por cada país en cada uno de los indicadores

Con el fin de realizar una primera clasificación de los países incluidos en la muestra de acuerdo con los indicadores de *Gobernanza*, se ha tomado la puntuación que cada uno de ellos obtiene en cada una de las dimensiones expuestas entre 1996 y 2010. En primer lugar, se ha calculado la media que cada país obtiene en cada uno de los indicadores entre 1996 y 2010. Posteriormente, se ha calculado la puntuación media de cada país con respecto a los seis indicadores de *Gobernanza* (ver Tabla 2.1).

Tabla 2.1: Puntuación media por país en las seis dimensiones de Gobernanza entre 1996 y 2010, en relación con la media total de los países incluidos en la muestra.

	Voz y <i>Accountability</i>	Estabilidad política y ausencia de violencia	Eficacia del Gobierno	Calidad regulatoria	Imperio de la Ley	Control de la corrupción	MEDIA
ALEMANIA	1,40	0,96	1,67	1,52	1,64	1,88	1,51
AUSTRIA	1,27	1,14	1,86	1,58	1,86	1,98	1,61
BÉLGICA	1,41	0,89	1,74	1,28	1,30	1,37	1,33
DINAMARCA	1,60	1,17	2,15	1,79	1,91	2,44	1,84
ESPAÑA	1,20	0,13	1,36	1,25	1,21	1,19	1,06
FINLANDIA	1,58	1,50	2,13	1,74	1,95	2,42	1,89
FRANCIA	1,24	0,57	1,59	1,16	1,41	1,37	1,22
GRECIA	0,99	0,42	0,69	0,83	0,78	0,38	0,68
HOLANDA	1,57	1,11	1,92	1,80	1,75	2,15	1,72
IRLANDA	1,39	1,25	1,61	1,71	1,62	1,60	1,53
ITALIA	1,03	0,62	0,64	0,91	0,55	0,33	0,68
PORTUGAL	1,33	1,03	1,04	1,13	1,14	1,13	1,13
REINO UNIDO	1,35	0,50	1,75	1,77	1,68	1,90	1,49
MEDIA TOTAL							1,36

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores incluidos en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009). Datos en: www.govindicators.org. Consultado el 30 de enero de 2012.

La puntuación en cada una de dichas dimensiones se sitúa dentro del intervalo ± 2.5 , de manera que cuanto más se acerque a + 2.5, mejor será la puntuación obtenida. Dado que la muestra del estudio se compone de un total de 213 países⁹⁰, aquellos que puntúan por debajo de 0 se corresponden con otras áreas geográficas distintas a Europa. Por tanto, aquellos que se tienen en cuenta en esta investigación se hallan dentro del grupo con puntuaciones más elevadas. Aun así, como muestra la Tabla 2.1, se observan diferencias entre ellos. Para ilustrar tales diferencias, las puntuaciones obtenidas son comparadas con la media total de todos los países representados (1,36). A partir de ahí se establecen dos grupos de países: los que obtienen puntuaciones de *Gobernanza* por encima de la media

individuales que componen los indicadores agregados de *Gobernanza*, así como las fuentes de las que se obtienen en cada caso, aparecen en www.govindicators.org (consultado el 31 de enero 2012).

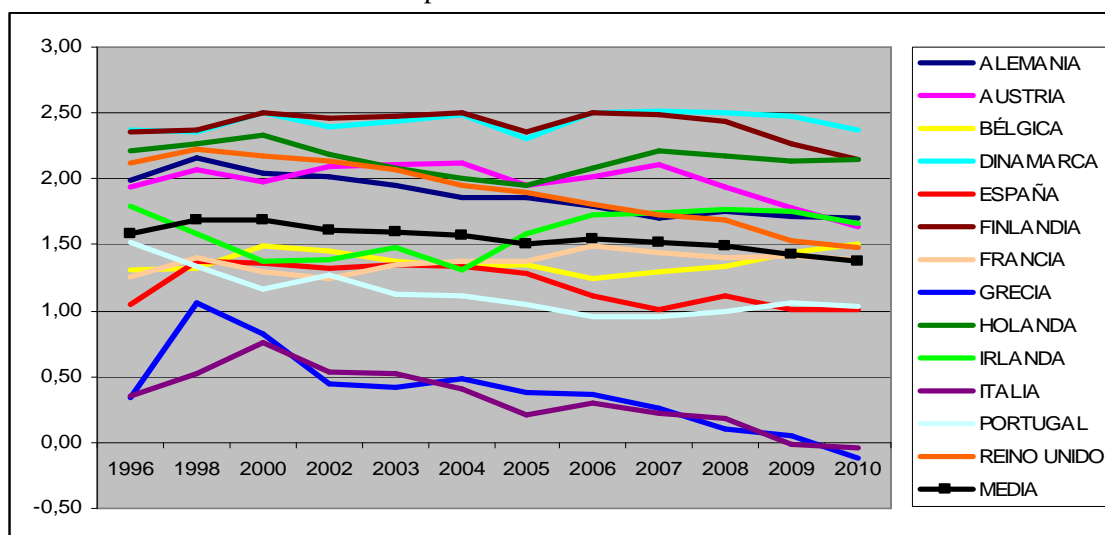
⁹⁰ Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (consultado el 31 de enero de 2012).

(Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda y Reino Unido), y los que puntúan por debajo de esta (Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal).

Si se tiene en cuenta solo la dimensión sobre el control de la corrupción, el resultado es similar al anterior, con la excepción de Irlanda, que entre 1998 y 2004, puntúa por debajo de la media de los países de la muestra, mientras que, a partir de 2005, lo hace por encima de dicha media. El Gráfico 2.1 muestra tales datos por países y de forma longitudinal entre 1996 y 2010 en relación con la media total por año de los países de la muestra (representada por una línea negra), con objeto de conocer cómo ha sido la evolución de la percepción sobre el control de la corrupción a lo largo de ese tiempo.

Del mismo modo, si se toman en consideración los datos procedentes del Índice Global de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para el intervalo temporal que va desde 1995 hasta 2010 y, a partir de ellos, se compara la puntuación obtenida por cada país año a año, con la media anual de todos los países de la muestra, el resultado en cuanto a los dos grupos que se distinguen es muy similar al anterior.⁹¹ Irlanda en este caso puntúa por encima de la media a lo largo de todo el periodo considerado, a excepción del año 2002 (Gráfico 2.3).

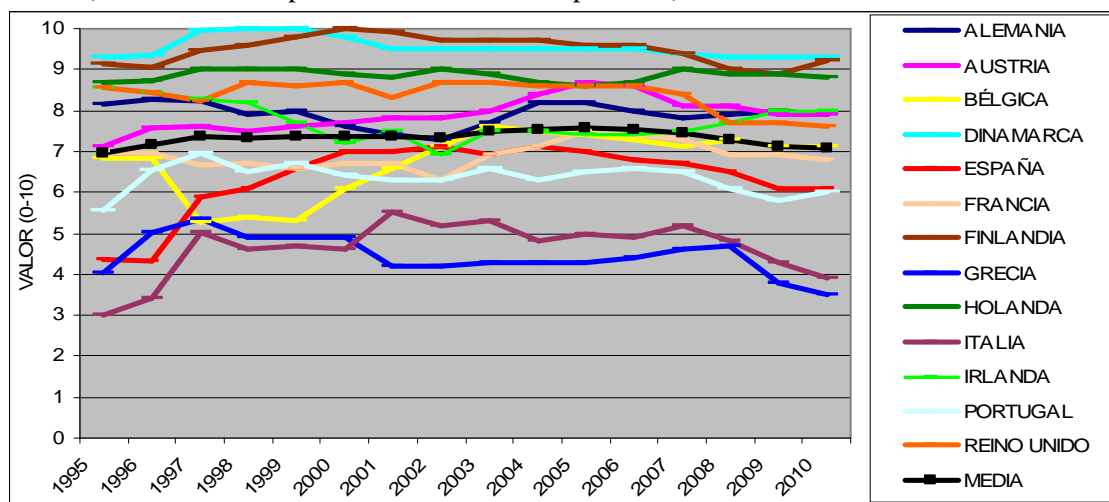
Gráfico 2.1: El control de la corrupción como dimensión de la Gobernanza. 1996-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores incluidos en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009). Datos en: www.govindicators.org. Consultado el 30 de enero de 2012.

⁹¹ Ver Andersson y Heywood (2009) para una crítica fundamentada sobre las debilidades de las herramientas elaboradas por Transparencia Internacional para medir la percepción de la corrupción y de los abusos que se cometen en su aplicación.

Gráfico 2.2: Índice de Percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. 1995-2010 (0: máxima corrupción; 10: máxima transparencia).



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia Internacional (1995-2010).

Por tanto, la distinción entre dichos grupos de países se mantiene —a excepción de las fluctuaciones del caso irlandés— tanto al medir el concepto de *Gobernanza* (países que son percibidos como más eficaces, transparentes y responsables ante sus ciudadanos de aquellos otros que lo son en menor medida), como cuando se analizan las puntuaciones obtenidas en el ámbito más concreto del control de la corrupción (países percibidos como más corruptos y en los que hay un control menor de la corrupción, de aquellos otros que lo son en menor medida).

Así, la elección de los casos objeto de la comparación pasará por mantener esta distinción, de manera que cada uno de ellos pertenezca a un grupo distinto. Pero, además de las diferencias en los niveles de percepción sobre el funcionamiento de las instituciones que impera en cada país, resultará necesario tener en cuenta una serie de factores contextuales que podrían tener alguna influencia en las decisiones de los actores, esto es, en el nivel micro. Las diferencias que presentan España y Reino Unido con respecto a tales factores, hacen de ellos los países más aptos para contrastar las hipótesis de esta investigación. Son los siguientes:

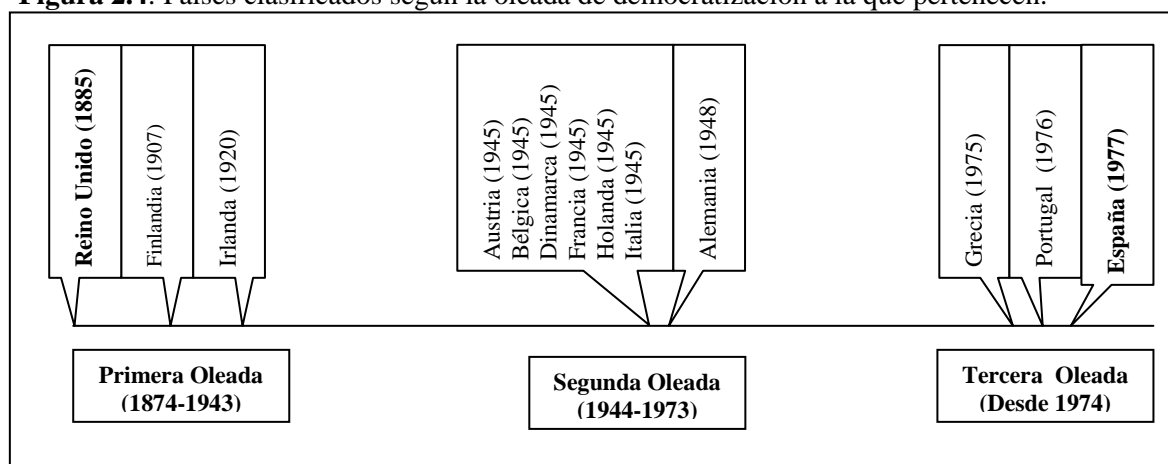
A) Tradición institucional democrática

Dado que lo que se pretende es comprobar la existencia de pautas similares en el proceso de aprobación y reforma de la legislación sobre financiación de partidos, resulta necesario tener en cuenta cuándo los países acceden a la democracia, de forma que sea posible descartar una *hipótesis alternativa* relacionada con la mayor exposición al sistema democrático como factor influyente a la hora de conocer si los partidos están más

predispuestos a autocontrolarse y a coordinarse, que en caso contrario. Y ello bien porque exista un mayor control y mayor nivel de exigencia por parte de la ciudadanía en aquellos contextos de larga tradición democrática que lleve a que los políticos estén más predispuestos a autocontrolarse y a coordinarse ante el miedo al castigo, que en aquellos de reciente democratización; o bien porque las elites políticas asimilen a lo largo de los años de exposición a la democracia una predisposición altruista hacia la transparencia, aunque ello en ocasiones se oponga a sus propios intereses.

Así, de las tres oleadas de democratización que cita la literatura especializada –de 1874 a 1943; de 1944 a 1973; y desde 1974 hasta la actualidad (Colomer, 2001:217-218)⁹²–, Reino Unido pertenece a la primera de ellas, siendo uno de los primeros países del mundo en establecer un sistema democrático (1885), y el primero de todos los que aparecen en nuestra muestra, mientras que España se sitúa en el extremo opuesto, al ser el país de más reciente democratización (1977) de todos los incluidos en ella (ver Figura 2.4). Esto tiene un impacto importante en diversos aspectos de gran interés para esta investigación:

Figura 2.4: Países clasificados según la oleada de democratización a la que pertenecen.⁹³



Fuente: elaboración propia a partir de Colomer (2001:217-218).

En primer lugar, en lo referente al *establecimiento de medidas de control* de la corrupción a través de un diseño institucional específico, Reino Unido se convierte en el país europeo con más larga tradición en este sentido. Ya en la primera mitad del siglo XIX, se pusieron en marcha las primeras medidas para promover la institucionalización paulatina de la democracia, y para ello las elites del momento priorizaron la necesidad de acabar con

⁹² Ver también el trabajo pionero de Huntington (1991).

⁹³ Se incluyen solo los países incluidos en la muestra, los cuales, cabe recordar, se han seleccionado en virtud de dos criterios: el hecho de ser una democracia consolidada perteneciente a la Unión Europea hasta el proceso de adhesión de 1995; y el poseer una ley de financiación que incluya cláusulas de transparencia y cuyo contenido haya sido objeto de propuestas de modificación en la línea de profundizar en dicha transparencia.

la corrupción política y electoral que existía, conscientes de los efectos debilitadores que esta podría tener sobre el sistema.

De la legislación aprobada en esa etapa incipiente, destaca el marco general provisto por *The Prevention of Corruption Acts 1889-1916*, la prohibición de obtener cargos honoríficos en el seno del Parlamento a cambio de dinero (*Honours (Prevention of Abuses) Act 1925*) y, en el ámbito concreto de la financiación, la *Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act 1883*, encaminada a eliminar la compra de votos y a evitar el gasto excesivo incurrido por los candidatos.⁹⁴ A estas y a otras medidas legales, hay que añadir una variedad de mecanismos institucionales de control externo, como son, los códigos de conducta, los sistemas de declaración y registro de bienes e intereses, o los diferentes sistemas de evaluación llevados a cabo por organismos independientes. La mayoría de ellos creados a partir de las recomendaciones sugeridas por el *Committee on Standards in Public Life* a mediados de los noventa.⁹⁵

La estabilidad política que ha caracterizado al sistema británico desde sus orígenes democráticos se explica por la conservación de dicha tradición institucional y la evolución constante a partir de la misma a través de reformas institucionales paulatinas, evitando en todo momento los cambios radicales y desestabilizadores que han sido la constante entre sus vecinos europeos, entre ellos España. Esto también explica la fuerte adherencia al imperio de la ley que profesan sus ciudadanos y el alto nivel de legitimidad del que goza el sistema (Kryzanek, 2004:91). De hecho, el Reino Unido se ha fraguado una reputación de buen gobierno en la esfera internacional (Kryzanek, 2004:69).

El caso español dista mucho del británico dada su corta tradición democrática. Con tan solo un breve y convulso periodo democrático en su haber —la II República (1931-1936)—, seguido de un largo lapso de casi cuarenta años de régimen autoritario, el país no conoció el desarrollo institucional propio de una democracia hasta entrado el último cuarto del siglo XX. Así, a diferencia del proceso de “democratización incremental” propio del caso británico, España inició su periodo democrático de manera rápida y mediante lo que se conoce como “transición a través de la transacción”, para resaltar la importancia de la

⁹⁴ Otras medidas incipientes relacionadas con la corrupción son: *Sale of Offices Act 1551*; *Sale of Offices Act 1809*. La *Prevention of Corruption Acts 1889-1916* es el nombre genérico que se le da a un conjunto de tres leyes encaminadas al control de la corrupción (*Public Bodies Corrupt Practices Act 1889*; *Prevention of Corruption Act 1906*; *Prevention of Corruption Act 1916*). Estas tres leyes, junto con la common law existente relativa al soborno, han sido reemplazadas por la *Bribery Act 2010*.

⁹⁵ Para un análisis del marco institucional de control de la corrupción vigente en el Reino Unido ver Martínez-Cousinou y Andersson (2009).

negociación y de los compromisos adquiridos entre las elites políticas (Share, 1986: ix; Hopkin, 2004b).

La urgencia del momento, unida a la falta de tradición y experiencia en el establecimiento de mecanismos de control institucional, dio como resultado la conformación de un sistema en el que el principal objetivo era el desmantelamiento de las viejas estructuras franquistas y su sustitución negociada por unos mínimos democráticos (legalización de los partidos políticos y elecciones legislativas competitivas), que poco a poco se irían ampliando. Lo importante era dar comienzo al nuevo régimen y hacerlo operativo cuanto antes sin levantar demasiados recelos ni en el núcleo duro franquista, ni en la oposición democrática más radical. Dadas esas prioridades, las medidas de control y de transparencia fueron prácticamente obviadas durante todo el proceso, hasta el punto de que a la altura de las elecciones de 1977, algunas prácticas caciquiles propias del siglo XIX, y que se habían mantenido durante la dictadura, seguían estando vigentes en determinadas zonas rurales del país (Share, 1986:137; Heywood, 2005:52).

Si bien estas han ido desapareciendo poco a poco, han sido sustituidas por otros tipos de prácticas vinculadas a la influencia que los partidos han adquirido en la estructura del Estado español y que encuentran su explicación en la forma en la que estos se constituyeron durante la transición democrática: el clientelismo de partido y el patronazgo de partido (Gellner y Waterbury, 1977; Robles y Álvarez, 1996; Heywood, 1995a, 1995b; Hopkin y Mastropaolo, 2001; Hopkin, 2001, 2006, 2012). De ellas se hablará en el capítulo 3. De momento, baste decir que tales prácticas, que, entre otras cuestiones suponen la interpenetración de las elites partidistas en las diversas instituciones del Estado, han ejercido una importante influencia no solo en la configuración del modelo de financiación imperante en el país, sino también en la forma en la que se han constituido las diversas instituciones de poder y de control. De hecho, frente a la clara separación existente en el Reino Unido entre los partidos políticos, por un lado, y el poder judicial, la burocracia y los medios de comunicación, por otro, en España la penetración de los partidos en dichas instituciones ha supuesto en ciertas ocasiones un debilitamiento de los denominados *checks and balances* necesarios para el buen funcionamiento democrático, así como una merma en la capacidad de control de la ciudadanía.

En segundo lugar, otra cuestión que resulta interesante controlar en los países objeto de estudio en relación con la tradición institucional democrática se refiere al *grado de consolidación del sistema de partidos*. Reino Unido disfruta de un sistema de partidos consolidado de larga tradición ininterrumpida, con dos partidos importantes con posibilidad

de gobernar (el Partido Laborista y el Partido Conservador), y un tercero (el Partido Liberal Demócrata) que ha ido ganando posiciones en la competencia política.⁹⁶ Se trata, por tanto, de un sistema de dos partidos y medio (Kryzaneck, 2004:101) en el que, si bien estos no han gozado de un estatus legal propio hasta el año 1998⁹⁷, están, sin embargo, perfectamente enraizados en la sociedad y disfrutan de una estructura organizativa totalmente consolidada. Esto les ha permitido tener una fuente de financiación segura y normalmente abundante, basada tradicionalmente en las cuotas de los afiliados, de manera que solo en épocas más recientes se ha ido introduciendo una limitada financiación pública, a la vez que se han dado los primeros pasos en la línea de establecer una regulación específica en este ámbito, hasta el año 2000 basado en la tradición (propia de la *Common Law* imperante), la voluntad de los partidos y ciertos acuerdos tácitos entre ellos.

Esta imbricación existente en el Reino Unido entre los partidos y la sociedad civil se observa también en la importancia que adquieren los sindicatos como pieza clave en la organización de los partidos de izquierda, en concreto del Partido Laborista que, desde su origen, ha encontrado en tales instituciones una fuente fundamental de ingresos y de apoyos.

Pues bien, frente a este modelo de sistema de partidos consolidado y arraigado en la sociedad, el caso español se sitúa en el extremo opuesto, en tanto que fue restablecido —y en gran parte creado *ex novo*— tras los casi cuarenta años de dictadura de partido único (Gunther, Montero y Botella, 2004). Tras la muerte de Franco en 1975, estos tuvieron que organizarse sin apenas recursos y sin una militancia importante en términos cuantitativos que les respaldase (Montero, 1981). De hecho, España no ha disfrutado nunca de un periodo estable de desarrollo político que llevase a la organización de partidos políticos de masas. La única formación que tuvo un cierto éxito en estos términos fue el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que al comienzo de la Guerra Civil contaba con un pico máximo de tan solo 90.000 afiliados, cifra que posteriormente sufriría una importante caída (Gillespie, 1998:75). Justo al inicio de la transición política los partidos políticos que se formaron experimentaron un rápido crecimiento, aunque en ningún caso se pondrían al nivel de otras formaciones equivalentes en Europa, ni en cuanto a afiliación, ni en cuanto a estructura organizativa. Ni siquiera el Partido Comunista de España (PCE), que mantuvo su organización en la ilegalidad durante la dictadura, logró superar los 200.000 afiliados.

⁹⁶ En un principio, se fue posicionando gracias a su colaboración puntual con el Partido Laborista. Actualmente, ostenta su mejor posición, al haber formado gobierno con el Partido Conservador a partir de las Elecciones Generales de mayo de 2010.

⁹⁷ A partir del *Registration of Political Parties Act 1998*.

Tampoco el soporte provisto por los sindicatos se materializó de manera importante en forma de recursos o de grandes apoyos para los partidos de izquierda, como ocurriera en el caso británico. Si bien en este último tanto los partidos como los sindicatos han servido tradicionalmente como vehículos para la participación política de la sociedad civil, en España, por el contrario, la falta de arraigo de tales formaciones, unida a las reservas que presentaba la ciudadanía a la hora de involucrarse en política (Gillespie, 1998:75), llevaron a los principales partidos a desarrollar estrategias de captación de apoyos con vistas a las elecciones de 1977 basándose, no tanto en la promoción de la participación, como en el intercambio de votos por futuros favores (Heywood, 2005:52; Pérez-Díaz, 1993:48-49).⁹⁸ Así, la tradición de gran arraigo en el país basada en las relación patrón-cliente, unida a la celeridad con la que se presentaban los comicios, pusieron las bases para la estructuración de esta nueva forma de clientelismo de partido —también denominado clientelismo burocrático (Lyrintzis, 1984:103-104)—, caracterizada por el uso de los recursos del Estado (licitaciones, permisos...) por parte de dichas formaciones con la finalidad de crear clientelas políticas a través de su intercambio por votos o apoyos. Una práctica que, lejos de desaparecer, se fue arraigando en el sistema dando lugar a la infiltración paulatina de los principales partidos —PSOE y PP, fundamentalmente— en aquellas instituciones y puestos de responsabilidad que permiten mantener el control sobre la asignación de recursos (Heywood, 2005:52).

Pues bien, todo ello ha tenido una influencia importante en la configuración de la relación existente en la actualidad entre la sociedad civil y los partidos, así como en las estrategias que han desempeñado estos a la hora de financiarse y a la hora de introducir legislación al respecto. De ahí que, con vistas a la comprobación de las hipótesis de partida convenga utilizar dos casos con características opuestas en este sentido. De hecho, la falta de recursos a la que se enfrentaron los partidos españoles llevó a que se optara por la regulación de la financiación desde los primeros años de democracia, siendo la opción por la financiación pública la piedra angular de la misma, lo que sitúa a este país en el punto opuesto al británico. Sobre este tema se profundizará en el siguiente apartado.

B) Cuestiones relacionadas estrictamente con la financiación.

Otra de las cuestiones que resulta necesario tener en cuenta a la hora de afrontar la comparación es el tipo de sistema de financiación que predomina en cada país. Aunque las

⁹⁸Ejemplos de este tipo de prácticas clientelares al inicio de la democracia se encuentran en Heywood (2005:52).

hipótesis presentadas se centran fundamentalmente en el proceso de aprobación y reforma de la legislación y solo tangencialmente en el contenido resultante de dicho proceso, el hecho de comparar países con sistema de financiación opuestos nos va a servir para descartar la posibilidad de que los procesos de aprobación y reforma se asemejen en aquellos países con tradiciones de financiación similares y, sobre todo, para ver si la presencia de partidos cártel tiene algún tipo de influencia en dicho proceso.

Como ya se apuntó en el epígrafe 2.3, según el modelo de partidos cártel propuesto por Katz y Mair (1992, 1995), los partidos de Europa occidental se han ido adaptando a los cada vez más bajos niveles de participación e implicación ciudadana en la vida política mediante el incremento de su nivel de recursos procedentes del Estado. Esta nueva forma de relación que se constituye se alcanzaría —y esto es lo más importante— mediante la cooperación entre los principales partidos del espectro político, de manera que estos, ante la necesidad de financiarse, se coordinarían para obtener tales recursos a la vez que establecerían barreras para excluir de dicha financiación a los partidos más pequeños y a aquellos nuevos que pudieran surgir. De esta forma, perpetuarían su presencia en el espectro político al mismo tiempo que contribuirían a reducir el nivel de competencia partidista.⁹⁹

Por tanto, si el elemento más característico del modelo de partidos cártel es, como se ha dicho, la coordinación y cooperación autointeresada de los principales partidos políticos con el fin de asegurar los recursos de la organización y la estabilidad en la carrera política de sus miembros¹⁰⁰, conviene analizar si, por un lado, dicha coordinación entre las principales formaciones cártel se daría solo en aspectos relativos a la financiación pública o si, por el contrario, existirían otras parcelas de la financiación en las que la coordinación entre ellas fuera posible —esto es, en las que el interés de todos los partidos coincidiera—; y, por otro, analizar, en el caso de los países en los que el modelo cártel no fuera el imperante, por qué dicha coordinación entre ellos no se produce en torno a la financiación pública (de ahí que no sean partidos cártel), y si tal coordinación se daría en otros aspectos de la financiación. En definitiva, lo que interesa es saber de qué manera la presencia de partidos cártel tiene un impacto en la coordinación de las diversas formaciones en torno a la aprobación o reforma de la legislación sobre financiación de partidos y, de forma contraria,

⁹⁹Entre los autores que defienden que el predominio de la financiación estatal promueve el statu quo y reduce la alternancia política se encuentran Paltiel (1980) y Katz y Mair, (1995). Otros autores, sin embargo, consideran que este tipo de financiación mejora la competencia, dado que permite a los partidos enviar sus mensajes a la ciudadanía y con ello la calidad de la democracia también recibe un impacto positivo. Para un análisis empírico de los efectos que genera la financiación pública sobre la competencia partidista, ver Scarrow (2006), donde se concluye la imposibilidad de posicionarse al respecto a la luz de los datos disponibles.

¹⁰⁰Para un estudio de cómo se produce tal coordinación entre los partidos cártel para establecer la agenda política, ver Cox y McCubbins (2005).

si la ausencia de tal modelo de partidos contribuye a dificultar —e incluso a obstruir— tal proceso.

Pues bien, también en esta cuestión España y Reino Unido constituyen casos opuestos, siendo el primero un ejemplo de modelo de partidos cártel, mientras que el segundo, el único caso de los incluidos en la muestra en el que apenas existe financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos (Scarrow, 2006: 626). Desde que en 1959 Alemania (Occidental) introdujera por primera vez en Europa la dotación de financiación pública para sufragar los gastos extraparlamentarios de los partidos, todos los países de la muestra han ido asumiendo en mayor o menor medida la dependencia de los recursos públicos para la financiación de los partidos.¹⁰¹ El caso británico se convierte en la única excepción a este tipo de dependencia estatal a través de fondos directos.

El Cuadro 2.3 muestra la estructura de financiación pública presente en cada uno de los países de la muestra, así como el intervalo estimado del peso que tiene la financiación pública sobre el total de los ingresos. La tradición antes comentada, que vincula fuertemente a los partidos con la sociedad civil, unida al habitual apoyo recibido tanto por los sindicatos (en el caso del Partido Laborista), como por el mundo empresarial (en el caso del Partido Conservador), han hecho del caso británico un ejemplo de sistema de financiación independiente de los recursos directos del Estado hasta el año 2000, cuando se introdujo un modesto subsidio anual destinado a financiar la investigación y el desarrollo de políticas en el seno de los partidos (*Policy Development Grant*).¹⁰² Además de este, el Estado provee de financiación pública en especie en época electoral, no existiendo participación pública más allá de la provisión de publicidad gratuita en los medios de titularidad pública, y de locales y correo postal gratuito durante las campañas.¹⁰³ De ahí que los expertos coincidan en la baja participación que tiene el Estado en la financiación de los partidos británicos (en torno un 20%), la cual está destinada, asimismo, a propósitos muy específicos (GRECO, 2008:6-8).

¹⁰¹Finlandia en 1967; Italia en 1974; Austria en 1975; Portugal en 1977; Grecia en 1984; España en 1978; Francia en 1988; Bélgica en 1989; Irlanda en 1994, Holanda en 1999 y Reino Unido en 2000 (con efectividad a partir de 2002) En Alemania, la primera vez que se introdujo financiación pública directa para los partidos fue en 1959, si bien la base legal para la misma data de 1967 (Scarrow, 2006:626; Pinto-Duschinsky, 2011:34). El resto de países de Europa Occidental también han asumido en su mayoría la dotación de financiación pública para sus principales partidos.

¹⁰²La cantidad total que el Estado financia directamente es de 2 millones de libras anuales a repartir, según unos criterios específicos establecidos por la Comisión Electoral, entre todos los partidos registrados.

¹⁰³Desde 1975 existe una partida de financiación pública directa para que los partidos de la oposición desarrollen su trabajo en la Cámara de los Comunes (*Short Money*). Un esquema similar, pero en la Cámara de los Lores, se introdujo en 1996 (*Cranborne Money*). No es financiación de partidos estrictamente, sino financiación a los grupos parlamentarios de la oposición.

Cuadro 2.3: Estructura de la financiación pública de los partidos y peso con respecto al total de ingresos. Por países.

	Financiac. ordinaria directa	Financiac. Electoral directa	Financiación indirecta	Peso de la financiación pública sobre el total de ingresos
ALEMANIA	SÍ	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Deducciones fiscales a las donaciones -Espacio gratuito para pósters durante las campañas	30%-40%
AUSTRIA	SÍ	SÍ	-Financiación pública para instituciones afiliadas a los partidos	> 75%
BÉLGICA	SÍ	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Deducciones fiscales -Espacio gratuito para pósters durante las campañas -Correo postal gratuito	85%
DINAMARCA	SÍ	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Exenciones fiscales a los partidos	75%
ESPAÑA	SÍ	SÍ	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Espacio gratuito para pósters durante las campañas -Correo postal gratuito -Locales gratuitos para mítines	80%-95%
FINLANDIA	SÍ	NO	-Exenciones fiscales para los partidos	70%-80%
FRANCIA	SÍ	SÍ	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Deducciones fiscales a las donaciones -Espacio gratuito para pósters durante las campañas	75%
GRECIA	SÍ	SÍ	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Locales gratuitos para mítines -Correo postal gratuito -Teléfono gratuito -Transporte gratuito	60%-90%
HOLANDA	SÍ	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Exenciones fiscales a las donaciones -Espacio gratuito para pósters durante las campañas	30%-60%
ITALIA	SÍ	SÍ	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Deducciones fiscales para los partidos -Espacio gratuito para pósters durante las campañas -Locales gratuitos para mítines	75%
IRLANDA	SÍ	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Ciertos locales para uso de los partidos	70%**
PORTUGAL	SÍ	SÍ	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Deducciones fiscales para los partidos	70%-90%
REINO UNIDO	SÍ*	NO	-Publicidad electoral gratuita en los medios -Locales gratuitos para mítines -Correo postal gratuito	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de *International IDEA Party Funding Database* (2012) para las tres primeras columnas. Los datos sobre el peso de la financiación pública han sido tomados de Pinto-Duschinsky (2011:17-18) que a su vez han sido tomados del *Evaluation Report on Transparency of Political Party Funding* del GRECO, para cada uno de los países considerados. Los datos de los países que no aparecían en Pinto-Duschinsky (2011:17-18), han sido tomados directamente de las respectivas evaluaciones del GRECO. En los casos de Austria, Italia y Francia, tal información no aparece en los informes del GRECO, por lo que han sido tomados de Koß (2011:18). *Únicamente referido a una partida de 2 millones de libras anuales, a repartir entre los partidos, para el desarrollo de políticas públicas que serán posteriormente incluidas en los programas electorales (*Policy Development Grant*). **Irlanda tradicionalmente era uno de los países que menos financiaba a los partidos con dinero público. Solo recientemente el porcentaje ha ascendido al 70% (GRECO, 2009b:23).

El caso español, por el contrario, se sitúa en el extremo opuesto, siendo uno de los países que recibe menos dinero procedente de las cuotas de afiliación, y el que mayor proporción de financiación pública recibe de toda Europa (Pujas y Rhodes, 1998). Una financiación pública que se destina tanto a gastos ordinarios como electorales, y tanto de forma directa como indirecta, llegando a alcanzar un peso de entre el 80% y el 95% de los ingresos totales de los partidos españoles (Pinto-Duschinsky, 2011:18).

Esta dependencia del Estado se caracteriza, además, por haberse producido desde el mismo origen de los partidos, esto es, durante la transición democrática, por virtud del Real Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales (Gillespie, 1998). Con objeto de permitir que los partidos tuvieran éxito electoral durante los primeros comicios democráticos, el Presidente Suárez estableció una fórmula encaminada a rembolsar con dinero público parte del gasto en el que hubieran incurrido durante la campaña. Así, los partidos se hicieron dependientes del dinero estatal desde el inicio mismo de la democracia. Una cuestión que se perpetuó con las siguientes leyes de financiación aprobadas.

Esto sitúa nuevamente a ambos países en posiciones opuestas. Algo que también ocurre, como ya se ha apuntado, cuando nos centramos en analizar el sistema de financiación establecido en cada país. Según esto, nos encontramos con un país, España, dependiente fundamentalmente de la financiación pública, con unos bajísimos ingresos procedentes de las cuotas de afiliación, y con una variante y no siempre elevada fuente de ingresos procedentes de recursos privados; y frente a este, el Reino Unido, caracterizado por su fuerte dependencia de la financiación privada, tanto individual como corporativa (empresas y sindicatos), y por sus casi inexistentes ingresos procedentes del Estado.

Según lo dicho hasta aquí ambos países son los “más diferentes” en cuanto a tradición institucional y democrática se refiere, en cuanto a tradición relacionada con la forma de controlar la corrupción y en cuanto al sistema de financiación que en cada uno de ellos impera, lo que los convierte en idóneos para la comparación. Dadas las diferencias que presentan, las hipótesis de esta investigación podrán ser contrastadas en ellos y, en su caso, verificadas sin temor a que las similitudes que ambos países presenten en cuanto al proceso de creación y reforma de la transparencia, pueda deberse a la difusión de determinadas tradiciones —problema de Galton— o a la presencia de factores institucionales similares. Al ser casos opuestos, tales similitudes se consideraran generalizables y extrapolables a cualquier país dentro de los límites establecidos por la propia teoría y por los criterios de selección de casos.

Pero, además de por su idoneidad, la comparación entre España y Reino Unido resulta interesante por el aspecto novedoso que imprime a la literatura existente, hasta el momento apenas centrada en el análisis comparado de casos diferentes y en profundidad, tal como se ha expuesto en el epígrafe 1.5.

2.4.3. Datos

Para comprobar la validez empírica de las hipótesis contenidas en el marco analítico, se analizará pormenorizadamente tanto el momento en el que se origina la ley de financiación con criterios de transparencia (capítulo 3), como las sucesivos procesos de reforma - exitosos o no- que se dan a partir de la ley original (capítulo 4). En cada uno de los momentos del proceso de transparencia (origen y reforma), se presenta la información empírica del caso español y la del caso británico.

En cuanto al *origen de la ley*, en el caso español esta se produce en la III Legislatura (1986-1989) y en el caso británico en la LII Legislatura (1997-2001). No obstante, en ambos casos se analizan también las legislaturas inmediatamente anteriores (II Legislatura española y LI británica) para poder definir con mayor precisión los intereses y los incentivos de los partidos políticos para aprobar *ex novo* la ley de financiación.

En cuanto al *proceso de reforma de la ley*, el periodo histórico analizado en el caso español incluye cinco legislaturas consecutivas: desde que se producen las primeras llamadas de atención para la reforma en la IV Legislatura (1989-1993), hasta que esta definitivamente se produce en la VIII Legislatura (2004-2008), pasando por los distintos momentos en los que la reforma queda frustrada. En el caso británico, el periodo analizado para reconstruir empíricamente el proceso de reforma de la legislación comprende dos legislaturas: la LIII Legislatura (2001-2005), en la que se generan los primeros incentivos para reformar la ley, y la LIV Legislatura (2005-2010), en la que la reforma finalmente se produce.

Para la reconstrucción empírica de los casos de estudio y la delimitación de los intereses de los partidos, los datos se han obtenido de fuentes primarias y secundarias. Seguidamente se enumeran tanto para el caso español como para el británico (ver Anexo Documental).

A. Caso español:

a. Fuentes primarias:

- i. *Datos de opinión procedentes del CIS* (1982-2008) relativos a las siguientes cuestiones: principales problemas para los españoles a lo largo del periodo;

calificación/valoración de la gestión del Gobierno en cada legislatura considerada; satisfacción con el presidente del Gobierno; desconfianza hacia el Gobierno y el presidente del Gobierno; y preguntas aparecidas a lo largo del periodo, relacionadas con las palabras “escándalo”, “corrupción” y “financiación de partidos”.

- ii. *Datos sobre convocatorias electorales celebradas y escaños obtenidos* por cada partido entre 1982 y 2008 procedentes del Ministerio del Interior español.
- iii. *Datos cuantitativos sobre presencia del fenómeno de la corrupción en la prensa nacional*. Se han contabilizado los titulares y las noticias de *ABC*, *El Mundo* y *El País* que incluyen la palabra “corrupción” entre 1982 y 2008, y “corrupción urbanística” entre 2000 y 2008.
- iv. *Información cualitativa procedente de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, Boletines Oficiales de las Cortes Generales y otros documentos parlamentarios* (1982-2008). Se ha buscado y analizado exhaustivamente la información contenida en los siguientes tipos de iniciativas relacionados con las palabras “corrupción” y “financiación de partidos” en el periodo considerado: proposiciones de ley y proposiciones no de ley; proyectos de ley; creación y desarrollo de las comisiones de investigación y comisiones no permanentes; comparecencia del Gobierno ante el Pleno y en Comisión; preguntas orales y escritas tanto al Gobierno como al Pleno. Asimismo, se ha analizado exhaustivamente la documentación derivada de la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas relacionadas con el objeto de estudio.
- v. *Legislación* sobre financiación de los partidos y sobre cuestiones relacionadas (Boletines Oficiales del Estado, 1976-2008).
- vi. Datos cuantitativos sobre los ingresos y gastos de los partidos contenidos en los *Informes anuales del Tribunal de Cuentas sobre la Fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos* entre 1987 y 2007.¹⁰⁴
- vii. *Programas electorales* para las elecciones generales celebradas entre 1989 y 2008 de los principales partidos con representación parlamentaria.
- viii. Entrevistas a informantes clave de perfil tanto político como académico (ver Anexo Metodológico).

¹⁰⁴ Último año fiscalizado por el Tribunal de Cuentas al cierre de esta investigación en 2012.

b. Fuentes secundarias:

- i. *Bibliografía especializada para contextualizar el problema de la corrupción en España, especialmente la vinculada con la financiación de partidos.*
- ii. Análisis de las *noticias y artículos de opinión* aparecidos en la prensa nacional (*ABC, El Mundo y El País*) entre 1982 y 2008¹⁰⁵, para la reconstrucción empírica de los hechos (ver ANEXO METODOLÓGICO). La búsqueda de la información se ha hecho de forma exhaustiva a partir de las palabras clave “escándalos”, “corrupción” y “financiación de partidos” en los buscadores de cada uno de los diarios. También se ha buscado información en la prensa relativa a las iniciativas parlamentarias (tramitación legislativa y desarrollo de las comisiones de investigación y de las comisiones no permanentes) que han tenido lugar entre 1982 y 2008, siempre que estas estuvieran relacionadas con el objeto de estudio. Además, puntualmente se han introducido artículos de otros periódicos (*Diario 16 y La Vanguardia*) cuando la narración de los hechos así lo ha requerido. En el caso del *Diario 16*, la información ha sido obtenida a través de la búsqueda manual en la hemeroteca.
- iii. Datos de afiliación y referidos a las cuentas de los partidos políticos anteriores a 1987 (cuando el Tribunal de Cuentas comienza a fiscalizar la actividad económica de los partidos), que han sido extraídos de bibliografía especializada (Montero, 1981; López, 1984; Del Castillo, 1985 y Ariño, 2009).

B. Caso británico:

a. Fuentes primarias:

- i. *Datos de opinión procedentes de Ipsos-Mori (1992-2010)* relativos a las siguientes cuestiones: principales problemas para los británicos a lo largo del periodo; grado de satisfacción con el Gobierno; desconfianza hacia el primer ministro y preguntas aparecidas a lo largo del periodo relacionadas con las palabras “sleaze”, “party funding” y “standards of conduct”.
- ii. *Datos cuantitativos relacionados con la presencia del fenómeno del “sleaze” en la prensa nacional.* Se han contabilizado las noticias de *The Times, The Sunday Times, The Guardian, The Observer* y *The Sun* que incluyen la palabra “sleaze” entre 2001 y 2009.

¹⁰⁵ En el caso del periódico *El Mundo*, el periodo analizado comienza en 1989, año de su fundación.

- iii. *Información cualitativa extraída de los debates de la Cámara de los Comunes (HC Hansard Debates) y de la Cámara de los Lores (HL Hansard Debates), así como de otros documentos parlamentarios producidos entre 1990 y 2010. Se han buscado exhaustivamente todos los documentos relacionados con las palabras “sleaze” y “party funding” en el periodo considerado. En concreto, se han analizado los siguientes tipos de iniciativas: iniciativas legislativas individuales (Private Members Bills); proyectos de ley; preguntas parlamentarias; debates en el Pleno o en Comisión relacionados con “party funding”; y discursos de la Reina al inicio de cada año parlamentario (Queen Speech). Asimismo, se ha analizado exhaustivamente la documentación derivada de la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas relacionadas con el objeto de estudio.*
- iv. *Información cualitativa procedente de los documentos relacionados con la financiación de los partidos emitidos por las siguientes instituciones políticas y de la sociedad civil:*
- a. Committee on Financial Aid to Political Parties (1976).
 - b. House of Commons Home Affairs Select Committee (1993 y 1994).
 - c. Committee on Standards in Public Life (1998-2010).
 - d. Hansard Society (1982 y 1991).
 - e. Select Committee on Standards and Privileges (2001).
 - f. House of Commons Constitutional Affairs Select Committee (2006).
 - g. Electoral Commission (2001-2010).
 - h. Government (2008).
 - i. Institute for Public Policy Research.
 - j. Catalyst.
 - k. Newpolitics Network.
 - l. Unlocked Democracy.
 - m. Policy Exchange.
 - n. Joseph Rowntree Reform Trust.
- v. *Información cualitativa procedente de documentos emitidos por los partidos políticos relacionados con su financiación o con sus estrategias políticas entre 1992 y 2010. En concreto se han analizado los documentos elaborados para las Conferencias anuales del Partido Laborista y del Partido Conservador, los informes emitidos por los principales partidos a demanda del Committee on Standards in Public Life y los*

programas electorales para las elecciones generales celebradas en el periodo considerado.

- vi. *Legislación sobre financiación de los partidos, sobre partidos políticos, elecciones, corrupción y sobre cuestiones relacionadas con el objeto de estudio (1925-2010).*
- vii. Datos cuantitativos sobre la contabilidad de los partidos publicados anualmente por la *Electoral Commission* (2001-2010). Anteriormente a esa fecha, se han obtenido de los informes emitidos por el *Home Affairs Select Committee* en 1993 y 1994 y por el *Committee on Standards in Public Life* en 1998.
- viii. *Entrevistas a informantes clave* de perfil tanto político como académico (ver Anexo Metodológico).

b. Fuentes secundarias:

- i. *Bibliografía especializada para contextualizar el problema de la corrupción en el Reino Unido, especialmente la vinculada con la financiación de partidos.*
- ii. Análisis de las *noticias y artículos de opinión* aparecidos en la prensa nacional (*The Times, The Sunday Times, The Guardian, The Observer* y *The Sun*) entre 1992 y 2010, para la reconstrucción empírica de los hechos. La búsqueda de la información se ha hecho de forma exhaustiva a partir de las palabras clave “sleaze” y “scandal” y “party funding” en los buscadores que aparecen en la página *web* de cada uno de los diarios. En el caso de *The Times* y *The Sunday Times*, se ha usado la base de datos disponible en la biblioteca de la *London School of Economics*. También se ha buscado información en la prensa relativa a las iniciativas parlamentarias, a la tramitación legislativa y al desarrollo de las investigaciones institucionales relacionadas con la financiación de los partidos para la emisión de recomendaciones en la materia, que han tenido lugar entre 1992 y 2010. Además, puntualmente se han introducido artículos de otros periódicos (*The Independent, The Daily Telegraph, Daily Record, The Evening Standard, Daily Mail*) cuando la narración de los hechos así lo ha requerido.

2.5. Síntesis y consideraciones finales

En este capítulo se han presentado los aspectos analíticos y metodológicos de esta investigación, los cuales van a guiar el trabajo empírico que se desarrolla en los apartados siguientes de la misma.

En primer lugar, se han expuesto los objetivos tanto generales como específicos, siendo el principal y más general de todos ellos el análisis en profundidad del proceso a través del cual los sistemas de financiación de partidos se hacen más transparentes a través del diseño institucional.

En segundo lugar, y de acuerdo con los objetivos marcados, se ha desarrollado un marco analítico para explicar el proceso a través del cual se originan y reforman las leyes de financiación de partidos, como mecanismos que contribuyen a incrementar la transparencia en el sistema (variable dependiente). Puesto que de lo que se trata es de analizar un proceso de cambio institucional, el marco analítico se fundamenta en las premisas del Nuevo Institucionalismo de la elección racional, el cual, además, se pone en relación con la Teoría de la Agencia expuesta en el capítulo 1. A partir de una serie de *supuestos* teóricos y de *proposiciones*, la explicación de por qué se crea *ex novo* la ley de financiación y de por qué se decide reformar posteriormente, se centra en dos elementos que actúan como *restricciones* externas que interfieren sobre los intereses de los partidos: los recursos económicos de estos (competencia económica) y la reputación. Son las variaciones en estas dos restricciones externas las que van a generar la estructura de oportunidades propicia para que los partidos, tras un cálculo racional, decidan crear *ex novo* la legislación o iniciar el proceso de reforma, a pesar del coste que una ley de este tipo les supone en términos de libertad de acción. A partir de esto se derivan siete *hipótesis* referidas a los dos momentos clave del proceso (el origen y la reforma de las leyes de financiación), atendiéndose también al tipo de regla de decisión utilizado en cada caso, al resultado de la legislación en términos de control, y a los motivos que llevan a que las reformas queden en muchos casos frustradas.

En tercer lugar, se fundamentan teórica y empíricamente los *factores* utilizados en el marco analítico para explicar el origen y la reforma de las leyes de financiación. De acuerdo dicho marco analítico, el origen y la reforma de la ley son explicados en virtud del análisis coste-beneficio que cada partido realiza de manera individualizada, y cuyo resultado le llevará a cooperar o coordinarse con el resto de partidos (según si se trate del origen o de la reforma). Mientras que el coste se analiza en términos de control –es decir, de restricción de la libertad de acción de los partidos–, los beneficios que obtengan en cada momento son de dos tipos: beneficios en cuanto a ventajas económicas y beneficios en términos de reputación. Por tanto, los factores que explican el proceso de creación y reforma de la legislación sobre transparencia en la financiación son tres: (1) el interés de los partidos por obtener ventaja económica sobre los demás; (2) el interés de los partidos por mantener una

buena reputación; y (3) el interés de los partidos por no restringir su margen de autonomía. La inclusión de cada uno de esos factores en el marco analítico no es causal, sino que encuentra su fundamento en argumentos de carácter tanto teórico como empírico, si bien en conjunto resultan novedosos a la hora de explicar la institucionalización de la transparencia en el sistema de financiación de los partidos. Además, la defensa del marco analítico propuesto, cuya veracidad empírica será testada en los capítulos siguientes, tiene una serie de implicaciones teóricas y empíricas entre las que se encuentran las siguientes: el rechazo a que exista una relación directa entre el hecho de que los partidos sean “revenue-maximizing” y su opción por la colusión en materia de financiación; el rechazo a priori de que la tesis de los partidos cártel sirva para explicar qué tipo de estrategias (de colusión o de conflicto) desarrollan los partidos a la hora de introducir mecanismos de transparencia más allá de aquellos de carácter redistributivo (financiación pública); y, por último, el rechazo inicial a que la ideología de los partidos desempeña un papel relevante a la hora de determinar la posición de los partidos sobre la reforma de los sistemas de financiación en pro de una mayor transparencia.

Por último, se presenta la metodología utilizada a la hora de contrastar las hipótesis derivadas del marco analítico. En concreto, se justifica la utilización tanto del método comparado siguiendo el *diseño de casos más diferentes*, como de la *narrativa analítica* a la hora de describir y analizar los hechos empíricos con los que testar las hipótesis de la investigación. Asimismo, se justifica la elección de España y Reino Unido como países más diferentes dentro de una muestra en la que se incluyen los países que cumplen dos requisitos de partida: por un lado, ser una democracia consolidada perteneciente al área geopolítica de Europa occidental (en concreto, pertenecer a la Unión Europea al menos desde el proceso de adhesión de 1995) y, por otro, poseer una ley de financiación de partidos que incluya cláusulas de transparencia y cuyo contenido haya sido objeto de propuestas de modificación posterior en la línea de profundizar en dicha transparencia. A partir de ahí, la justificación de la selección de los casos se basa, en primer lugar, en los indicadores agregados de *gobernanza* operacionalizados por el Banco Mundial, a partir de los cuales es posible establecer una división entre aquellos países que son percibidos como más eficaces, transparentes y responsables, y aquellos otros que lo son en menor medida; en segundo lugar, en la tradición institucional democrática de cada país en función de la oleada de democratización a la que pertenecen; y, en tercer lugar, en cuestiones estrictamente relacionadas con la financiación de los partidos. Finalmente, se enumeran las fuentes

primarias y secundarias utilizadas para la descripción y análisis de los casos objeto de la comparación.

CAPÍTULO 3. El origen de la transparencia en la financiación de los partidos políticos en España y Reino Unido: contexto sociopolítico, actores e intereses

En este capítulo se exponen los hechos que dieron lugar al inicio del proceso de transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos tanto en España como en Gran Bretaña. En cada caso se mantiene la siguiente estructura:

En el primer epígrafe, y a modo de introducción, se describen los factores de carácter estructural e institucional que explican en cada país las raíces del fenómeno de la corrupción. Asimismo, se presentan los factores que determinan la incidencia de este fenómeno en el ámbito más específico de la financiación de los partidos. El objetivo de este epígrafe es conocer en profundidad las características generales y las causas de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos en cada uno de los países considerados.

En el segundo epígrafe se analiza el contexto sociopolítico en el que se enmarcan las iniciativas (tanto formales como no formales) de las que surge la ley de financiación de partidos, con especial referencia a la existencia de escándalos de corrupción y a cómo estos afectan a la opinión pública del momento y, por tanto, a la reputación de las formaciones políticas implicadas directa o indirectamente en tales escándalos. El objetivo de este punto es doble: (1) conocer si hay relación entre la existencia de una importante preocupación ciudadana por la corrupción en un momento dado (con el consiguiente deterioro de la reputación de uno o varios partidos) y la presentación de iniciativas políticas para hacer más transparente el sistema de financiación; y (2) ver si tales iniciativas dan siempre como resultado final la aprobación de una regulación específica en la materia, o si, por el contrario, es posible que tales iniciativas de regulación queden frustradas pese a haber sido impulsadas tras una situación de deterioro de la reputación.

En el tercer epígrafe se determinan quiénes son los actores principales en el proceso de aprobación de las respectivas leyes de financiación en cada país. Puesto que son los partidos con representación parlamentaria los principales afectados por los escándalos y también por la normativa sobre financiación; pero, sobre todo, debido a que son los encargados en cada momento (según su peso parlamentario) bien de la iniciativa formal o informal de poner en marcha una ley de financiación de partidos, bien de apoyarla en caso de que se inicie el trámite legislativo correspondiente, serán considerados los actores clave

en el origen de la transparencia en el sistema de financiación de los partidos. Los intereses individuales de tales actores se analizarán con respecto a dos cuestiones: primero, en relación con el propio hecho de aprobar la ley de financiación de partidos, es decir, ¿están los partidos (individualmente considerados) dispuestos a pasar de una situación de ausencia de mecanismos de transparencia, a una situación en las que se les regule externamente su comportamiento a la hora de financiarse?; y, segundo, en relación con el contenido ideal que para cada partido tendría la ley de financiación en caso de que finalmente se decidiera poner en marcha; es decir, una vez que individualmente se decide secundar la iniciativa de la ley, ¿qué contenido defiende cada partido en función de su propia estructura de financiación? El objetivo de este epígrafe es triple: (1) conocer los intereses que lleva a cada uno de los partidos a proponer o secundar la iniciativa de introducir mecanismos de transparencia en el sistema de financiación; (2) analizar los intereses de cada partido sobre el contenido que habría de incluir la ley de financiación partir de su propia estructura de ingresos y de su salud económica en cada momento; y (3) analizar los conflictos que puedan producirse entre los intereses defendidos por cada partido, así como su resolución, haciendo especial hincapié en el tipo de regla de decisión que se utiliza para ello.

En el cuarto epígrafe se analiza el resultado del proceso de decisión, es decir, la ley de financiación de partidos políticos aprobada en cada caso. En concreto, se analiza su contenido atendiendo a las principales medidas de transparencia aprobadas, pero, sobre todo, a las principales lagunas que se dejan sin cubrir y que suponen una merma en el control y la transparencia del sistema. Como se verá en el capítulo 4, algunas de estas lagunas tratarán de ser cubiertas posteriormente en los sucesivos intentos de reforma de las leyes de financiación.

3.1. El caso español (1982-1989)

3.1.1. La corrupción política y la financiación de los partidos como problema en España: factores explicativos

La corrupción política constituye un fenómeno complejo en España. La historia más reciente del país y la transición de la dictadura a la democracia explican, en gran medida, la percepción cambiante que la sociedad española ha tenido acerca de este fenómeno. Conductas que anteriormente eran aceptadas por los ciudadanos, como el fraude electoral,

han pasado con el tiempo a ser rechazadas.¹⁰⁶ Pese a esta tendencia, hay otro tipo de actos sobre los que no existe un consenso generalizado a la hora de definirlos como corruptos y sobre los que se aprecia, en cualquier caso, una mayor permisividad social. Ejemplo de esto serían muchas de las prácticas relacionadas con la financiación opaca y fraudulenta de los partidos políticos.

En este ámbito concreto se produce una interesante paradoja. Si bien es cierto que los partidos políticos son considerados las instituciones más corruptas del sistema por parte de los españoles (Transparencia Internacional, 2007:24), los datos demuestran que dicha percepción negativa no siempre se traduce en una actitud de reprobación generalizada y activa hacia tales formaciones políticas y sus líderes.¹⁰⁷ Al contrario, el castigo electoral no suele ser tan determinante como para expulsar del poder a los partidos involucrados en casos de corrupción, percibiéndose una cierta permisividad social al respecto (Mény, 1997).¹⁰⁸

Esto nos remite a una cuestión sobre la que muchos autores ponen el acento y a la que ya se aludió en el capítulo 1: la importancia de los factores culturales a la hora de explicar la prevalencia de corrupción en un contexto determinado. Desde esta perspectiva se vendría a decir que los españoles tienen unas características culturales que los distinguen de otros ciudadanos europeos y que han influido en la forma de hacer política en España. Ejemplos de la influencia de los factores culturales serían aquellas prácticas tales como el "amiguismo" y el tráfico de influencias (Heywood, 1996; 1995^a;1995^b).

El problema que presenta este tipo de factores causales es que no permiten explicar los cambios en los hábitos políticos o en las formas de comportamiento dentro de la propia sociedad de estudio. Se trata de concepciones estáticas que se toman como dadas, lo que impide analizar por qué tales factores se dan en unos países y no en otros, o se dan más en unos que en otros. Sin restarle la importancia que merecen los factores culturales, esta investigación se centra en los factores estructurales e institucionales a la hora de explicar el

¹⁰⁶En esto se fundamenta la famosa tipología por etapas establecida por Kohlberg (1984) sobre el desarrollo moral de los individuos y de las sociedades, así como la distinción entre corrupción blanca, gris y negra realizada por Heidenheimer (1989).

¹⁰⁷ Según el *Informe sobre la democracia en España de 2008* (Fundación Alternativas, 2008), siete de cada diez alcaldes españoles acusados de corrupción tanto individual como institucional durante la Legislatura que daba comienzo en 2003, revalidaron la confianza de los ciudadanos tras las elecciones locales de 2007. Esto no significa, sin embargo, que los casos de corrupción surgidos tras los escándalos no tengan una influencia en las urnas. De hecho, un 71% de los alcaldes acusados de corrupción vieron reducido su apoyo electoral en 2007 con respecto a los anteriores comicios; pero solo en muy pocos casos el castigo por parte de los votantes fue lo suficientemente determinante como para expulsarlos del consistorio.

¹⁰⁸ Citado en Villoria (2000:101). En el futuro habría que analizar hasta qué punto el castigo electoral por la corrupción se hace más contundente en periodos de crisis económica como la que se vive actualmente.

surgimiento de la corrupción política en España, tanto con carácter general, como en su faceta vinculada a la financiación de los partidos. Desde aquí se defiende que son tales factores los que contribuyen a explicar de forma más satisfactoria las raíces de dicho fenómeno en la España contemporánea.

Seguidamente se describen, en primer lugar, los factores estructurales e institucionales vinculados a la emergencia y desarrollo de la corrupción política en el sistema español. En segundo lugar, se narran los factores de carácter institucional que explican en gran medida las raíces de la corrupción vinculada a la financiación de los partidos políticos. En ambos casos se trata de factores ya analizados por la literatura especializada, y que se exponen en este trabajo con el fin de contextualizar este fenómeno para su posterior análisis en los epígrafes siguientes.

a) Factores estructurales

Entre los factores estructurales que explican el origen y desarrollo de la corrupción política en la España contemporánea, cabe aludir a dos procesos simultáneos que se han producido desde la instauración de la democracia, y que han generado importantes incentivos para el comportamiento corrupto. Por un lado, el crecimiento y la consolidación de la estructura del Estado y, por otro, el proceso de descentralización política y administrativa.

En el primer caso, la *consolidación de la estructura institucional democrática* vino de la mano de un exacerbado peso del poder ejecutivo, especialmente visible bajo los sucesivos Gobiernos de Felipe González. Tal es así, que la demarcación entre el Gobierno y el Estado se hizo cada vez más difusa, permitiendo esto que el ejecutivo (y, sobre todo, el partido que lo sustentaba) extendiera su influencia a cada vez más áreas de la vida política y civil (Heywood, 1996: 122). Un fenómeno que propició la creación de importantes redes clientelares de acceso al poder y que se hace especialmente visible (aún hoy día) en la excesiva politización de las instituciones públicas españolas.¹⁰⁹

Como afirma Lapuente (2009), las administraciones más proclives a la corrupción son aquellas con un mayor número de empleados públicos que deben su cargo a un nombramiento político. Pues bien, el caso español es un ejemplo claro en este sentido: "en una ciudad media española puede haber cientos de personas cuyos salarios dependen de que el partido X gane las elecciones" (Lapuente, 2009). Un hecho que no hace más que perpetuar el papel del clientelismo de partido, en detrimento de otros criterios como son la

¹⁰⁹ Para profundizar en el proceso de concentración del poder en manos del Ejecutivo en el caso español ver Heywood (1998). Para analizar el clientelismo de partido en el caso español ver Cazorla (1992), Blakeley (2001), Hopkin (2001;2006;2012), Hopkin y Mastropaolo (2001) y Máiz (2005).

profesionalización y la meritocracia en el acceso a los cargos públicos (Dahlström, *et al.*, 2010:6).

En segundo lugar, cabe aludir al impacto del proceso de *descentralización política y administrativa* en la generación de nuevos incentivos para el comportamiento corrupto. Aunque conceptualmente la descentralización contribuye a la disminución de algunos de los factores estructurales de la corrupción —como es la concentración del poder—, implica a su vez el surgimiento de nuevas elites políticas que, además, se encuentran en una posición de mayor cercanía al ciudadano.¹¹⁰ Esto, en ausencia de controles efectivos, como de hecho ocurrió en el momento de creación del entramado institucional democrático, pudo contribuir también al establecimiento de mecanismos clientelares de acceso al poder, así como de otras formas de corrupción política.

Junto a estos dos factores, existe otro que contribuye también a explicar el fenómeno de la corrupción política en la España contemporánea. Se trata del *proceso de privatización* de las grandes empresas públicas iniciado en los años ochenta, que generó grandes incentivos para el desarrollo de intercambios corruptos entre el poder político y el empresarial.¹¹¹ Una cuestión que se vio favorecida cuando, tras la crisis del petróleo de 1973, que duró hasta principios de los ochenta, se produjo un período de esplendor económico que generó en la población unas expectativas de enriquecimiento rápido hasta entonces desconocida: la denominada *cultura del pelotazo* (Heywood, 1995a:179; Jiménez y Caínzos, 2003:15-17). En ese momento, la vinculación entre la política y el mundo financiero adquirió unos tintes hasta entonces desconocidos, siendo muy ilustrativa al respecto la frase del ex ministro de economía, Carlos Solchaga, "España es el país europeo en el que puedes hacerte rico más rápidamente" (Heywood, 1995a:179).

b) Factores institucionales

Los factores institucionales, por su parte, aluden como elemento causante y sustentador de la corrupción política en este país a la debilidad de los *controles* tanto *internos* de la propia administración, como *externos* a esta.

En el primer caso, la búsqueda de una mayor eficiencia y flexibilidad en el funcionamiento de la administración llevó al abandono de ciertos mecanismos y prácticas

¹¹⁰ La literatura muestra la existencia de una relación ambigua entre descentralización y nivel de corrupción, habiendo autores que apoyan los beneficios de la descentralización como mecanismo anticorrupción, y otros que se muestran más reticentes ante esta afirmación. Para un estudio en profundidad sobre tales argumentos ver Bardham y Mookherjee (2006).

¹¹¹ Sobre el fenómeno privatizador como factor de corrupción ver Lapalombara (1994), Rose-Ackerman (1999) y Boehm y Polanco (2003).

de control establecidos hasta ese momento. Esta situación fue promovida por el partido que salió vencedor en las elecciones generales de 1982, el PSOE, quien, además de agilizar los procesos administrativos, pretendió flexibilizar el nombramiento de los cargos con el fin de asegurar la primacía de los puestos electos frente a las élites burocráticas establecidas desde la dictadura de Franco. Pero tal flexibilización generó una contrapartida peligrosa: falta de transparencia y discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones. Una situación que fue aprovechada por los propios partidos políticos y por sus miembros para ocupar mayores cotas de poder y obtener, así, beneficios tanto institucionales como personales.

De hecho, los partidos encontraron en la ocupación del aparato estatal una vía para crear y consolidar sus propias estructuras organizativas allí donde gobernaban. Y ello no solo gracias a los recursos que obtenían del Estado y que les aseguraban el sustento económico¹¹², sino también gracias a la creación de clientelas políticas a través de las cuales conseguían perpetuarse en el poder, superando así la baja afiliación existente tras casi cuarenta años de dictadura. Como describe Heywood (2005:52):

La administración socialista de Felipe González (1982-1996) usó sistemáticamente su control sobre la maquinaria estatal para premiar a los miembros del partido y simpatizantes con puestos de trabajo en la administración pública.

De esta forma, los partidos políticos, especialmente aquellos que gobernaban en el nivel nacional o regional, hicieron uso de su fácil acceso a los recursos públicos, dada la escasa eficacia de los controles internos, para atraerse a una clientela de votantes que, de otra manera, hubiera resultado complicada de fidelizar. Asimismo, tal situación ha contribuido en muchas ocasiones al enriquecimiento personal de políticos y de personas vinculadas al poder, sobre todo en aquellos ámbitos en los que, por la cuantía económica de las transacciones que se producen, existen grandes incentivos para el comportamiento corrupto. Tal es el caso del ámbito de la contratación de obras y servicios por parte de la administración, que, especialmente en el terreno urbanístico, ha dado lugar a importantes casos de corrupción en el ámbito local en la historia más reciente del país.

Por otra parte, a la hora de explicar los factores institucionales que han contribuido al desarrollo de la corrupción política en España, resulta ineludible la referencia a la debilidad de los *controles externos* a la propia administración. Un hecho causado, en parte, por una excusable falta de experiencia democrática de los actores políticos del momento, pero también —y fundamentalmente— ganado como consecuencia del proceso de apropiación

¹¹² Como más adelante se verá, los partidos políticos españoles comenzaron a depender de la financiación estatal desde antes incluso de que se celebraran las primeras elecciones democráticas en 1977.

de la maquinaria del Estado por parte de los partidos, antes comentado. Esta situación ha dado lugar en determinadas ocasiones al uso partidista de instituciones de control clave, como el Poder Judicial y el Parlamento, por parte del partido de Gobierno, especialmente, cuando este ha gozado de una clara mayoría parlamentaria.

Del mismo modo, instituciones de larga tradición en la historia de España, como el Tribunal de Cuentas, y otras de trayectoria mucho más reciente, como la Fiscalía Anticorrupción, han mostrado grandes debilidades a la hora de ejercer sus labores de control, dada la falta de poder sancionador, en el primer caso, y una clara escasez de recursos con los que funcionar de manera efectiva, en el segundo de ellos. Circunstancias todas estas que han supuesto un freno en momentos puntuales a la lucha contra la corrupción en España (Jiménez y Caínzos, 2003) y que han contribuido a generar una cierta idea de impunidad hacia las actividades corruptas.

Los factores estructurales e institucionales descritos hasta aquí, en particular, las mayores cotas de poder alcanzadas por los partidos en todos los niveles de la administración, junto con la debilidad de los controles para prevenir posibles situaciones de lucro personal o partidista, contribuyen a explicar el desarrollo del fenómeno de la corrupción política en la España contemporánea. Concretamente, permiten explicar la implicación de los partidos políticos tanto directa (por ejemplo, en aquellos casos relacionados con la financiación irregular), como indirectamente (por irregularidades cometidas por algún miembro de su entorno más cercano) en las dos oleadas de escándalos de corrupción acaecidas en España hasta la aprobación de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 2007: una a mediados de los noventa y la otra a partir del año 2006, siendo especialmente relevante la primera de ellas por su gran repercusión política y social.¹¹³

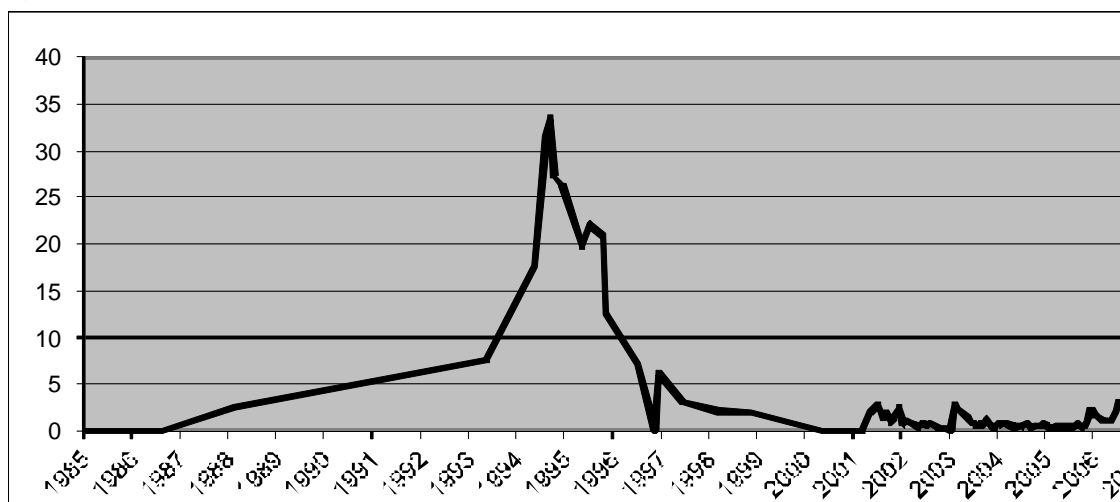
El Gráfico 3.1 ilustra en qué medida los españoles perciben el fenómeno de la corrupción como problema durante el periodo 1985-2008. Según se observa en él, entre septiembre de 1994 y febrero de 1996, la corrupción pasó a ser citada como uno de los principales problemas del país en un porcentaje superior al 20%, de forma que dicha

¹¹³ Desde mediados de 2012 y, especialmente, a principios de 2013, en plena crisis económica, se observa un incremento importante de la preocupación de los españoles por la corrupción. Una serie de escándalos, entre ellos, el denominado caso Bárcenas, relacionado con las finanzas del Partido Popular, se encuentran en la raíz de este incremento de la preocupación ciudadana. No es el cometido de esta investigación entrar a valorar lo que puede ser considerada una nueva oleada de escándalos, pero sí convendría analizar en el futuro en qué medida la crisis económica ha afectado y está afectando a la percepción de los ciudadanos sobre dicho problema. Algo que no ocurría en la oleada de 2006, cuando, a pesar del gran número de casos publicados en los medios, la preocupación expresada por la ciudadanía era muy limitada.

problemática llegó a ocupar puntualmente un segundo y tercer puesto.¹¹⁴ Porcentaje que resulta aún más significativo si se tiene en cuenta que se trata de una respuesta a una pregunta abierta.

Con posterioridad al cambio de Gobierno que se produjo en marzo de 1996, y con la llegada al poder del principal partido de la oposición (el Partido Popular), la corrupción fue perdiendo peso como problema percibido, hasta el punto de no ser siquiera citada por los ciudadanos en el barómetro de marzo de 1997, ni en los realizados entre septiembre de 2000 y julio de 2001. Dicha tendencia a la baja se ha mantenido en años posteriores, de forma que la corrupción ha sido citada como problema solo en porcentajes inferiores al 3% hasta el final del periodo considerado en esta investigación, es decir, hasta 2008.¹¹⁵

Gráfico 3.1: La corrupción como uno de los tres principales problemas para los españoles (1985-2008).



Fuente: CIS. Barómetro de opinión (ver Anexo Documental). Elaboración propia.¹¹⁶

No obstante, esto no significa necesariamente que la corrupción haya disminuido en España (Jiménez y Caínzos, 2003). Antes al contrario, a partir de 2006 da comienzo una segunda oleada de corrupción, en esta ocasión vinculada al urbanismo desaforado en el nivel municipal. El goteo constante de escándalos de este tipo en los medios de comunicación ha hecho explícita la existencia de una *danger zone* (Andersson, 2002) de corrupción hasta entonces poco conocida en el país. Una cuestión que, si bien queda

¹¹⁴ En diciembre de 1994 y enero de 1995 (CIS. Estudios 2127 y 2130, respectivamente), ocupó el segundo puesto. En febrero de 1995 ocupaba el tercer puesto (CIS. Estudio 2132).

¹¹⁵ Hay que decir, no obstante, que al cierre de esta investigación, la corrupción política volvía a ser objeto de una creciente preocupación ciudadana, con porcentajes que superan el 17% en enero de 2013. No es el cometido de esta tesis entrar a valorar esta nueva oleada de corrupción y sus posibles consecuencias en términos de control institucional, pero sí incidir en la importancia que pueden tener los escándalos a la hora de promover reformas institucionales futuras en materia de control y transparencia.

¹¹⁶ La serie comienza en el año 1985. No hay datos para los años 1987, 1989, 1990, 1991 y 1992. Desde septiembre de 2000 hasta la actualidad los datos son mensuales.

reflejada en las encuestas (de hecho, se observa un incremento sostenido de la percepción de la corrupción como problema entre 2006 y mediados de 2007), en ningún caso alcanza el nivel de preocupación con el que llegó a ser percibido este fenómeno en los años noventa. Y esto debido a dos razones sobre las que se ahondará en los siguientes epígrafes: por un lado, a la normalización del fenómeno de la corrupción, resultado de una sobre exposición a este y al recuerdo no muy lejano de la oleada de escándalos de los noventa; y, por otro, a su extensión a la mayoría de los partidos políticos que gobiernan en el ámbito local. Una cuestión que ha invalidado el uso de la corrupción como arma política para desprestigiar al Gobierno de turno, al menos, al nivel en que se produjo en la década de los noventa en la política nacional, donde el uso estratégico de los escándalos tuvo un impacto sin parangón.

Pues bien, tanto en los escándalos publicados en los noventa, como en aquellos publicados a partir de 2006 —sobre los que se profundizará en los siguientes epígrafes— la financiación irregular de los partidos ha estado muy presente, tanto de forma directa como indirecta. Hasta tal punto resulta relevante que, según el primer informe de evaluación del GRECO (2001:3, par.14) se trata del principal foco de corrupción en España.¹¹⁷ Algunas de las razones de ello se derivan de los factores estructurales e institucionales señalados al comienzo de este epígrafe. Pero, además, existen otros tres *factores de carácter institucional* que contribuyen a explicar, para el caso español, la incidencia de corrupción en el ámbito más específico de la financiación de los partidos políticos: (a) la falta de control de sus actividades económicas; (b) el aumento del coste económico de la política; y (c) el bajo nivel de afiliación a los partidos. La conjunción de estos tres factores ha tenido y tiene importantes consecuencias sobre la vida interna de estos, generando incentivos para la búsqueda de fondos más allá de lo estrictamente legal. A continuación son explicados.

a) La falta de control de las actividades económicas de los partidos

Desde su legalización tras la dictadura, los partidos políticos españoles han gozado de un estatus legal propio, de manera que son considerados algo más que meras asociaciones privadas.¹¹⁸ En el plano económico, tal reconocimiento se plasmó desde primera hora en la

¹¹⁷ El GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) es una coalición de Estados pertenecientes al Consejo de Europa (aunque también se incluye EEUU) creada en 1999 (Resolución 99-5) cuya mayor aportación es la incorporación del sistema de evaluación *inter pares*, que implica el seguimiento de la aplicación de los acuerdos adoptados entre los países para hacer frente a la corrupción y el establecimiento de recomendaciones al respecto. Actualmente se está llevando a cabo la Cuarta Ronda de evaluaciones.

¹¹⁸ Tal estatus se fue fraguando a partir de un Decreto-Ley de 1974, confirmado posteriormente por la Ley 21/1976, de 14 de junio, de asociaciones políticas, y por la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978, reformada en 2002 (López Guerra, 1984: 125). Tal reconocimiento especial también se hace en la propia Constitución de 1978.

atribución de recursos públicos a los partidos tanto para gasto electoral como ordinario. Sobre esto se profundizará más adelante. De momento baste decir que, si bien España es un ejemplo atípico en cuanto a que la introducción de una incipiente financiación pública se hizo antes incluso de que el sistema de partidos estuviera configurado (dado que se introdujo con carácter previo a las primeras elecciones democráticas), tal celeridad no se produjo igualmente a la hora de introducir los mecanismos de fiscalización necesarios.

El Decreto-Ley 20/1977, de Normas Electorales¹¹⁹, establecía ciertas restricciones y controles, aunque no se llevaban a cabo por la falta de una adecuada acción ejecutoria (Gallespie, 1998:77). Posteriormente, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 (LOREG)¹²⁰, mejoró el sistema de fiscalización, pero solo en lo referido a la financiación electoral, dejando al margen de todo control la financiación ordinaria de los partidos hasta 1987. Y ello a pesar de que desde 1978, los partidos venían recibiendo cierta financiación pública para sufragar sus gastos ordinarios.¹²¹

Por tanto, hasta la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 1987 (en adelante, LOFPP) el control y la transparencia de las cuentas de los partidos se regulaba de forma fragmentada (centrada solo en época electoral). Aun así, la aprobación de la LOFPP no fue tampoco la panacea en este sentido, tal como se extrae de los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de los partidos. Una situación que ha incentivado la búsqueda de fondos por parte de estos más allá de lo estrictamente legal, especialmente durante la década de los noventa.

b) El incremento del coste económico de la política

Al tradicional interés de los partidos por conquistar el poder o, al menos, por conseguir un número de escaños suficiente como para asegurarse la influencia política, se le ha sumado, desde el inicio de la democracia, un incremento sustancial tanto en el número de campañas electorales (elecciones generales, autonómicas, locales y europeas), como en el coste que la mayor profesionalización de las mismas exige. La frecuencia y la diversidad de las

¹¹⁹ Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales (BOE, Núm.70, de 23 de marzo de 1977). Establecía un esquema de financiación pública electoral basado en el número de votos y escaños obtenidos por cada candidatura, así como un incipiente sistema de control, fundamentado en la obligación de hacer constar a la entidad de crédito correspondiente la identidad del donante y la cuantía de la donación, así como la prohibición de obtener donaciones procedentes de cualquier administración pública, organismos autónomos, empresas públicas o de economía mixta, además de entidades o personas físicas extranjeras. Asimismo, establecía un sistema de fiscalización por parte de la Junta Electoral correspondiente basado únicamente en el examen de regularidad de las cuantías de los partidos una vez transcurridas las elecciones (Art. 44-48).

¹²⁰ LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE, Núm. 147, de 20 de junio de 1985).

¹²¹ Tal esquema incipiente de financiación ordinaria se incluye en el Art. 6 de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos (BOE, núm. 293, de 8 de diciembre de 1978).

convocatorias electorales y la profesionalización de una creciente burocracia interna son factores que generan un aumento del coste de la política (Blanco, 1995:175; Gil, 2001:257). Asimismo, los gastos generados por la publicidad mediática y por las actividades de marketing, consultoría, imagen, etc., se han incrementado en los últimos años sin que los recursos legales que permite la LOREG (financiación pública y privada para gastos electorales) hayan conseguido cubrir la insaciable voracidad de los partidos.

A esto se le une el creciente gasto que genera el mantenimiento de las funciones de los partidos, así como de su propia estructura, fuera de los periodos electorales. Unos gastos de carácter ordinario (de personal, infraestructuras, etc.) que se han ido incrementando a medida que los partidos aumentaban su presencia y arraigo a lo largo y ancho del territorio español, y que ni siquiera han sido limitados legalmente una vez aprobadas las sucesivas leyes de financiación ordinaria de los partidos (LOFPP).

Por tanto, el imparable crecimiento tanto del gasto electoral como ordinario de los partidos ha generado un bucle de elevado endeudamiento y de déficit crónico que, en muchos casos, les ha llevado a involucrarse en actividades sospechosas de ser corruptas para conseguir mejorar su presencia y capacidad competitiva.

c) El bajo nivel de afiliación

Otro factor importante a la hora de entender por qué los partidos se han visto abocados a la búsqueda de fuentes de financiación más allá de las establecidas legalmente, tiene que ver con el proceso en declive que ha experimentado la afiliación a los partidos en todos los países democráticos. El mayor protagonismo adquirido por los medios de comunicación y el cambio en los estilos de vida ha supuesto la sustitución del tradicional modelo de partido de masas, por un modelo de partido —el *catch-all-people's party* (Kirchheimer, 1954; 1966)— menos ideologizado y con una menor carga de afiliados que el anterior. Pero, pese a que esta ha sido una tendencia paulatina en la mayoría de los países europeos, en el caso español la baja afiliación ha sido una constante desde el momento mismo de la legalización de los partidos políticos en 1977 (López Guerra, 1984:132; Carreras y Tafunell, 2005).

Tras casi cuarenta años de dictadura, el panorama durante la transición se dibujaba con una ciudadanía desmovilizada y, además, reticente a vincularse políticamente por miedo a que una repentina vuelta atrás pudiera traerles consecuencias negativas.¹²² Si a ello se le une que, durante la dictadura, las distintas formaciones existentes trabajaban en la clandestinidad sin ningún tipo de apoyo económico explícito, y que, una vez instaurada la

¹²² Para un análisis de la transición española, ver Preston (1986) y Hopkin (2004b).

democracia, tuvieron que hacer frente en un lapso muy breve de tiempo al enorme gasto que suponían las primeras elecciones democráticas, no es de extrañar que la financiación de los partidos se hiciera depender, en su mayor parte, de los recursos procedentes del Estado. De hecho, este esquema de financiación ha sido el predominante en España desde que, justo antes de las primeras elecciones, el entonces presidente de Gobierno, Adolfo Suárez, aprobara por Decreto-Ley¹²³ un sistema de financiación pública para gasto electoral de acuerdo con los votos y escaños que cada uno de los partidos obtuviera en tales comicios.

Esta medida, fruto de la improvisación requerida por el momento ante la ausencia de recursos privados para los partidos (Gallespie, 1998:75), tuvo un doble efecto: en primer lugar, dado que la financiación pública se hacía depender del resultado electoral obtenido por cada uno de los partidos, estos tuvieron que adelantar dicho dinero para las campañas, lo que les llevó a solicitar créditos bancarios que en muchas ocasiones no pudieron ser pagados en su totalidad con la financiación pública recibida posteriormente (por el desajuste entre los escaños esperados y los realmente obtenidos). El endeudamiento de los partidos comenzó a fraguarse por aquella época y se hizo crónico cuando, en segundo lugar, la LOREG de 1985 acabó incluyendo el mismo esquema de financiación vigente en el Decreto-Ley de 1977. Y esto por la siguiente razón: tras los comicios de 1977 se configuró el sistema de partidos, de forma que los que más escaños obtuvieron en aquel momento eran los que más financiación pública recibirían para época electoral. Una posición de privilegio de la que difícilmente prescindirían promoviendo un cambio en los criterios a través de los cuales se repartiría la subvención pública para gastos electorales en el futuro.¹²⁴

Por tanto, la baja afiliación y, en general, la casi total ausencia de recursos privados para los partidos en el origen de la democracia, llevó al establecimiento de un esquema de financiación dependiente de las subvenciones públicas, el cual se incluyó, primero, en el Decreto de 1977, posteriormente, en la LOREG de 1985¹²⁵ y, por último, como se verá más adelante, en la propia regulación de la financiación ordinaria de los partidos. Un esquema de financiación que ha generado, ante el incremento del coste de la política, una situación

¹²³ Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales (Op. cit.).

¹²⁴ Es más, no solo no prescindirían de ella, sino que la perpetuarían a través del establecimiento del incipiente esquema de financiación ordinaria basado también en los escaños y votos obtenidos por cada partido, incluido en el artículo 6 de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos y, posteriormente, en la LOFPP de 1987.

¹²⁵ Con esta Ley el sistema público de financiación electoral se mantiene, permaneciendo también la prohibición de obtener donaciones extranjeras durante época electoral. Se incluyen, no obstante, algunas novedades en lo que se refiere al control: limitaciones a las donaciones individuales y corporativas obtenidas durante las campañas, límites en el gasto por circunscripción y la obligación de presentar con carácter regular las cuentas de los partidos ante el Tribunal de Cuentas. Esto es tratado como antecedentes en esta investigación, la cual se centra únicamente en la LOFPP 1987 y de 2007.

de escasez económica y de endeudamiento crónico en los partidos políticos españoles. Pues bien, esta situación, unida a la excesiva permisividad del incipiente sistema (Gallespie, 1998:77), les ha llevado en muchos casos a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, no siempre transparentes ni sujetas al marco legal vigente, con objeto de hacer frente tanto a su financiación ordinaria, como a los gastos derivados de las campañas electorales y la consecuente deuda contraída con los bancos.

Los factores hasta aquí descritos, cuyo origen se sitúa en la transición misma hacia la democracia, contribuyen a explicar las raíces de la corrupción política en España, tanto con carácter general, como en el área específica de la financiación de los partidos políticos. En los siguientes epígrafes se expondrá el proceso a través del cual se introducen mecanismos de transparencia en el sistema con el objetivo de dificultar el desarrollo de prácticas corruptas en el ámbito específico de la financiación política. En concreto, se analizan los factores que intervienen en el proceso a través del cual se pasa de una situación de ausencia de regulación con criterios de transparencia (situación de *laissez faire*), a una situación caracterizada por la existencia de una ley encaminada a hacer más transparente y controlable el modo en el que los partidos se financian: la LOFPP de 1987. Una ley que, además de regular la financiación ordinaria, asume expresamente por vez primera el objetivo de la transparencia y el control en el ámbito de la financiación de los partidos.¹²⁶

3.1.2. Escándalos y opinión pública en el origen de la legislación: la etapa socialista de Felipe González (1982-1989)

El objetivo de este epígrafe es conocer qué circunstancias llevaron a la aprobación de la LOFPP 1987. En concreto, se atenderá a los escándalos de corrupción relacionados directa o indirectamente con la financiación que precedieron a la aprobación de esta Ley. Asimismo, se analizará el impacto que tales escándalos tuvieron sobre la reputación de los partidos relevantes en el sistema.

Los hechos que dieron lugar a la iniciativa legislativa de la que surgió la LOFPP 1987 se remontan al año 1984, durante el primer Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Desde que se dan los primeros pasos hasta que finalmente se aprueba la citada ley,

¹²⁶ Como se verá en el siguiente epígrafe, el artículo 6 de la Ley de Partidos Políticos de 1978 constituye un antecedente importante de la LOFPP 1987 en la medida en que establecía un esquema general de financiación pública para sufragar los gastos ordinarios de los partidos, basados en el número de escaños y votos obtenidos en las elecciones generales previas. No obstante, no se establecía en el mismo ningún criterio de transparencia. En el ámbito exclusivo de la financiación electoral (LOREG 1985) sí se establecen límites y controles importantes, si bien es la LOFPP de 1987 la que se refiere expresamente a la necesidad de incrementar la transparencia en el sistema de financiación política. De ahí que se tome como objeto de análisis de esta investigación.

se suceden dos legislaturas distintas, la II Legislatura (1982-1986) y la III Legislatura (1986-1989). Puesto que ambas estuvieron gobernadas por el mismo partido político con mayoría absoluta, la descripción y análisis de los hechos acaecidos se hará atendiendo a todo el periodo desde 1982 a 1989.

A principios de los años ochenta, la regulación vigente sobre financiación de partidos era muy limitada y fragmentada. Por un lado, el Decreto-Ley del año 1977 introdujo, como ya se vio en el anterior epígrafe, un incipiente sistema de financiación pública para cubrir los gastos electorales. Por otro lado, el artículo 6 de la Ley de Partidos Políticos de 1978 trasladó tal esquema de financiación pública directa al gasto ordinario de las formaciones políticas, de manera que se reguló la dotación por parte del Estado de una subvención pública a repartir en función del número de escaños y votos obtenido en las elecciones generales previas. Pero, mientras que el incipiente esquema de financiación electoral quedó consolidado a través de la LOREG 1985 y dotado de una serie de límites y controles importantes, así como de requisitos de publicidad aun vigentes hoy en día, seguía sin existir una regulación holística que estableciese, con carácter general, la necesidad de hacer más transparente y controlable la financiación de los partidos políticos. De hecho, el citado artículo 6 de la Ley de Partidos no incluía ningún mecanismo de transparencia como contrapartida a la dotación presupuestaria regulada en el mismo.

En ese contexto, concretamente en 1984, adquiría relevancia parlamentaria un escándalo relacionado con las supuestas irregularidades administrativas cometidas en la adjudicación de contratatas de limpieza en varios ayuntamientos gobernados por el PSOE.¹²⁷ Unas adjudicaciones que podrían haber dado lugar al cobro de comisiones ilegales.

Estas supuestas irregularidades cometidas en el nivel local, a través de las cuales se estaría beneficiando el PSOE, no eran nuevas, sino que desde 1981 venían siendo denunciadas desde el interior de las propias filas socialistas. En concreto, Alonso Puerta, segundo teniente de alcalde del Ayuntamiento de Madrid, denunció en diversas ocasiones las anomalías advertidas en los procesos de concesión de las contratatas de limpieza, lo que le costó el cargo y su propia permanencia en el Partido Socialista.¹²⁸

A raíz de la cuestión de las contratatas, el grupo mayoritario de la oposición, el Grupo Parlamentario Popular (GPP), comenzó a exigir la aclaración de los hechos aludiendo a la necesidad de honradez y de transparencia en el ejercicio de la actividad pública:

¹²⁷ Murcia, Lorca, Elche, Ceuta, Melilla, Mahón, Madrid, Castellón, Valencia y Alicante (*ABC*, 1/11/1984, "El PSOE se niega a auditar la concesión de contratatas de limpieza y la venta de Rumasa", p.53).

¹²⁸ *El País*, 23/09/1984, "La sombra de la duda", Joaquín Prieto, y *ABC*, 30/09/1984, "En Madrid, la Audiencia Provincial declaró que existieron en la licitación hechos delictivos", p. 27.

Todos queremos que no se produzcan irregularidades en la vida pública y que de producirse, esas irregularidades deben encontrar la respuesta justa, equilibrada y eficaz a través de los cauces institucionales oportunos. [...] Todos esperamos que la honradez y la transparencia presidan la actividad de quienes ejercen cualquier poder público y que esa actitud es la que mejor puede contribuir a fortalecer la confianza de los ciudadanos en todas las instituciones y también en todas las administraciones públicas (José María Aznar, Portavoz del GPP. DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre de 1984, p. 7443).

Aunque ya en esos momentos los partidos de la oposición, con Alianza Popular (AP) a la cabeza, comienzan a hacer uso de los escándalos como arma política, el discurso que utilizan no era tan directo ni tan agresivo como lo será en la década de los noventa. Se pedían responsabilidades, aunque tratando de no acusar directamente a los políticos para no poner en duda su honradez.

Los apenas nueve años que habían pasado desde la instauración de la democracia en España dicen mucho al respecto. Era preferible mantener una postura menos combativa y más dialogante que ejercer una oposición feroz capaz de hacer tambalear los cimientos de la recién estrenada democracia. Además, ni la oposición en esos años estaba cohesionada, ni contaba con el suficiente respaldo popular como para abanderar una posición de crítica contundente hacia el partido de Gobierno.

La prensa, por su parte, mostró una actitud algo más crítica, llegando a poner en cuestión la excepcionalidad de los hechos dentro de las filas socialistas e instando en todo momento a que estos se investigaran sin dilación. Como recogía el diario *El País* en un artículo titulado “La sombra de la duda”,

La existencia de otros antecedentes hace sospechar que el PSOE puede tener responsabilidades mayores de las que sus dirigentes están dispuestos a admitir en cuanto a sistemas irregulares de financiación. (*El País*, 23/09/1984, “La sombra de la duda”, Joaquín Prieto).

O, según se hacía referencia en *ABC*:

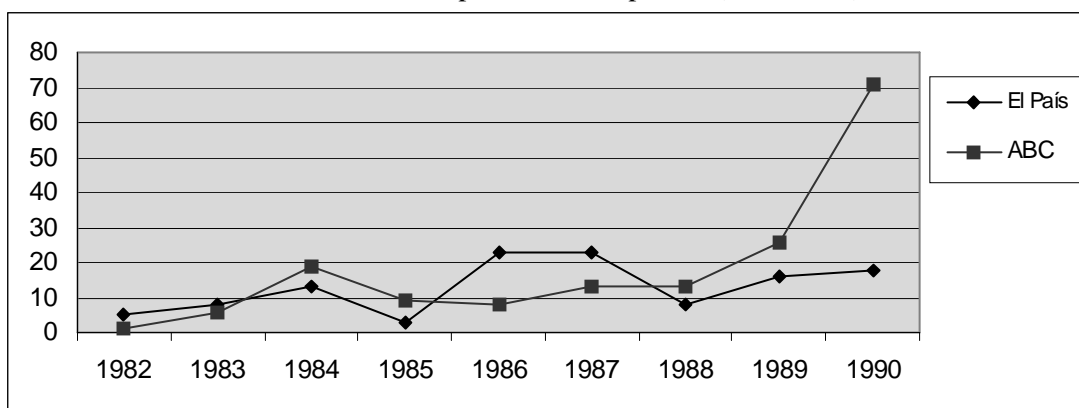
El caso de las contrataciones municipales de limpieza alcanza tal grado que ha hecho desaparecer el "slogan" "cien años de honradez" (*ABC*, 23/09/1984, "El caso de las contrataciones de limpieza, a través de sus personajes", p. 26).

El Gráfico 3.2 ilustra el número de titulares y subtítulos conteniendo la palabra “corrupción” aparecidos en dos de los principales diarios nacionales a lo largo del periodo analizado, 1982-1989, si bien se incluye también los datos de 1990 con fines comparativos. Aunque se aprecia un leve aumento en el año 1984 y también entre 1986 y 1987 (este último en el caso de *El País*), el volumen de titulares que incluyen esta palabra es muy bajo

en comparación con la tendencia mostrada a partir de 1990 (muy especialmente en el caso del ABC), la cual se analizará detenidamente en el capítulo 4.

Aun así, cabe decir que la información sobre los escándalos publicados a partir de 1984 vino acompañada en muchas ocasiones de interesantes análisis encaminados, por un lado, a poner de relieve la falta de control presente en las transacciones económicas de los partidos, y por otro, a inculcar valores democráticos en la ciudadanía, tales como la exigencia de transparencia en la clase política. Sin apenas utilizar el término “corrupción” en comparación a como se haría más adelante, sí que se aludía de forma reiterada al “descontrol en las finanzas de los partidos” (véase *El País*, 23/09/1984, “El dinero de los partidos carece prácticamente de todo control público”), al “dinero negro” del PSOE (*ABC*, 5/11/1984, “El Secretario de finanzas del PSOE niega que su partido recibiera ‘dinero negro’ de Flick”, p. 19), a la necesidad de “transparencia” (*ABC*, 26/09/1984, “De acuerdo con el Presidente”, p. 15) y al “derecho a saber” de los ciudadanos (*El País*, 29/09/1984, “La financiación de los partidos”, Editorial).

Gráfico 3.2: Titulares conteniendo la palabra «corrupción» (1982-1990).¹²⁹



Fuente: Elaboración propia (ver Anexo Metodológico).

Pero, a pesar del seguimiento que hizo la prensa de los escándalos y a las críticas vertidas por la oposición, la credibilidad del Gobierno ante la opinión pública seguía siendo muy alta. Según datos del CIS, en octubre de 1984, una vez hecho público el escándalo de las *contratas*, un 21,3% de los españoles consideraban que el partido "más envuelto en escándalos de corrupción" era AP.¹³⁰ Solo un 13% mencionaba al PSOE. Claramente, la honestidad de este partido aún no se cuestionaba.

De hecho, en esa misma encuesta, al pedir a los entrevistados que nombrasen al partido con “los líderes más honestos y cualificados”, un 36% mencionaba a los socialistas

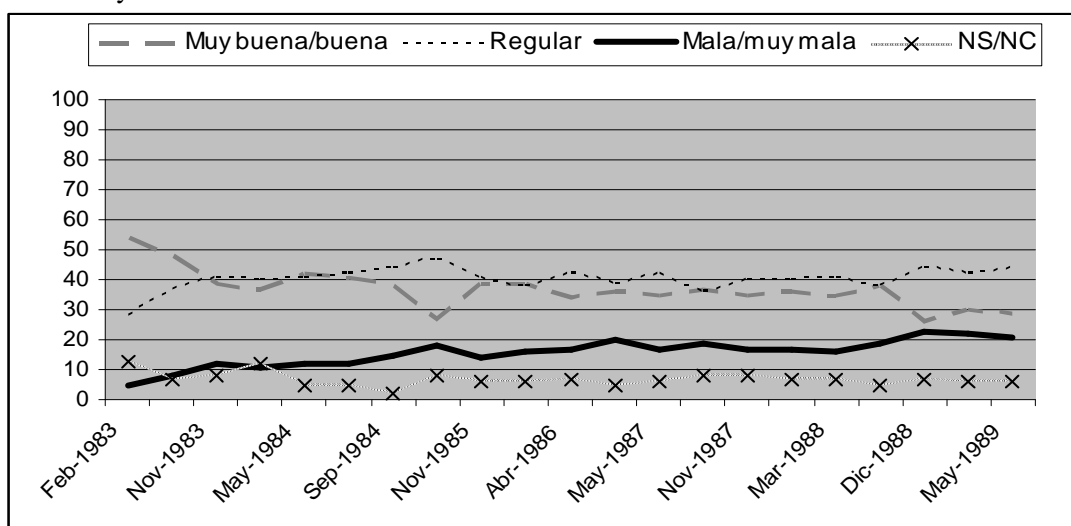
¹²⁹ No se incluye el diario *El Mundo* porque comenzó a editarse en octubre de 1989 (ver Anexo Metodológico).

¹³⁰ CIS. Estudio 1430. Octubre de 1984. En Jiménez y Caínzos (2003:20).

y solo el 16,1% mencionaba a AP. Asimismo, en el barómetro del CIS de noviembre de 1984¹³¹, un 51% de los encuestados opinaba que en los dos últimos años (los dos primeros de Gobierno socialista) había más honradez en el Gobierno de la nación.

El Gráfico 3.3 muestra el porcentaje de satisfechos e insatisfechos con la actuación del Presidente del Gobierno Felipe González desde 1983 hasta 1989. Si bien se observa una tendencia creciente a lo largo del periodo entre los que calificaban su actuación como mala o muy mala, tal porcentaje no supera en ningún caso el 25%. Asimismo, según datos del CIS de enero y abril de 1984¹³², el porcentaje de ciudadanos que calificaban la gestión del Gobierno como mala o muy mala era del 17% y del 15%, respectivamente. Unos datos ligeramente superiores a los registrados para Felipe González en esa misma fecha, pero que seguían siendo bajos en relación con los porcentajes de opinión favorable al Presidente y a su Gobierno.

Gráfico 3.3: Calificación de la actuación de Felipe González como Presidente. Febrero 1983-Mayo 1989.



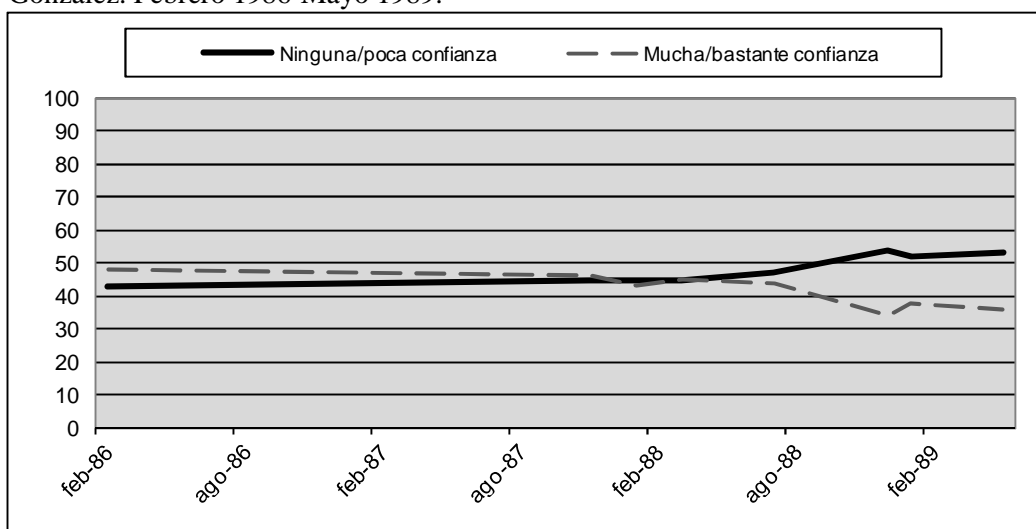
Fuente: CIS. Barómetro de opinión (ver Anexo Documental). Elaboración propia.

De hecho, como muestra el Gráfico 3.4, la confianza en el Presidente del Gobierno se mantuvo en un nivel relativamente alto durante los años previos a la aprobación de la LOFPP1987, siendo el porcentaje de confianza superior al de desconfianza desde el inicio de la serie en 1986, hasta el año 1988, cuando el nivel de desconfianza comienza a elevarse.

¹³¹ CIS. Estudio 1439. Noviembre de 1984.

¹³² CIS. Estudio 1390 (enero de 1984) y Estudio 1411 (abril de 1984). A excepción de estos dos estudios, no existe una serie histórica sobre valoración de la gestión del Gobierno socialista en el periodo contemplado (1982-1989), por ello no se ha incluido un gráfico específico sobre ello, tal como se hace en las etapas analizadas en el capítulo 4. A cambio, se incluye el Gráfico 3.3 sobre calificación de la actuación de Felipe González.

Gráfico 3.4: Porcentaje de desconfianza hacia el Presidente del Gobierno Felipe González. Febrero 1986-Mayo 1989.



Fuente: CIS. Barómetro de opinión (ver Anexo Documental). Elaboración propia.

Por tanto, si bien pudieron tener cierto impacto en la opinión pública, el escándalo de las contratas y el escándalo *Flick* (del que se hablará más adelante), no llegaron a mermar la credibilidad de Felipe González y la de su partido a lo largo del periodo considerado. Sí que tuvieron repercusión política, siendo objeto de críticas por parte de los partidos de la oposición en sede parlamentaria; algo que exigía una respuesta por parte del PSOE con objeto de evitar que tales críticas dañaran su reputación de partido honesto y creíble. Los hechos concretos se sucedieron de la siguiente manera.

Tras el citado escándalo de las contratas, el GPP solicitaba a través de una Proposición no de Ley¹³³ que fuera el Tribunal de Cuentas quien fiscalizara al PSOE para comprobar las condiciones en las que se habían realizado las adjudicaciones.¹³⁴ No obstante, la reacción del Gobierno socialista sería otra: crear una Comisión de Investigación que estudiase la financiación de todos los partidos y no solo la del PSOE. Una reacción que quedaría plasmada en la Proposición no de Ley presentada el 22 de octubre de 1984¹³⁵ por el Grupo Socialista en el Congreso (casi un mes después de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular). En ella se instaba al Gobierno a crear una comisión especial

¹³³ Son proposiciones a través de las cuales se formulan propuestas de resolución a la Cámara y que han de ser presentadas por algún Grupo Parlamentario, o varios. Hacen referencia a iniciativas que hayan surgido en las Cortes que tengan como finalidad la aprobación de textos o resoluciones que no tengan carácter de ley. Esta en concreto se presentó el 26 de septiembre de 1984.

¹³⁴ BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 52, de 8 de octubre de 1984, p.3282; *El País*, 1/11/1984, “El PSOE se opone a que el Tribunal de Cuentas investigue las contratas municipales”, y *ABC*, 1/11/1984, “El PSOE se niega a auditar la concesión de contratas de limpieza y la venta de Rumasa”, p. 53.

¹³⁵ BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 58, de 8 de noviembre de 1984, p.3447.

parlamentaria de investigación de los partidos políticos.¹³⁶ La razón que esgrimía el Grupo Socialista (GS) para la presentación de esta iniciativa se argumentaba de la siguiente manera:

Debido a que recientes intervenciones en debates parlamentarios han puesto de manifiesto la preocupación existente por que la gestión de asuntos públicos sea correcta y transparente, [...] el Grupo Socialista, fiel a los planteamientos que sustenta al PSOE, está empeñado en que ninguna irregularidad se cometa en la vida pública y que, de producirse alguna, tenga la debida respuesta legal y política (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 58, de 8 de noviembre de 1984, p.3447).

Con tal justificación, los socialistas planteaban la apertura de una investigación parlamentaria que, sin perjuicio de la acción fiscalizadora posterior del Tribunal de Cuentas, “analizase la acción de los poderes públicos en el ámbito de la administración central y, muy especialmente, la financiación de todos los partidos políticos” (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 58, de 8 de noviembre de 1984, p. 3447).

De esta forma, se planteaba un enfrentamiento entre dos posturas: la del GPP (apoyada por CDS y PNV), por un lado, tendente a que el Tribunal de Cuentas fiscalizara *únicamente* al PSOE para depurar las posibles irregularidades cometidas por este en la administración pública; y la del GS, por otro, relativa a la creación de una Comisión de Investigación que aclarara las irregularidades existentes y que estudiara las finanzas de *todos* los partidos políticos.¹³⁷

Ambas Proposiciones no de Ley fueron debatidas en la misma sesión plenaria del 14 de noviembre de 1984¹³⁸, en un momento en el que un nuevo escándalo sobre financiación irregular del PSOE se había hecho público en los medios de comunicación, propiciando la aprobación de la Proposición no de Ley del GS y el rechazo de la del GPP.

En esta ocasión se trataba de un escándalo en el que una empresa, el consorcio *Flick*, otorgaba presuntamente dinero sucio a altas personalidades e instituciones, entre ellas el PSOE. El escándalo *Flick*, como fue conocido comúnmente, tuvo su origen en Alemania y

¹³⁶ Desde finales de septiembre de 1984 el Presidente del Gobierno había hecho pública su intención de crear esta comisión, así como de crear otra encargada de investigar qué grupos de poder se hallaban detrás de los medios de comunicación social, con la intención de “matar al mensajero”, como le fue criticado desde los diferentes periódicos, desde la Asociación de Editores de Diarios Españoles y desde los partidos de la oposición (*El País*, 27/09/1984 “Duras críticas a Felipe González por su anuncio de que se investigará la financiación de la prensa”; 29/09/1984; *ABC*, 27/09/1984, “Críticas a Felipe González por su anuncio de investigar las finanzas de la prensa”, p.19; *La Vanguardia*, 28/09/1984, “Prensa pecadora”, p.6).

¹³⁷ En esos momentos el Grupo Socialista justifica que la creación de una Comisión de Investigación es la mejor solución para llegar al fondo de las cosas, discurso que cambiará radicalmente años más tarde, cuando el Gobierno del Partido Socialista opte por que sean los jueces los que investiguen los casos de corrupción, en vez del Parlamento. De este modo se dará prioridad a la exigencia de responsabilidades penales sobre las políticas, sin perjuicio de que en contadas ocasiones se establecieran Comisiones de Investigación para depurar responsabilidades por determinados casos de corrupción.

¹³⁸ DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre de 1984, p. 7442.

adquirió tal trascendencia que llegó a implicar dimisiones como la del presidente del Bundestag, Rainer Barzel, provocando en el país una crisis generalizada de confianza hacia las instituciones.

El escándalo saltó en España el día 2 de noviembre de 1984, a raíz de una noticia publicada en el periódico *La Vanguardia*¹³⁹ según la cual un diputado socialista alemán, el señor Struck, afirmaba en la investigación realizada por el parlamento germano sobre este caso que la *Fundación Ebert*, vinculada al SPD¹⁴⁰, había apoyado económicamente al PSOE con dinero negro del consorcio *Flick*, y que Felipe González había recibido dinero directamente de esta empresa.¹⁴¹

La financiación de los partidos políticos españoles a través de fondos extranjeros había sido algo relativamente corriente hasta 1977 pero, desde entonces, cualquier ayuda procedente de otro país había sido desmentida. En realidad existía cierto vacío legal al respecto, ya que, aunque recibir donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras durante la época electoral estaba expresamente prohibido por el Art. 46.5 del Real Decreto-Ley 20/1977¹⁴², no existía prohibición alguna para la financiación ordinaria de los partidos. Aun así, no estaba bien visto que estos aceptaran este tipo de fondos extra. Más aún cuando, en este caso concreto, se planteaba también la duda de si con el dinero procedente de *Flick* se había contribuido a financiar la campaña socialista de 1982, un punto con el que sí se estaría infringiendo el citado Real Decreto-Ley.¹⁴³

La primera reacción del partido de Gobierno ante tales acusaciones fue la de negar cualquier tipo de implicación en el escándalo, tildando de manipulador al periódico *La Vanguardia* por publicar semejante noticia, algo que fue muy criticado por la prensa¹⁴⁴ en su conjunto:

¹³⁹ *La Vanguardia*, 2/11/1984, “Según el informe sobre el caso Flick, algún donativo fue a parar al PSOE”, p.3. A raíz de la publicación de este artículo, su autor, Valentín Popescu, fue llamado a declarar ante la Comisión de investigación creada al efecto.

¹⁴⁰ Partido Socialdemócrata alemán.

¹⁴¹ Ya en mayo de 1984, un directivo del consorcio *Flick*, el señor Pfäeg, hizo una afirmación similar, involucrando al PSOE en el escándalo *Flick* (*La Vanguardia*, 3/11/1984, “La oposición pide a González que responda sobre el ‘caso Flick’”, p.3); no obstante, hasta noviembre de ese mismo año este escándalo no adquiere relevancia parlamentaria, a lo que contribuyó el ambiente político enrarecido causado por el escándalo de las *contratas* (ver, por ejemplo, *ABC*, 4/11/1984, “Fraga califica de ‘gravísima’ la eventual implicación del PSOE en el escándalo Flick”, p.23).

¹⁴² Art. 46.5 Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales: “Queda prohibida la aportación a las cuentas a que se refiere el presente artículo de fondos provenientes de la administración del Estado, entidades locales, organismos autónomos, entidades paraestatales, empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta, así como de entidades o personas extranjeras”. El contenido de este artículo fue incorporado a la LOREG, que en esos momentos estaba tramitándose en el Parlamento.

¹⁴³ Ver *La Vanguardia*, 11/11/1984, “El fiscal ante el dinero del PSOE”, de Jiménez de Parga, p.8.

¹⁴⁴ Ver *La Vanguardia*, 5/11/1984, “El caso Flick y La Vanguardia”, p.7.

[...] la Asociación de la Prensa, en un comunicado, expresó su preocupación por las 'actitudes aparentemente intimidatorias contra informadores y medios de comunicación' en relación con las repercusiones en España del 'caso Flick' (*ABC*, 9/11/1984, "Felipe González anuncia un contraataque en el caso Flick", p.17).

Luego, el Gobierno instó al Fiscal General del Estado para que actuara sobre el escándalo *Flick* en España.¹⁴⁵ Pero las críticas de la oposición, especialmente de Alianza Popular, no se hicieron esperar. Como afirmaba su líder, tras calificar de “gravísima” la implicación del PSOE en el escándalo: “mi partido hará todo lo que esté a su alcance para que se esclarezca la posible implicación del PSOE en el caso”.¹⁴⁶ De ahí que, cuando el 14 de noviembre de 1984¹⁴⁷ el Pleno del Congreso se disponía a debatir las Proposiciones no de Ley presentadas por los dos grupos mayoritarios, el GPP instara al Gobierno a que crease una Comisión de Investigación sobre el escándalo *Flick*. Una propuesta que justificó aún más la aprobación de la Proposición no de Ley planteada por el PSOE, en perjuicio de la propuesta inicial presentada por el grupo de la oposición. De hecho, lo que finalmente se aprobó fue una única comisión, la *Comisión Parlamentaria de investigación sobre partidos políticos y otros extremos*, conocida como *Comisión Flick*, cuyo cometido sería arrojar luz no solo sobre la financiación de *todos* los partidos políticos, sino también sobre este escándalo en cuestión.

La conjunción de las dos Comisiones en una sola suponía, por un lado, un menor desgaste político para el Gobierno y, por otro, una forma de limpiar la imagen del partido en el poder con el menor coste posible. La insistencia de este en la creación de Comisiones de Investigación contribuyó a evitar que la duda y la sospecha sobre las irregularidades en la financiación recayeran únicamente sobre él. Asimismo, propició que el PSOE y el Gobierno se presentasen ante la opinión pública y ante el resto de partidos, como impulsores y garantes de la transparencia política, resarciendo con ello el daño que sobre su reputación podrían haber causado los escándalos de corrupción.¹⁴⁸

El clima político de rechazo hacia las irregularidades cometidas en la financiación de los partidos generado por los escándalos hizo vislumbrar la necesidad de crear una regulación al respecto. En tales términos se pronunció el Presidente del Gobierno en la sesión plenaria en la que se aprobó la *Comisión Flick*. Y es que, si bien los escándalos no fueron ni tan sonados ni tan relevantes para la opinión pública como lo serían en la década

¹⁴⁵ *ABC*, 9/11/1984, “Felipe González: No hemos recibido dinero, otros sí y lo vamos a demostrar”, p.17.

¹⁴⁶ *ABC*, 4/11/1984, "Fraga califica de "gravísima" la eventual implicación del PSOE en el escándalo Flick", p. 23.

¹⁴⁷ DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre de 1984, p.7442.

¹⁴⁸ De hecho, a partir de este momento, el escándalo de las contratas quedó diluido en favor del escándalo *Flick*.

de los noventa, sí que pusieron de relieve la falta de transparencia existente en la financiación de los partidos y, sobre todo, la escasez de dinero de estos para hacer frente a sus deudas. Algo que parecía no resolverse mediante el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General que en esos momentos iba a debatirse en el Congreso, y que se centraba exclusivamente en regular la financiación electoral. Según se señalaba en el *El País*:

[...] lo sucedido pone de relieve la necesidad de una mayor transparencia informativa en estas materias, que afectan no solo, ni principalmente, al partido del Gobierno sino a todos y cada uno de los que operan en la democracia española. (*El País*, 6/11/1984, “El problema no es Flick”, Editorial).

O como se apuntaba en *ABC*:

El asunto Flick ha cruzado como un cometa sobre el firmamento político español. El fogueo alumbró uno de los grandes problemas dormidos de la democracia española: el de la financiación de los partidos. (*ABC*, 31/12/1984, “El Gobierno y el Parlamento en 1984, p.35)

Por tanto, las circunstancias analizadas derivaron en el proceso legislativo del que resultaría la LOFPP 1987, no tanto por su repercusión de facto en la opinión pública del momento, como por las reacciones críticas que se empezaron a ver tanto en la prensa como, sobre todo, en el ámbito político. Tales reacciones críticas pusieron en cuestión la hasta entonces intachable reputación del partido del Gobierno, generando los incentivos necesarios en este para abanderar la transparencia en el sistema de financiación. Ahora bien, ¿cómo se produce el proceso de aprobación de la LOFPP 1987? Y, lo más importante, ¿qué intereses perseguía cada partido a la hora de establecer su contenido?

3.1.3. Actores e intereses en el origen de la legislación: la etapa socialista de Felipe González (1982-1989)

En este apartado se detallan, en primer lugar, quiénes fueron los principales actores (partidos políticos) implicados en la aprobación de la LOFPP 1987. En segundo lugar, se exponen los intereses de tales actores sobre dos cuestiones clave: por un lado, en relación con el propio hecho de introducir mecanismos de transparencia en el sistema de financiación (es decir, llegado el momento, ¿están los partidos políticos interesados en controlarse a sí mismos mediante una ley de financiación?); por otro lado, en relación con el contenido ideal que para cada partido debería tener la ley de financiación (es decir, una vez que individualmente se decide proponer o secundar la iniciativa de la ley, ¿qué contenido defiende cada partido en función de su propia estructura de financiación y de su salud económica?). Nuevamente, la información contenida en este apartado se limita temporalmente al periodo que va desde 1982 hasta 1989.

Como se ha visto en el anterior epígrafe, el escándalo *Flick* motivó una respuesta por parte del Gobierno encaminada a introducir mecanismos de transparencia en el sistema de financiación de los partidos. En este epígrafe el objetivo fundamental es, en primer lugar, conocer si detrás de tal respuesta por parte del Gobierno existe, por una parte, una motivación basada en la reputación y, por otra, algún tipo de motivación económica directamente relacionada con las finanzas del partido que los sustenta. Asimismo, se analiza qué tipo de motivaciones llevan al resto de formaciones a secundar tal iniciativa. En segundo lugar, el objetivo es conocer qué intereses priman en el contenido de la ley en función del peso de cada actor durante el proceso de negociación. El tipo de regla de decisión que se utilice en dicho proceso será clave para determinar el resultado del mismo.

a) Actores

El hecho de que el sistema electoral español favorezca un bajo nivel de fragmentación y una alta desproporcionalidad (Montero, 1994; 1998) redundaba en que los dos principales partidos políticos del arco parlamentario, PSOE y AP —posteriormente denominado Partido Popular (PP)—, de izquierdas y de derechas, respectivamente, consigan en torno al 80% de los escaños de la Cámara. Esto les convierte en los protagonistas principales de la vida política, aunque con distinto peso a lo largo de la historia democrática del país.

Tras las elecciones generales de 1982, el PSOE, bajo el liderazgo indiscutible de Felipe González, obtenía por vez primera la mayoría absoluta de escaños (202), produciéndose una considerable simplificación del sistema de partidos con respecto a los primeros años de la transición (Cuadro 3.1). Si bien parecía mostrarse una tendencia hacia la bipolarización (en concreto, hacia un sistema de “dos partidos y medio”), en realidad la distancia entre el partido de Gobierno y la oposición era tan elevada que lo que se configuró es un sistema de partidos predominante, con hegemonía absoluta del PSOE (Delgado, 1997:291). Una situación que se mantendría en las siguientes elecciones generales (1986), en las que este obtiene 184 escaños, y que duraría incluso hasta la convocatoria electoral de 1989.

La crisis del hasta entonces partido de Gobierno —Unión de Centro Democrático (UCD)—, junto con los problemas internos del Partido Comunista (PCE) y la debilidad de la derecha, fueron clave en la masiva victoria socialista de 1982 (Delgado, 1997: 290), dando lugar a lo que en la literatura se conoce como “elecciones críticas” (Norris, 1999). Un hecho al que también contribuyó el giro moderado que experimentó el PSOE en lo tocante a su ideología con el fin de captar a un mayor número de electores y que le permitió

despojarse del marxismo para constituirse como un partido de masas, democrático y federal con una mayor disciplina interna (Delgado, 1997:300).¹⁴⁹ Asimismo, la vinculación clara que existía entre el Gobierno socialista y el partido en la figura de Felipe González, unida a sus grandes dotes de liderazgo fueron también clave a la hora de explicar las sucesivas victorias del PSOE en las urnas entre 1982 y 1996.

Cuadro 3.1: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1982 y de 1986.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito autonómico	Escaños 1982 (II Leg.)	Escaños 1986 (III Leg.)
(PSOE):Partido Socialista Obrero Español	✓		202	184
(AP-PDP):Alianza Popular + Partido Demócrata Popular	✓		107	105*
(CIU): Convergencia i Unió		✓	12	18
(UCD):Unión de Centro Democrático	✓		11	----
(EAJ-PNV): Partido Nacionalista Vasco- Euzco Alderi Jeltzalea		✓	8	6
(PCE): Partido Comunista de España	✓		4	7**
(CDS): Centro Democrático y Social	✓		2	19
(HB):Agrupación Electores Herri Batasuna		✓	2	5
(ERC):Esquerra Republicana de Catalunya		✓	1	---
(EE):Euskadiko Ezquerria-Izquierda para el Socialismo		✓	1	2
(CG): Coalición Galega		✓	---	1
(PAR): Partido Aragonés Regionalista		✓	---	1
(AIC): Coalición Agrupaciones Independientes de Canarias		✓	---	1
(UV): Unió Valenciana		✓	---	1

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia. *Coalición Popular (AP-PDP-PL); ** Coalición Izquierda Unida (IU).

Alianza Popular, por su parte, pasaba a convertirse, en coalición con el Partido Demócrata Popular (PDP) de Oscar Alzaga, en el primer partido de la oposición a partir de 1982, con el 26% de los votos y 107 escaños. Resultados parecidos se repetirían en las elecciones de 1986, bajando a 105 diputados. Esta formación estaba constituida por una coalición de pequeños partidos conservadores y liderada por Manuel Fraga entre 1976 y 1987, quien, tras su dimisión, fue sustituido por Antonio Hernández Mancha. Debido a su origen, esta formación era percibida como un partido de extrema derecha con un importante componente continuista de la época franquista. De ahí su falta de apoyo en las elecciones de 1977. Ni siquiera la constitución de la Coalición Democrática (CD)¹⁵⁰, en un intento de Manuel Fraga de despojar al partido de todo vestigio franquista y de convertirlo en un partido liberal-conservador, moderno, reformista y demócrata (Delgado, 1997:306), generó

¹⁴⁹ Ver a este respecto el XXVIII Congreso del PSOE.

¹⁵⁰ Constituida por Alianza Popular y otras formaciones, como el Partido Demócrata Progresista, el Partido Popular de Catalunya, Renovación Española, Reforma Social Española, entre otros (Delgado, 1997: 307).

resultados importantes en la convocatoria de 1979. Hubo que esperar a la siguiente convocatoria, la de 1982, para que AP en coalición con el Partido Demócrata Popular (PDP), y ya con una nueva imagen de derecha democrática, consiguiera convertirse en la segunda fuerza política del país. Una cuestión que se explica por el trasvase de un alto porcentaje del electorado de la Unión de Centro Democrático a Alianza Popular (López Guerra, 1984:131).

Aun así, la distancia electoral entre el partido del Gobierno y AP era muy elevada. Una distancia que no consiguieron reducir significativamente en las elecciones de 1986, a las que AP se presentó junto con otros partidos —Partido Demócrata Popular (PDP) y Partido Liberal (PL)— bajo el paraguas de la denominada Coalición Popular (CP). La falta de cohesión interna del partido y la masiva ilusión con la que había sido acogida la propuesta socialista por parte de la ciudadanía, hicieron que AP no apareciera como un rival político preocupante para el PSOE hasta después de la convocatoria electoral de 1989.

Junto a estos dos partidos, otros de carácter minoritario conformaron el arco parlamentario a partir de las elecciones de 1982. Entre ellos, tres de ámbito nacional y el resto de ámbito regional. Un fenómeno, este último, que ha ido adquiriendo cada vez más presencia en el sistema de partidos español, sobre todo, como más adelante se verá, a partir de 1993.

Entre los partidos de ámbito nacional, se encontraba la Unión de Centro Democrático (UCD), que, liderada por Adolfo Suárez, fue la protagonista indiscutible de la transición, ocupando el poder desde las primeras elecciones democráticas hasta 1982. La dimisión de Suárez en 1981 tanto como presidente del Gobierno como de la UCD, y las luchas internas del partido, encaminaron a esta formación a una aplastante derrota en las elecciones de 1982, en las que consiguieron únicamente 11 escaños, lo que supuso el final de este partido.¹⁵¹

El Centro Democrático Social (CDS), por su parte, era un partido de ideología liberal fundado en 1982 por Adolfo Suárez y heredero del espacio político de la extinguida UCD, que, pasaría a convertirse en la tercera fuerza política con 19 diputados en las elecciones de 1986. Esta formación experimentó una tendencia creciente desde 1982, consolidando el centrismo en España (Delgado, 1997:305), si bien su duración sería muy limitada, al sufrir un descalabro electoral en las elecciones de 1989.

¹⁵¹ Para un análisis del colapso de UCD, ver Hopkin (1999) y Gunther y Hopkin (2007).

Por último, el Partido Comunista (PCE) era el partido con más historia de todos los que concurren a las primeras elecciones democráticas, encarnando la opción antifranquista mejor organizada (Delgado, 1997:296). Pese a ello, sus resultados electorales fueron siempre más bien modestos, debido a sus fracturas internas y al éxito del PSOE a la hora de aglutinar el voto de izquierdas, lo que lo convertía a este en su verdadero rival. Tras conseguir un limitado resultado en las elecciones de 1982 (4 escaños), el PCE se incorporó a una amplia coalición de izquierdas, Izquierda Unida¹⁵², siendo este el paraguas bajo el que concurriría a las elecciones a partir de 1986. Así conseguiría incrementar en 3 escaños su presencia en el parlamento, abriéndose paso poco a poco como tercera fuerza nacional.

Además de estos partidos de ámbito nacional, otros de ámbito regional también obtuvieron representación parlamentaria tras las elecciones de 1982, si bien su presencia sería aún muy limitada, a excepción de *Convergència i Unió* (CIU). Integrada por dos partidos de carácter regional catalán —*Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC), de ideología liberal, y *Unió Democràtica de Catalunya*, de tendencia democristiana— esta formación nacionalista obtuvo 12 escaños en 1982, incrementando su peso en el parlamento en las elecciones de 1986, donde obtuvo 18 escaños, tras lograr captar parte del electorado centrista (Delgado, 1997:312). Junto a esta formación, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), de ideología de izquierdas y con un cierto componente extremista, completaba la representación del regionalismo catalán en el Congreso de los Diputados. Aunque de forma muy limitada, este partido estuvo presente en el Parlamento desde 1977, si bien en las elecciones de 1986 y 1989 no obtuvo ningún escaño en el nivel nacional, volviendo a recuperar su presencia a partir de 1989.

El nacionalismo vasco, por su parte, estaba representado de manera importante por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), de ideología democristiana y centrado en la defensa de la nación vasca, y en menor medida por *Herri Batasuna* (HB) y *Euskadiko Ezquerria* (EE), de izquierda radical en ambos casos, aunque de carácter separatista en el primero de ellos. Con una posición hegemónica en el Gobierno vasco, el PNV tuvo también una presencia destacada y constante en el parlamento nacional desde las primeras elecciones, obteniendo 8 escaños en la convocatoria de 1982 y disminuyendo su peso a 6 en las elecciones de 1986. Un hecho que, entre otros, desencadenó la escisión del partido y el nacimiento de uno nuevo, *Eusko Alkartasuna* (EA) (Delgado, 1997:311).

¹⁵² Además de por el PCE, Izquierda Unida estaba formada por el Partido Comunista de los Pueblos de España, por el Partido de Acción Socialista, por Izquierda Republicana, por la Federación Progresista, por el Partido Carlista y por el Partido Humanista, así como por independientes.

Sin menoscabo de las idas y venidas de otros partidos más minoritarios de carácter autonómico que consiguieron un escaño a partir de 1986 (CG, PAR, AIC y UV), la correlación de fuerzas explicada hasta aquí estuvo presente en el Congreso de los Diputados prácticamente de manera similar, tanto en el momento en el que surgen los escándalos y se crea la Comisión *Flick* (II Legislatura) como cuando se aprueba la LOFPP 1987 (III Legislatura). Una correlación caracterizada, como se ha dicho, por la hegemonía absoluta del PSOE, y por una oposición encabezada por Alianza Popular. Es en estos dos partidos, junto con CDS y PCE/IU, todos de ámbito nacional, en los que nos centraremos a la hora de definir los intereses tanto sobre la necesidad misma de introducir legislación, como sobre el contenido específico que dicha legislación habría de tener. No obstante, se definirán también los intereses de otras formaciones de ámbito autonómico que más adelante adquirirán un mayor peso en la política nacional, tal como se verá en el capítulo 5.

b) Intereses

Como se expuso en el apartado anterior, el escándalo de las contratas y el escándalo *Flick* permitieron introducir en la agenda política la necesidad de transparencia en la financiación de los partidos. Hasta ese momento esta cuestión nunca se había planteado como tal, lo que muestra la inexistencia a priori de un interés específico por tomar medidas al respecto tanto en el caso del partido del Gobierno, como en el de los partidos de la oposición. Seguidamente se detalla cómo se fueron configurando los intereses de los partidos con respecto a la introducción de una nueva legislación sobre la materia.

Una vez publicados los escándalos que vinculaban a las finanzas del PSOE, la reacción de la oposición no se hizo esperar, especialmente la de AP. Además de hacer un uso estratégico de las críticas con la finalidad de desprestigiar en la medida de lo posible al partido del Gobierno, existía un interés económico en AP que le llevaba a actuar ante los hechos acaecidos: la necesidad de evitar a toda costa la ventaja económica que tales subterfugios concedían al PSOE con respecto al resto de formaciones.

Antes de la LOFPP 1987, los partidos no tenían la obligación de presentar el balance de sus ingresos y gastos anuales ante el Tribunal de Cuentas, más allá de los requerimientos legales establecidos en la LOREG 1985 para la financiación electoral. Por tanto, antes de aquel año, es imposible conocer cuál era la estructura de ingresos de cada uno de los partidos. Sin embargo, existen varios datos disponibles que permiten deducir, en principio, la superioridad económica del PSOE con respecto a sus rivales durante la etapa 1982-1989.

En primer lugar, era el partido que más financiación pública recibía tanto para gastos electorales, en virtud de la citada LOREG 1985, como para gastos ordinarios en virtud del incipiente esquema de financiación establecido en el artículo 6 de la Ley de Partidos Políticos de 1978. La Tabla 3.1 incluye, a modo de ilustración, el total de financiación pública anual a repartir entre los partidos entre 1978 y 1989 para sufragar su funcionamiento ordinario. A partir de 1987 se observa un incremento sustancial del mismo, coincidiendo con la entrada en vigor de la LOFPP. Sobre esto último se hablará más adelante. Por ahora basta con recalcar que, debido a que el reparto de las subvenciones se hacía (y se sigue haciendo) en función del número de escaños y votos obtenidos en las últimas elecciones generales por cada formación, el PSOE sería desde el año 1982 la formación con más financiación pública de todo el arco parlamentario. Así lo muestra la Tabla 3.2, referida a las subvenciones públicas directas recibidas por PSOE y AP para gastos electorales y ordinarios, en 1982 y 1983, respectivamente.

Tabla 3.1: Subvenciones estatales anuales para funcionamiento ordinario (1978-1989).

Año	Pesetas	Euros
1978	1.651.000.000	9.922.709
1979	1.594. 000.000	9.58 0.000
1980	1.700. 000.000	10.220.000
1981	1.925. 000.000	11.570.000
1982	2.081. 000.000	12.510.000
1983	2.432. 000.000	14.62 0.000
1984	2.432. 000.000	14.620.000
1985	2.602. 000.000	15.640.000
1986	3.012. 000.000	18.100.000
1987	7.500. 000.000	45.080.000
1988	7.725. 000.000	46.430.000
1989	7.957. 000.000	47.820.000

Fuente: Ariño (2009:40).

Tabla 3.2: Subvenciones públicas directas recibidas para gastos electorales y para gastos ordinarios (1982 y 1983). En pesetas.

	PSOE	AP
Subvención elecciones legislativas 1982	1.042.016.000 (6.262.642 €)	481.701.525* (2.895.084 €)
Subvenciones oficiales (financiación ordinaria, cargo electo y grupo parlamentario) 1983	1.258.000.000** (7.560.732 €)	657.000.000 (3.948.649 €)

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Castillo (1985:207-226). *Datos para Coalición Popular. ** No se especifica en este caso si el dato incluye las subvenciones por cargo electo y grupo parlamentario (ver Del Castillo, 1985:224).

En segundo lugar, también era el partido con mayor número de afiliados (al menos, según los datos disponibles), especialmente tras el incremento que se produjo tras su

primera victoria electoral, pasándose de 97.320 afiliados en octubre de 1981, a 116.514 en 1982 (Tabla 3.3).¹⁵³ Desde el propio PSOE se formularon planes para incrementar la cifra de afiliados ante su preocupación por la insuficiente penetración del partido en la sociedad (López Guerra, 1984:132). Una estrategia que tuvo éxito en la medida en que el partido logró incrementar su número a lo largo del periodo, y solo fue superado por AP a partir de 1984, gracias a la política de afiliación abierta iniciada por este partido a finales de octubre de 1982, la cual buscaba capitalizar los buenos resultados electorales obtenidos en las elecciones legislativas de ese año (Del Castillo, 1985:218).¹⁵⁴

Tabla 3.3: Número de afiliados según partido político (1975-1989).

AÑO	AP	PSOE	PCE	PNV	UDC	CDC
1975	---	4.000	15.000	---	---	400
1976	---	9.141	---	---	---	600
1977	---	48.635	201.740	---	2.000	2.650
1978	---	65.296	168.175	24.030	---	6.700
1979	5.000	80.389	---	---	---	---
1980	---	88.446	160.000	40.000	2.250	---
1981	20.000	97.320	132.069	---	---	8.870
1982	85.412	116.514	---	---	---	---
1983	144.960	145.471	82.277	---	---	---
1984	163.062	157.422	---	---	---	---
1985	202.777	165.413	67.808	34.000	4.000	10.000
1986	223.068	185.663	---	25.000	---	---
1987	240.235	222.276	62.342	---	---	---
1988	246.678	232.665	49.730	---	---	---
1989	265.755	242.661	---	---	---	---

Fuente: Carreras y Tafunell (2005).¹⁵⁵

¹⁵³ A pesar del incremento experimentado en el número de afiliados, la afiliación del PSOE nunca estuvo al nivel de sus homólogos europeos. Montero (1981:46) señala que entre 1977 y 1981, el Partido Socialista español, seguido del noruego y del portugués, eran los que presentaban un menor nivel de afiliación de todos los partidos socialistas europeos.

¹⁵⁴ Como argumentaba López Guerra (1984:133) durante los ochenta, la reducida afiliación de los partidos españoles resultaba más llamativa si se tiene en cuenta la relación entre los afiliados del partido y los cargos políticos ocupados por este. Por ejemplo, en 1981 UCD controlaba alrededor de 40.000 cargos políticos por lo que 1 de cada 3 de sus miembros estaba en una posición de poder. Aun así, hay que tener en cuenta que además de los afiliados, los partidos cuentan con lo que el autor denomina "clientelas simpatizantes", que, sin ser afiliados, constituyen auténticos apoyos económicos o funcionales durante las elecciones, además de reforzar los débiles aparatos partidistas de la época.

¹⁵⁵ En Montero (1981:44) aparecen datos de afiliación entre 1975 y 1981 y en Del Castillo (1985:218 y 224), entre 1982 y 1984 en el caso de AP, y entre 1981 y 1984 en el caso de PSOE. No obstante, se incluyen los datos aportados por Carreras y Tafunell (2005), porque abarcan un mayor número de años y de partidos políticos. En algunos casos las cifras varían ligeramente con respecto a las aportadas por los autores anteriores.

Pese a este incremento de la afiliación experimentado por AP, los ingresos totales del PSOE seguían siendo mayores que los de su principal rival político, y ello, como se ha visto, gracias a las subvenciones públicas recibidas. Además, todo apuntaba a que la superioridad económica del PSOE, más que disminuir, se consolidaría, ya que su posición en el Gobierno le hacía más proclive a recibir los beneficios económicos vinculados al poder. Por eso el hecho de que además este partido se estuviera beneficiando presuntamente de sospechosas donaciones extranjeras, le confería una ventaja sobre sus rivales imposible de igualar, y que era especialmente perjudicial para AP como principal partido de la oposición. De ahí que este tuviera interés por evitar que en el futuro el PSOE siguiera utilizando este tipo de subterfugios para financiarse.

Pero, si bien existía tal superioridad de ingresos en el caso del partido del Gobierno (algo que AP y el resto de formaciones podían sospechar), ocurría al mismo tiempo algo mucho menos evidente a priori: el PSOE era también el partido que más gastaba. Como se ha dicho, no existen datos oficiales sobre el balance económico de los partidos políticos para esos años, pero sí cifras publicadas en Del Castillo (1985) que fueron cedidas directamente a la propia autora por parte de AP y PSOE.

Las Tablas 3.4 y 3.5 muestran, respectivamente, los ingresos y gastos de AP para 1983, y del PSOE para el periodo que va desde enero de 1982 a octubre de 1984. Aunque se trata de datos no comparables, sí que muestran un gasto del PSOE con respecto a sus ingresos muy elevado (con un resultado negativo de más de 1.400 millones de pesetas), mientras que en el caso de AP el balance resulta positivo.

Tabla 3.4: Ingresos y gastos de AP en 1983. En pesetas.

Gastos de funcionamiento		Ingresos	
Personal	250.300.000	Subvenciones oficiales	576.000.000
Inmuebles	82.000.000	Cargos electos y Grupos Parlamentarios	81.000.000
Gestión	150.000.000	Cuotas afiliados	190.000.000
Oficinas	50.000.000	Donativos y aportaciones	103.300.000
Publicaciones	60.000.000		
Jurídicos y varios	10.000.000		
Sedes	330.000.000		
Total	932.300.000	Total	950.000.000
	(5.603.235 €)		(5.709.614 €)

Fuente: Del Castillo (1985:220).

Tabla 3.5: Ingresos y gastos del PSOE, periodo de 1/1/1982 a 31/10/1984. En pesetas.

Gastos		Ingresos	
---		--- Subvenciones oficiales**	4.103.372.242
---		--- Cuotas afiliados	246.256.255
---		--- Otros ingresos***	67.583.270
Total	5.824.321.341* (35.004.876 €)	Total	4.417.211.767 (26.547.977 €)

Fuente: Del Castillo (1985:226). *Incluye la dotación de amortizaciones del déficit electoral correspondiente al periodo citado. **Incluye las del Grupo Parlamentario recibidas durante el periodo citado. *** Venta de publicaciones, objetos de propaganda, etc.

De acuerdo con Del Castillo (1985:227), también el PSOE presentaba un nivel de gasto electoral superior al de su principal rival. Así ocurrió en la convocatoria electoral de 1982, donde el PSOE no solo incurría en un gasto más elevado que Coalición Popular (1.300 millones frente a 1.200, respectivamente), sino que también notificó un total de créditos bancarios superior al de dicha Coalición. Mientras que esta última notificó créditos bancarios por un total de 639.740.000 pesetas (3.844.914 €), el PSOE lo hizo por un total de 731 millones de pesetas (4.393.398 €), esto es, casi 100 millones de pesetas más (Del Castillo, 1985:227). Un recurso a los créditos bancarios que se consolidaba cada vez más como parte de la estructura de financiación del PSOE y que le llevó a un creciente endeudamiento. De hecho, a la altura de diciembre de 1984, el endeudamiento del PSOE alcanzaba un total de 3.400 millones de pesetas (20.434.411 €), siendo esta situación el resultado de la inexistencia en 1977 de una estructura organizativa que permitiera financiar con desahogo las necesidades económicas que empezaban a afrontarse desde ese año (Del Castillo, 1985:222).

Las sucesivas convocatorias electorales y el incremento del gasto en las mismas jugaron en contra de la salud económica del PSOE de forma que, de los 3.400 millones de deuda, casi dos tercios procedían de las campañas de las elecciones legislativas de 1982 y de las autonómicas y municipales de 1983 (Del Castillo, 1985:223). Una situación que parecía empeorar en el futuro, dadas las numerosas convocatorias electorales previstas, entre las que se incluían diversas elecciones generales, autonómicas, locales, e incluso un referéndum en 1986 (ver Cuadro 3.2), para cuya financiación no estaba regulado ningún tipo de subvención pública.

Por tanto, a pesar de la superioridad de ingresos del PSOE sobre el resto de formaciones (al menos en lo relativo a la financiación pública), su balance económico no era positivo. Por el contrario, su economía era más débil de lo que a priori pudiera parecer, lo cual le hacía muy dependiente de las subvenciones estatales recibidas, siendo estas

consideradas vitales para su supervivencia. Y esto por dos razones fundamentalmente (Del Castillo, 1985:225). Por un lado, porque, debido a las propias características del electorado del PSOE y a la ideología del propio partido, era más difícil para este que para AP obtener donaciones individuales o aportaciones privadas de cuantía importante y de forma periódica. Por otro, porque el sentido de la militancia en el seno del PSOE tenía un carácter más ideológico que económico, a diferencia de lo que ocurría en el seno de AP, donde los ingresos procedentes de los afiliados (tanto por cuotas como por donaciones) se consideraban parte fundamental de la estrategia de financiación del partido.

Cuadro 3.2: Convocatorias electorales celebradas por año y tipo (1984-1989).

Año	Convocatorias electorales celebradas
1984	Elecciones Autonómicas en Cataluña y País Vasco
1985	Elecciones Autonómicas en Galicia
1986	Elecciones generales Elecciones Autonómicas en Andalucía y País Vasco Referéndum sobre la permanencia en la OTAN
1987	Elecciones Autonómicas en Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Valencia. Elecciones Locales Elecciones a las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Guipúzcoa. Elecciones al Parlamento Europeo
1988	Elecciones Autonómicas en Cataluña
1989	Elecciones generales y Autonómicas en Galicia Elecciones al Parlamento Europeo

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

Pero el problema es que ni siquiera tales subvenciones parecían ser suficientes para equilibrar su balanza económica, de ahí que no fuese de extrañar ni que el PSOE buscara fuentes alternativas de financiación privada (como las donaciones extranjeras, por ejemplo), ni que, una vez publicado el escándalo *Flick*, los partidos de la oposición criticasen los supuestos subterfugios utilizados por aquel para obtener ventajas económicas. No obstante, el interés por poner en marcha una ley que introdujera transparencia en el sistema de financiación tardó algo más en hacerse explícito por parte de las principales formaciones. Antes de eso, se pusieron en marcha diversas estrategias tanto por parte del Gobierno, como por parte de los partidos de la oposición, que resultan de interés destacar, algunas de las cuales ya han sido apuntadas con anterioridad.

Desde el punto de vista de la reputación, al PSOE, una vez publicados los escándalos, le interesaba evitar a toda costa que la honestidad del partido fuese cuestionada. Como declaraba Alfonso Guerra, vicepresidente del Gobierno socialista, ante las acusaciones vertidas por AP:

Estamos muy orgullosos de tener una historia absolutamente limpia, honesta y honrada, y la vamos a seguir teniendo por más que la derecha resentida esté dispuesta a tirarnos bombas fétidas en los momentos clave (en *Diario 16*, 30/11/1984, Portada).

Esto lo conseguiría, por un lado, negando los hechos que se le imputaban: “Felipe González, de la Fundación Ebert ni de *Flick*, ni del SPD ha recibido ni un marco, ni un duro, ni una peseta [...]”¹⁵⁶ decía el propio Presidente del Gobierno en el Congreso. Y, por otro lado, favoreciendo su esclarecimiento a través de la creación de la Comisión de *Flick*: “[Hay que] combatir e investigar cualquier corrupción caiga quien caiga”¹⁵⁷. Estrategias que le permitirían reducir al mínimo el coste político que tales escándalos podrían tener sobre su reputación. Más aún si, como ya se dijo, se investigarían las finanzas de todos los partidos y no únicamente las del PSOE.

La reputación de los partidos desempeñaba, pues, en esos momentos una baza clave con vistas a mantener la credibilidad y los apoyos electorales, de ahí que evitar que la honestidad del partido fuera cuestionada resultaba una cuestión clave para el PSOE. Esto se conseguiría abanderando ante la opinión pública los principios de transparencia, control y responsabilidad política por los hechos cometidos. Como afirmaba el Presidente del Grupo Socialista a la hora de justificar la presentación de la Proposición no de ley que daría lugar a la Comisión *Flick*:

[...] debido a que en recientes intervenciones [...] en debates parlamentarios se ha puesto de manifiesto la preocupación existente por que la gestión de los asuntos públicos sea correcta y transparente, [...] el Grupo Socialista, fiel a los planteamientos que sustenta el PSOE, está empeñado en que ninguna irregularidad se cometa en la vida pública y que, de producirse alguna, tenga la debida respuesta legal y política (Javier Luis Sáenz Cosculluela, Presidente del GS. BOCG. Núm. 58, de 8 de noviembre de 1984, p. 3447).

Pero, detrás de esa aparente predisposición a ser controlados por la ciudadanía y por la oposición, existían intereses estratégicos favorecidos por su superioridad numérica en el Congreso. El hecho de crear una Comisión que estudiara no solo las finanzas del partido implicado directamente en los escándalos, sino la de todos los partidos del arco parlamentario, presumiendo que en ellos también se habían producido irregularidades, contribuía a diluir responsabilidades y a evitar el deterioro de la imagen pública del partido del Gobierno. Más aún cuando dicha Comisión no solo estaría presidida por un diputado socialista, Leopoldo Torres, sino que además, en ella las votaciones de cada grupo tendrían un carácter ponderado, lo cual permitiría mantener la correlación de fuerzas parlamentarias

¹⁵⁶ DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre de 1984, p. 7435.

¹⁵⁷ *ABC*, 4/10/1984, “Investigar la corrupción caiga quien caiga”, p.21.

y, por tanto, hacer primar la voluntad del partido mayoritario en las decisiones finales. En palabras de Manuel Fraga, jefe del principal partido de la oposición: "el rechazo del Gobierno a que se cree una comisión investigadora de carácter paritario en el Congreso demuestra claramente que el PSOE no quiere llegar al fondo del asunto" (en *Diario 16*, 11/11/1984, p. 5).

De este modo, el Gobierno ponía en práctica una maniobra clara: la de erigirse en baluarte de la moralidad y de la honestidad promoviendo su rendición de cuentas en el parlamento ante los hechos que se le imputaban, a la vez que introducía el control y la transparencia de la financiación de partidos en la agenda política. Una acción que el propio PSOE hacía explícita en el Pleno del Congreso, cuando afirmaba que "[e]l Grupo Socialista va a llegar tan lejos en la Comisión de investigación como para pedir que se proponga una ley de financiación de los partidos, para que la transparencia en el sistema de financiación de los partidos quede clara".¹⁵⁸

Pero junto a ese interés por mejorar su reputación, existía también un interés económico claro. Teniendo en cuenta la precaria situación de sus cuentas y su casi absoluta dependencia de los subsidios estatales, no era de extrañar que el PSOE quisiera introducir la cuestión en la agenda política. Siempre podría incrementar las partidas de financiación pública aunque esto le supusiera como contrapartida estar más controlado.

Por otro lado, la principal estrategia de AP era la de erigirse en defensora de la moralidad pública incidiendo en la falta de honradez del Gobierno y de su partido a la hora de financiarse. De hecho, pretendía que la responsabilidad por los hechos acaecidos fuera únicamente del partido implicado, y que, por tanto, fuera el Tribunal de Cuentas quien encabezara la investigación. Como ya se dijo, no logró finalmente imponer su posición en el Congreso, pese a que esta recibió el apoyo de los grupos Centrista (UCD) y Vasco (PNV). Sin embargo, tanto AP como los otros partidos tuvieron que aceptar ser investigados por la *Comisión Flick*, dado que oponerse a ella podía ser interpretado de forma negativa por la opinión pública. Del mismo modo, tendrían que ser partícipes del proceso de elaboración de la ley de financiación que el Gobierno quería encargar a la propia Comisión, algo que les permitiría muchas posibilidades de beneficio económico siempre que el contenido de la Ley no viniera impuesto por el PSOE. Por tanto, para AP no estar en las negociaciones o negarse a introducir la LOFPP podría acarrearle más costes que beneficios. Igual que para el resto de partidos de la oposición.

¹⁵⁸ DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre de 1984, p.7445.

Por tanto, una vez que diversos intereses (tanto económicos como relacionados con su reputación) llevan al PSOE a plantear públicamente la idea de proponer una ley de financiación, el resto de formaciones, también por su propio interés, tuvieron que apoyar la iniciativa. Es esa conjunción de intereses lo que llevó a las principales formaciones del arco parlamentario a hacer explícito el apoyo a la introducción de mecanismos de transparencia en el sistema de financiación.

Las conclusiones a las que llegó la *Comisión Flick* sobre este escándalo fueron aprobadas en el Pleno del Congreso de los Diputados del 28 de febrero de 1985.¹⁵⁹ En ellas se dejaba constancia de que el PSOE no había tenido nada que ver con las acusaciones que se le imputaban. En concreto, se concluía que las declaraciones hechas por el diputado alemán Struck, según las cuales el diputado Wichnewski había traído dinero en una maleta a Felipe González, eran falsas; que no había prueba alguna de que se hubiera recibido dinero del consorcio *Flick* por parte del PSOE; y que desde la legalización de este partido no había existido colaboración económica entre el PSOE y el SPD alemán, siendo falso que aquel hubiera recibido financiación alemana para las campañas electorales.¹⁶⁰

Unas conclusiones favorables al partido del Gobierno que fueron aprobadas gracias únicamente a los votos del PSOE y del Grupo Vasco, dado que ninguno de los representantes de los demás grupos presentes en la Comisión (Grupo Coalición Popular, Grupo Centrista, Minoría Catalana y Grupo Mixto) las habían firmado. Es decir, la mayoría absoluta con la que contaba el PSOE permitió la aprobación de unas conclusiones muy favorables políticamente para el partido, quedando restaurado todo daño que pudiera haber sufrido su reputación.

Los representantes parlamentarios de la oposición, exceptuando el del Grupo Vasco, acusaron al presidente de la Comisión de haber roto el consenso como consecuencia de “instrucciones recibidas”¹⁶¹ y, en general, criticaron la forma en la que se había desarrollado el proceso, incluyendo en las conclusiones oficiales cuestiones que no habían sido acordadas como tales por los representantes de los grupos parlamentarios. En tales términos se pronunciaba un miembro de Minoría Catalana:

¹⁵⁹ DSCD. Núm.186, de 28 de febrero de 1985, p. 8542. La entrega de dichas conclusiones se retrasó debido a los desacuerdos surgidos entre los miembros de la Comisión (*El País*, 12/02/1985, “La Comisión *Flick* retrasa la redacción de sus conclusiones”, y 26/02/1985, “Ruptura del consenso en la comisión que estudia el caso *Flick*”, por J. García Candau). De hecho, según se publicaba en este periódico, “las minorías coinciden en que el Presidente no dijo la verdad” (*El País*, 1/03/1985, “Las minorías coinciden en que el Presidente no dijo toda la verdad”).

¹⁶⁰ DSCD. Núm.186, de 28 de febrero de 1985, p. 8542, y BOCG. Congreso de los Diputados, Núm. 104, de 14 de marzo de 1985, p. 1001.

¹⁶¹ *El País*, 26/02/1985 “Ruptura del consenso en la comisión que estudia el ‘caso *Flick*’”, J. García Candau.

Tras unas conclusiones aceptadas provisionalmente por todos, se produjo un giro importante al presentar el representante socialista [en la Comisión] seis mociones diferentes en la forma y en el fondo a ese entendimiento previo. [...] Conclusiones de quienes, torpemente y sin talla política alguna, no han querido que se supiera [la] verdad (en *La Vanguardia*, 1/03/1985, “El Congreso ratifica por unanimidad que Felipe González no recibió nunca una maleta con marcos”, p.14, por Berta Fernández).

De hecho, de las doce conclusiones que en principio se acordaron entre todos los grupos solo quedaron finalmente cuatro, manteniéndose las demás como votos particulares del Grupo Parlamentario Popular, del Grupo Parlamentario Centrista, del Grupo Parlamentario Minoría Catalana y del Grupo Parlamentario Mixto, respectivamente. Una situación que llevó a todos los grupos a excepción de los socialistas y vascos, a “aconsejar la conveniencia” de que este tipo de investigaciones dejaran de ser secretas.¹⁶²

Lo más significativo de este proceso en la configuración de los intereses de los partidos es que, a raíz de la *Comisión Flick*, se hizo público que no solo el PSOE se había beneficiado en su día de ayuda económica procedente de una fundación extranjera sino que, tal y como se hizo constar en el debate del Pleno sobre las conclusiones de la Comisión, diversas fundaciones extranjeras habían colaborado económicamente con fundaciones españolas tanto de izquierdas como de derechas.¹⁶³ También los partidos nacionalistas catalanes habían recibido ayudas económicas desde 1976 procedentes de fundaciones alemanas.¹⁶⁴ E incluso el jefe de la oposición, Manuel Fraga, había reconocido públicamente haber sido receptor de un donativo de 2.872.000 pesetas en 1977 procedente del líder del Partido Cristiano Demócrata alemán.¹⁶⁵ Como se publicaba en la prensa nacional:

[...] subvenciones de parecido género e instituciones de similar aspecto pero de diferente ideología han tenido democristianos, liberales y conservadores de este país, lo mismo que partidos de la izquierda extraparlamentaria. Es un secreto a voces que los partidos españoles, desde la extrema derecha hasta la izquierda, [...] han recibido, en una u otra etapa de su historia, apoyos financieros de sus correligionarios extranjeros. [...] La peculiar combinación de agresividad en la forma y prudencia en el fondo, con los que los partidos se echan mutuamente en cara sus pecados de financiación, es un síntoma significativo de las arenas movedizas sobre las que se desarrolla esa incruenta batalla (*El País*, 6/11/1984, “El problema no es Flick”, Editorial).

¹⁶² *El País*, 1/03/1985, “Las minorías coinciden en que el presidente no dijo toda la verdad”.

¹⁶³ En concreto, la Fundación Ebert, la Fundación Friedrich Naumann, la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Hans Seidel, habían colaborado con las Fundaciones españolas Pablo Iglesias y Largo Caballero, con la Fundación Libertad y Progreso, entre otras de afinidad liberal, y con las Fundaciones Luis Vives y Cánovas del Castillo, entre otras afines a medios conservadores (DSCD. Núm. 186, de 28 de febrero de 1985, p. 8545).

¹⁶⁴ *El País*, 23/12/1984, “El ‘Pastel’ de la Fundación Naumann en Cataluña”, por José Antich.

¹⁶⁵ *Diario 16*, 24/11/1984, p.10.

Es decir, casi todos los partidos habían recibido alguna vez dinero procedente del extranjero a través de fundaciones o partidos relacionados ideológicamente ya en democracia, lo que no hacía más que constatar una realidad: la falta de recursos de la que adolecían *todas* las formaciones políticas españolas para financiar su actividad ordinaria. Una cuestión que podría resolverse mediante una ley de financiación que incrementase los recursos públicos, de ahí que, llegados a este punto, a todos los partidos les interesase apoyar la introducción de una ley de financiación.

Por tanto, si bien en su origen el problema de la financiación de partidos se había situado en los desequilibrios económicos generados por la recepción de fondos extranjeros por parte del PSOE en detrimento del resto de los partidos de la oposición¹⁶⁶, una vez hechas públicas las conclusiones de la *Comisión Flick*, el problema era otro: todas las formaciones sin excepción necesitaban una inyección extra de dinero. La necesidad de acabar con esta situación requería de la acción conjunta de todos los partidos con el fin de poner en marcha una norma que les permitiera sufragar sus gastos ordinarios a través de fondos públicos. Si a cambio tenían que dotar de mayor transparencia al sistema, así lo harían.

De este modo, los escándalos surgidos por irregularidades en la financiación del PSOE quedaron finalmente justificados por el hecho de que no existía suficiente financiación para asumir los cada vez mayores gastos a los que tenían que hacer frente las organizaciones políticas. Como afirmaba el portavoz del PNV en el Congreso, la búsqueda de recursos a través de vías opacas ocurre porque los partidos no tienen la suficiente financiación y “se ven abocados muchas veces a realizar actividades no propias de su función precisamente porque el Estado no financia” (Vizcaya Retana, Portavoz PNV. DSCD. Núm. 165, de 14 de noviembre 1984, p.7452). Por tanto, la aprobación de una ley que regulara estas cuestiones conseguiría, en principio, erradicar el problema.

Una vez aprobadas las conclusiones sobre el escándalo *Flick*, la Comisión de Investigación continuaría sus trabajos hasta la realización de un informe en el que se habría de basar la Proposición de Ley sobre Financiación de Partidos Políticos. Si bien la Comisión se disolvió el 23 de mayo de 1986, no existen documentos públicos sobre las

¹⁶⁶ Como afirmaba el líder de AP, Manuel Fraga, ante tales hechos: “[...] lo que está en discusión en el país es, como todo el mundo sabe, el 'escándalo Flick'. [...] [E]l Partido Socialista es el que ha recibido más fondos y no solamente de Alemania, sino de las fuentes más extrañas; de Venezuela, de los sindicatos suecos y hasta de los sindicatos americanos a través de la UGT”. Y continuaba: “sin esas aportaciones, que van más allá del año setenta y siete, no se entenderían muchas de las posibilidades [que el PSOE] ha tenido” (*Diario 16*, 10 noviembre de 1984, p. 5 “Que todos los problemas sean explicar los dos millones de pesetas que me haya dado Strauss”).

reuniones que supuestamente tuvieron lugar entre el 21 de mayo de 1985 (fecha en la que se amplía por dos meses el plazo fijado para la conclusión de los trabajos de la Comisión¹⁶⁷) y su definitiva disolución en 1986.

En un principio, el informe de la Comisión sobre financiación de partidos tendría que haber estado listo en diciembre de 1985. No obstante, se retrasaría hasta el punto de no debatirse nunca en el Pleno. Y esto a pesar del compromiso adquirido al respecto por el Presidente de la Comisión. Como expresaba Leopoldo Torres en la presentación de las conclusiones finales sobre la investigación del caso *Flick* ante el Pleno del Congreso:

Se ha recogido en las conclusiones la convicción mayoritaria de la Comisión respecto de los temas de más urgente respuesta [...]. Otros temas igualmente de interés pero que por su complejidad no han podido ser investigados con suficiente profundidad y detalle, también relacionados con la financiación de los partidos políticos, habrán de ser analizados a través de los futuros e inmediatos trabajos de la Comisión Especial [Flick], de los que habrá de rendirse cuentas a este Pleno en su día (DSCD. Núm.186, de 28 de febrero de 1985, p. 8544).

La principal razón de esta demora que impidió su debate se encontraba en las discrepancias existentes entre los diversos grupos parlamentarios sobre los aspectos fundamentales del sistema de financiación que se estaba fraguando. Estas discrepancias retrasaron la elaboración de un borrador consensuado sobre el contenido de la Ley — supuestamente a partir de lo debatido de forma secreta en la Comisión¹⁶⁸— por parte del Gobierno hasta después de las elecciones generales de junio de 1986, en las que curiosamente no se hizo referencia a la financiación en ninguno de los programas electorales.¹⁶⁹

¹⁶⁷ DSCD. Núm. 208, de 21 de mayo de 1985.

¹⁶⁸ En ese sentido se pronunciaba el Presidente de la Comisión *Flick* cuando anticipaba que “la comisión [...] se reunirá el próximo 9 de mayo [de 1985] para empezar a discutir las posturas de los grupos parlamentarios sobre la futura ley de financiación de los partidos” (*El País*, 28/04/1985, “La ley de financiación de partidos incluirá la obligación de realizar auditorías externas”). No existe publicación oficial sobre tal reunión ni las que se celebraron posteriormente. Asimismo, *El País* publicaba el 28/11/1985 que se había presentado un informe sobre la Comisión *Flick* “el cual sería revisado dentro de 15 días, para que en diciembre pueda ser debatido en el Pleno y entregado al Gobierno a fin de que lo transforme, con sus aportaciones, en ley” (*El País*, 28/11/1985, “La ‘Comisión *Flick*’ propone crear organismos que fiscalicen la contabilidad de los partidos”). El 12/12/1985 se publica que “la Comisión *Flick* no finalizará su informe hasta el próximo mes de febrero [de 1986], ante las nuevas propuestas presentadas ayer por la oposición” (*El País*, 12/12/1985, “El Grupo Popular quiere que sean secretas las donaciones recibidas por los partidos”). El 27 de febrero de 1986 se publicaba “que el informe finalizó ayer y existe un plazo hasta el 20 de marzo para que los grupos parlamentarios presenten votos particulares, habida cuenta de que no hay unanimidad para dar por bueno globalmente el informe de la ponencia redactado por el socialista Leopoldo Torres” (*El País*, 27/02/1986, “El Grupo Popular rechaza la publicidad de las donaciones a los partidos políticos”).

¹⁶⁹ Mientras que Alianza Popular alude en su programa a la necesidad de “lucha implacable contra la corrupción con verdadera eficacia y sin generalizaciones demagógicas” (ver Alianza Popular, 1986), en el programa del PSOE no se hace referencia alguna al problema de la corrupción (PSOE, 1986).

Ya en la nueva Legislatura, el Gobierno elaboró un borrador de Ley a partir de lo debatido previamente en la Comisión *Flick* y, en octubre de 1986, se iniciaban las conversaciones entre el PSOE y los demás grupos parlamentarios sobre la base de dicho borrador. Dos meses después, en diciembre de 1986, se presentaba ante el Congreso de los Diputados una proposición de ley prácticamente consensuada que desembocaría en la LOFPP 1987. Ahora bien, ¿qué postura defendía cada formación con respecto a su contenido?

Una vez analizados los intereses de los partidos con respecto al propio hecho de introducir una ley de financiación con criterios de transparencia, a partir de aquí se analizan los intereses de cada una de las formaciones con respecto al contenido de la ley que se estaba fraguando. Para conseguir este objetivo se analiza tanto el periodo previo a la presentación de la Proposición de Ley, como el proceso legislativo que se inicia con dicha proposición y que desemboca en la aprobación de la LOFPP 1987.

Puesto que no existen documentos oficiales públicos de la última etapa de la Comisión *Flick* (desde mayo de 1985 hasta su disolución en abril de 1986), ni de las negociaciones informales entre los grupos parlamentarios sobre el borrador elaborado por el PSOE, la información para definir los intereses de cada partido antes de presentada la Proposición de Ley se ha obtenido de un análisis exhaustivo de lo recogido en la prensa de la época. En concreto, de lo publicado en *El País* y en *ABC* entre el 1 de mayo de 1985 y diciembre de 1986. A partir de entonces, es decir, una vez presentada la Proposición de Ley, se analizan los debates parlamentarios relativos al proceso legislativo que se desarrolla a partir de la iniciativa.¹⁷⁰

a) Partido Socialista Obrero Español

Como se ha dicho anteriormente, el PSOE tenía un interés especial por introducir legislación en la materia, tanto para mantener intacta su reputación de partido honesto, como para mejorar en lo posible su situación económica. De ahí que los costes que le podrían suponer los nuevos requisitos de transparencia por los que el propio partido abogaba quedarán

¹⁷⁰ BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 39-1, de 16 de diciembre de 1986; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 39-2, de 19 de febrero de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 39-4, de 10 de abril de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 39-5, de 6 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 76-A, de 14 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 76-B, de 29 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 76-D, de 11 de junio de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 29, de 11 de febrero de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 121, de 28 de abril de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 48, de 7 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 36, de 16 de junio de 1987.

compensados con los beneficios en términos económicos que podría obtener de la Ley que se estaba fraguando; en concreto, de la regulación de la financiación pública para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos. Teniendo en cuenta el endeudamiento del partido (que tras las elecciones de 1986 alcanzaba los 5.000 millones de pesetas)¹⁷¹ y su dependencia absoluta de las subvenciones públicas, no era de extrañar el interés del PSOE por introducir esta cuestión en la agenda política y en que finalmente fuera aprobada. Más aún teniendo en cuenta la espiral creciente de gasto electoral que se preveía.

Una situación de endeudamiento que le llevó a defender incluso su condonación total con carácter retroactivo. Así constaba en el borrador del Proyecto de Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos elaborado por el PSOE, según el cual “el Estado liquidaría todas las deudas actuales de los partidos políticos parlamentarios”.¹⁷² Asimismo, se establecía el principio de que “no se puede embargar o pignorar a un partido por más del 25% de sus ingresos”¹⁷³, cuestiones ambas que serían justificadas por el propio partido aludiendo a la necesidad de reducir la influencia de la banca en la política: “La situación actual hace que los partidos políticos puedan ir dependiendo cada vez más de los bancos y que estos tomen un papel preponderante, con la tentación de intervenir directamente en los partidos”.¹⁷⁴

Pero si bien la segunda de las cuestiones sí quedaría recogida en la Ley finalmente aprobada, la primera de ellas no. Era muy complicado justificar públicamente la amnistía de la deuda a los partidos políticos. Además, se trataba de una medida que beneficiaría a las dos principales formaciones (especialmente al PSOE) y que, por tanto, tendría en contra a los partidos minoritarios. De ahí que finalmente no quedara recogida en la Proposición de Ley presentada ante el Congreso para su trámite parlamentario.

En lo referido a la financiación privada, los socialistas, defensores de un sistema de financiación eminentemente público, por motivos tanto ideológicos como pragmáticos —dadas sus escasas posibilidades de financiarse por vías privadas, al menos en esos primeros años de gobierno—, abogaban por limitar y hacer públicas las fuentes de financiación procedentes de personas físicas y jurídicas, hasta el punto de que esto se convirtió en el

¹⁷¹ ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p. 25.

¹⁷² ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p.25. Ver también *El País*, 17/02/1987, “Flick y Flock”, Editorial.

¹⁷³ ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p.25.

¹⁷⁴ Fuente socialista, en ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p.25.

principal punto de desacuerdo con AP.¹⁷⁵ Puesto que esta última formación era la que supuestamente recibía más financiación privada, al PSOE le interesaba limitar esta vía de ingresos estableciendo un techo máximo a las donaciones (especialmente las corporativas), con lo que evitaría un desequilibrio financiero en favor de AP.

Asimismo, la obligación de publicitar los nombres de los donantes a partir de una determinada cantidad sería también una medida que a priori beneficiaría al PSOE. Y esto por dos razones: por un lado, contribuiría a mejorar su reputación como abanderado de la transparencia del sistema; por otro, no le afectaría demasiado, dado que la mayor parte de sus ingresos procedía de fuentes estatales, cuya cuantía ya era de por sí pública. En cambio, esta medida sí podía afectar a AP y a aquellas formaciones ideológicamente más vinculadas a los poderes económicos, como CIU o PNV, siendo disuasoria para aquellos donantes potenciales que no quisieran hacer pública su identidad y su vinculación económica con los partidos beneficiarios.

En cuanto al control, el PSOE defendía la introducción de controles internos y externos para los partidos, siendo el Tribunal de Cuentas el encargado de efectuar este último, tanto en el caso de la financiación pública como en la privada. Una cuestión que le enfrentaría a los partidos minoritarios nacionalistas, especialmente a CIU, que rechazaba el control del Tribunal de Cuentas sobre toda la actividad económica de dichas formaciones, tildándolo incluso de inconstitucional. Como decía su portavoz, Miguel Roca:

Aceptamos el control del Tribunal de Cuentas por lo que hace referencia a la fiscalización de las subvenciones estatales, pero no podemos aceptar que ese control se haga extensivo a toda la actividad económica de los partidos políticos.¹⁷⁶

Y se justificaba:

La misión del Tribunal de Cuentas es controlar al Estado y a su sector público, y, de prosperar lo que ahora se propone, se estaría estatalizando a los partidos políticos [...].¹⁷⁷

Asimismo, el portavoz de Minoría Catalana criticaba al PSOE y al Gobierno que en su propuesta “subya[cía] un cierto deseo de transparencia, sin percatarse de la trascendencia

¹⁷⁵ Incluso inicialmente se contemplaba por parte del PSOE que los partidos que recibieran financiación pública renunciasen a la financiación privada. Ver *El País*, 28/04/1985, “La ley de financiación de partidos incluirá la obligación de realizar auditorías externas”.

¹⁷⁶ *ABC*, 5/12/1986, “Miguel Roca denuncia el intento del PSOE de someter a los partidos a control estatal”, p.19.

¹⁷⁷ *ABC*, 5/12/1986, “Miguel Roca denuncia el intento del PSOE de someter a los partidos a control estatal”, p.19.

del control que se propone”.¹⁷⁸ Tal era el desacuerdo con esta medida que ni CIU ni PNV suscribieron la proposición de Ley presentada ante el Congreso en diciembre de 1986.

b) Alianza Popular

Esta formación estaba de acuerdo con introducir legislación sobre financiación de partidos, si bien, inicialmente, hubiera preferido que todo el caso *Flick* se hubiera zanjado con la investigación exclusiva del único partido implicado, el PSOE. Una vez introducida la cuestión en la agenda, el principal partido de la oposición veía en el diseño de la Ley una oportunidad de mejorar su situación económica, especialmente delicada tras las elecciones de 1986, cuando las deudas del partido ascendían a un total de 3.000 millones de pesetas¹⁷⁹. Ante esta situación de “trágica bancarrota”, como definía el aliancista Miguel Arias Cañete¹⁸⁰, Alianza Popular estaría dispuesta a negociar el contenido de la Ley, si bien, al inicio de las negociaciones, se puntualizaba desde el partido: “no estamos dispuestos a que haya una utilización política abusiva por parte de los socialistas”¹⁸¹.

De ideología liberal, AP abogaba por un sistema no totalmente dependiente de las subvenciones públicas. Al contrario, defendía la iniciativa privada en materia de financiación. Una opción acorde con su manera de entender a los afiliados y a los electores como un recurso económico básico de su política de financiación a través de sus cuotas y donaciones extraordinarias (Del Castillo, 1985:222). A lo que se le uniría también las mayores posibilidades de los partidos de derechas de obtener donaciones de personas jurídicas que los de izquierdas (sin contar el efecto positivo que, en el caso del PSOE, podría tener el hecho de estar en el Gobierno sobre la recepción de donaciones de este tipo).

No obstante, la situación económica por la que estaba atravesando el partido le llevó a aplaudir la decisión de incrementar la financiación pública ordinaria, e incluso a flexibilizar su posición con respecto a cómo se habría de repartir la subvención estatal. Si bien, en un principio, AP primaba los escaños sobre los votos (una cuestión que también beneficiaba a los socialistas por ser los dos partidos con más representación en el Congreso), al final los dos partidos mayoritarios flexibilizaron sus posturas hasta el punto que lo que finalmente se incluyó en la Proposición de Ley fue que los votos tuvieran más peso que los escaños en el

¹⁷⁸ ABC, 5/12/1986, “Miguel Roca denuncia el intento del PSOE de someter a los partidos a control estatal”, p.19.

¹⁷⁹ ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p.25. Ver también *El País*, 7/10/1986, “La banca ‘ni siquiera ha analizado’ la propuesta de AP de obtener una moratoria de su deuda”, Salvador Arancibia.

¹⁸⁰ En *El País*, 7/10/1986, “La banca ‘ni siquiera ha analizado’ la propuesta de AP de obtener una moratoria de su deuda”, Salvador Arancibia.

¹⁸¹ ABC, 5/10/1986, “El PDP pide una auditoría de los partidos antes de proceder a liquidar sus deudas”, p. 25.

reparto de la subvención pública ordinaria; flexibilización que respondía a la reivindicación de CDS y de IU.¹⁸² “No hay acuerdo. O se defiende el pluralismo político o hay una hegemonía de los partidos grandes” decía el portavoz de IU, Enrique Curiel¹⁸³. Pero la urgencia impuesta por el hecho de que, en el plazo de un mes, tendría que incluirse una enmienda en los Presupuestos Generales del Estado de 1987, en la que ese estableciera la cuantía de la subvención ordinaria para que esta estuviera lista nada más aprobarse la Ley, aceleró el acuerdo en este sentido en favor de los votos en lugar de los escaños.¹⁸⁴

Con respecto a la financiación privada, AP entendía que el Estado no debía intervenir demasiado en los asuntos internos de los partidos, de ahí que se opusiera, en un principio, a la publicidad de las donaciones recibidas, así como al establecimiento de límites máximos en las mismas. Una opción compartida con el CDS. “No estamos de acuerdo en que se conozcan las donaciones, el único fiscalizador debe ser el Tribunal de Cuentas”, afirmaba el ponente popular José María Aznar.¹⁸⁵ Esta formación apoyaría la existencia de un registro interno para las contribuciones que superasen un determinado importe, pero no el principio general de publicidad. Una postura que sería muy criticada por los socialistas: “No quieren control ni transparencia”, afirmaba Leopoldo Torres, presidente de la Comisión *Flick*.¹⁸⁶

c) Otros partidos.

Las otras formaciones presentes en los debates de la Comisión también tomaron partido al respecto. Por una parte, CDS, aunque inicialmente no apoyaba el establecimiento de obstáculos a la financiación privada, finalmente firmó la Proposición de Ley conjunta, dado el interés que tenía por incrementar la financiación ordinaria. Una ley que, de acuerdo con su Portavoz en el Congreso, permitiría a los partidos “cumplir con su misión constitucional” (Sr. Caso García, CDS, DSCD. Núm. 29, de 11 de febrero de 1987, p.1574).

IU, por su parte, apoyaba desde el principio un sistema de financiación totalmente público y basado principalmente en el número de votos obtenidos. Una cuestión en la que consiguió imponerse, si bien el número de escaños obtenidos también acabaría teniendo su peso en el reparto de la subvención. Además, puesto que apenas recibía donaciones de personas físicas o jurídicas, el establecimiento de límites y la publicidad de tales ingresos no le supondrían ningún coste, de ahí que apoyaran la medida. Del mismo modo, estaría de

¹⁸² ABC, 25/11/1986, “La ley de financiación primará los votos sobre los escaños”, p.26.

¹⁸³ ABC, 21/11/1986, “Los partidos no se ponen de acuerdo sobre el reparto de las subvenciones oficiales”, p.25.

¹⁸⁴ *El País*, 25/05/1987, “Los bancos cuentan con los 7.500 millones que el Estado entregará a los partidos para conceder créditos”.

¹⁸⁵ *El País*, 27/02/1986, “El grupo popular rechaza la publicidad de las donaciones a los partidos políticos”.

¹⁸⁶ *El País*, 27/02/1986, “El grupo popular rechaza la publicidad de las donaciones a los partidos políticos”.

acuerdo con que el Tribunal de Cuentas fiscalizara tanto la financiación pública como la privada.

CIU, por otro lado, apostaba por un sistema no tan dependiente de las subvenciones estatales y en el que la financiación privada, incluso anónima, también tuviera su importancia. El propio portavoz de Minoría Catalana en el Congreso criticó la propuesta del borrador socialista como un proyecto con el que se pasaría de “un régimen de democracia inorgánica a un régimen de democracia orgánica, convirtiendo a los partidos en un órgano del Estado”.¹⁸⁷ Asimismo, aludía a la “falta de sensibilidad que supondría, en una situación económica en la que permanentemente se reclama austeridad, introducir una enmienda en los Presupuestos Generales del Estado para incrementar de un golpe la subvención de los partidos en un 250%”¹⁸⁸. No obstante, esto no les llevó a votar en contra de la Ley en su tramitación parlamentaria. En realidad les interesaba tener unos ingresos extra en función de sus escaños y votos, dada su creciente representación parlamentaria, tanto en el nivel regional como nacional.

El PNV, también de ideología liberal, no mostró tantos recelos con respecto a la financiación pública. Es más, apoyaba la introducción de una solución por parte del Estado al problema de la deuda acumulada por los partidos. Como se afirmaba desde sus propias filas en uno de los debates parlamentarios sobre el contenido de la Proposición de Ley:

Es evidente que los partidos políticos se han movido a lo largo de estos diez años en una situación económica difícil, en muchos casos con deudas prácticamente imposibles de asumir. De ahí que nosotros hayamos propuesto una disposición adicional en la que se recoja precisamente una solución a este problema específico. [...] [N]os parecía que una ley de financiación de partidos, que se plantea después de diez años de actividad legal de los mismos debería tener en cuenta la situación pasada, que en algunos casos es dramática, y que por parte del Gobierno socialista tenía que haber estado asumida (Pozueta Mate, PNV. DSS. Núm. 36, de 16 junio de 1987, p.1414).

De hecho, tanto CIU como PNV pedían que, además de financiación procedente del Estado, las CC.AA. también subvencionaran a los partidos en función de los votos y escaños obtenidos en las elecciones regionales. Es decir, el interés real de estas dos formaciones por incrementar los ingresos procedentes del Estado era claro, si bien querían mantener también la total libertad a la hora de percibir financiación privada, de ahí que ni quisieran limitarla, ni someterla a control alguno por parte del Tribunal de Cuentas. Una

¹⁸⁷ *ABC*, 7/12/1986, “Financiación de partidos”, p.23.

¹⁸⁸ En *ABC*, 5/12/1986, Miguel Roca denuncia el intento del PSOE de someter a los partidos a control estatal, p.19.

cuestión que, como más adelante se verá, tiene su justificación en el hecho de que ambas formaciones se nutrieran fundamentalmente de financiación privada anónima.

El Cuadro 3.3 ilustra sintéticamente los intereses de cada uno de los partidos con respecto al contenido de la Ley. Si bien existían puntos de desacuerdo, los más importantes sin duda fueron el referido, por un lado, al límite y la publicidad de las donaciones (AP, CDS, PNV y CIU, frente a los partidos de izquierdas) y, por otro, el referido al control ejercido por el Tribunal de Cuentas (entre las minorías nacionalistas y el resto de partidos).

El primero de los puntos de conflicto seguía vigente a principios de 1986, convirtiéndose en ese momento en el principal escollo de la Ley. Como el propio Leopoldo Torres afirmaba:

Existen problemas con AP, dado que se opone al principio de publicidad sobre la cuantía de las aportaciones, ya sean pequeñas o grandes, y esto es un escollo insalvable.¹⁸⁹

No obstante, el empeoramiento de la situación económica de los partidos tras las elecciones de ese año hizo que AP flexibilizase su postura con respecto al límite y a la publicidad de las donaciones (también CDS), así como con respecto al criterio para repartir las subvenciones públicas. Su necesidad de recursos era tal que esto les llevó a rebajar sus pretensiones iniciales en pro del consenso para no obstaculizar el diseño del borrador de Ley. Máxime si se quería que la partida presupuestaria destinada a la financiación ordinaria estuviera lista cuanto antes una vez aprobada la Ley, para lo cual era necesario que esta se incluyera en los Presupuestos Generales del Estado antes de finalizar el año 1986. Una urgencia que, sin duda, dio un impulso a las negociaciones, hasta ese momento bloqueadas.¹⁹⁰ De hecho, AP acabaría firmando la Proposición de Ley que daría lugar a la LOFPP 1987, en la que se incluía el citado límite y la publicidad para las donaciones.

Por su parte, el segundo de los puntos de desacuerdo (el ámbito de fiscalización del Tribunal de Cuentas) nunca se resolvió *strictu sensu*, aunque tampoco obstaculizó la tramitación definitiva de la Ley. CIU y PNV no estaban de acuerdo con todos los puntos contenidos en la Proposición de Ley presentada ante el Congreso y no la firmaron.

Aun así, el texto de la Proposición de Ley presentada ante la Mesa del Congreso el 3 de diciembre de 1986, fue el resultado de un acuerdo previo explícito entre de las diferentes

¹⁸⁹ *El País*, 12/12/1985, "El Grupo Popular quiere que sean secretas las donaciones recibidas por los partidos".

¹⁹⁰ *ABC*, 30/10/1986, "Impulso a las negociaciones sobre financiación de partidos", p.27.

fuerzas políticas del arco parlamentario, a excepción del Grupo PNV y del Grupo Minoría Catalana.¹⁹¹ Como se expresaba en la primera sesión plenaria en la que se debatía el texto:

[...] esta proposición ha sido el fruto de un loable consenso que ha integrado a la casi totalidad de partidos y agrupaciones representadas en esta Cámara, en la medida en que, prácticamente, representan más del 90% de la actual composición de la misma (Cavero Lataillade, Portavoz de la Agrupación PDP. DSCD. Núm. 29, de 11 de febrero de 1987, p.1587).

Cuadro 3.3: Posturas defendidas por cada partido en torno al contenido de la Ley antes de la presentación de la Proposición de Ley sobre financiación de los partidos.

	Financiación pública ordinaria	Financiación privada		Amnistía deuda	Control del Tribunal de Cuentas (pública y privada)
		Límite máximo	Publicidad		
PSOE	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
AP	Sí	No	No	Sí	Sí
CDS	Sí	No	No	---	---
IU	Sí	Sí	Sí	---	Sí
PNV	Sí*	No	No	Sí	No (solo pública)
CIU	Sí*	No	No	---	No (solo pública)

Elaboración propia. *También financiación pública de las CC.AA.

Pese a las discrepancias expuestas, existía un acuerdo total entre los partidos en el apartado de la financiación pública: todos necesitaban más dinero y esa era la vía más factible para conseguirlo. Los préstamos contraídos con las instituciones de crédito para hacer frente a las campañas electorales celebradas desde el inicio de la democracia les habían llevado a una situación de endeudamiento crónico, especialmente patente en el caso del PSOE y de AP, pero que sufrían todas las formaciones. Como se ha dicho, esta situación iba a ser resuelta en un principio mediante la inclusión en el texto de una especie de amnistía para la deuda acumulada hasta entonces por las formaciones políticas con la idea de sanear sus finanzas y partir de cero. No obstante, dada la repercusión negativa que esta medida podría generar entre la opinión pública, ya que el pago de dichas deudas con dinero público no sería aceptado fácilmente por esta, se acordó, en su lugar, incrementar sustancialmente los recursos públicos para ir pagando poco a poco la deuda a los bancos. Al menos, esa era la opinión de los partidos mayoritarios, quienes, pese a su endeudamiento, preferían no cargar con la responsabilidad de aprobar una medida tan complicada de asumir:

Es verdad que se habló mucho entre pasillos, cuando se redactaba el borrador de esta proposición de ley, de la posibilidad de encontrar una vía para que el Estado asumiera,

¹⁹¹ Las conclusiones de la Comisión *Flick* relativas al contenido que habría de tener la futura Ley de financiación nunca llegaron a pasar por el Pleno de la Cámara para su aprobación definitiva. Algo que no impidió que se presentara una Proposición de ley basada en tales conclusiones y firmada por la mayoría de grupos parlamentarios.

si no la totalidad, parte de las deudas históricas de los partidos políticos, pero al avanzar en esas negociaciones entramos en terrenos bastante complicados. ¿Cómo se calculaban esas deudas? [...] De cuáles se hacía cargo el Estado, de cuáles no; cómo se justificaban esas deudas [...]. Y al final —yo no sé si es la mejor solución— se decidió por una solución que consistía [...] en incrementar la subvención anual de forma muy importante a los partidos políticos, y que así [...] [pudieran] seguir atendiendo sus gastos ordinarios, [...] pudiendo dedicar ese incremento de la subvención a amortizar la deuda histórica de esos diez años en una negociación con todos los acreedores. (Alonso Sarmiento. Grupo Socialista. DSS. Núm. 36, de 16 junio de 1987, p.1414).

Por ello la Proposición de Ley que fue finalmente presentada ante el Congreso no incluyó la cuestión de la amnistía sobre la deuda, pero sí una inyección extra de dinero público que, en principio, permitiría a los partidos hacer frente a su endeudamiento. De hecho, la partida de financiación pública ordinaria aprobada para el año 1987 (ya con la LOFPP) fue de 45 millones de euros, es decir, dos veces y media superior a la del año 1986 bajo el artículo 6 de la Ley de Partidos Políticos. Asimismo, se incluyó una limitación de gran interés para los partidos que más deudas tenían: que solo se pudiera destinar al pago de la deuda contraída con las instituciones de crédito el 25% de la subvención ordinaria recibida. El resto quedaría a disposición de los partidos, por muchas deudas que tuvieran que devolver a los bancos.

Durante su trámite parlamentario se presentaron enmiendas al texto, fundamentalmente por parte del Grupo Parlamentario PNV y del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, pero ninguna de ellas fue aprobada. El primero siguió apostando por introducir la cuestión de la deuda en el texto de la Ley, a la vez que, junto con el grupo catalán, abogaba por hacer valer las peculiaridades autonómicas en la financiación de partidos, así como por reducir las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas a única y exclusivamente las partidas de financiación pública.¹⁹² Esto último fue lo que en un principio se acordó en el seno de la Comisión *Flick*, aunque posteriormente, en el texto de la Proposición de Ley presentada en el Congreso, la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas se hizo extensiva a la financiación procedente también de manos privadas.¹⁹³ Asimismo, el Grupo Catalán criticó de excesivas las exigencias establecidas en el texto en relación con la forma en la que los partidos tenían que presentar su contabilidad anual ante el Tribunal de Cuentas. Algo contrario a la libertad de organización interna de los partidos

¹⁹² Enmiendas número 9, 3, 4, 5 y 8 del PNV y enmiendas número 11, 14 y 15 de CIU (BOCG. Núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987). Además, la enmienda número 12 de CIU apuntaba a incrementar el porcentaje de donaciones anónimas permitidas de un 5% al 30% de la cantidad obtenida a través de la financiación pública.

¹⁹³ Ver DSCD. Comisión Constitucional. Núm. 121, 28 de abril de 1987, p.4642.

por la que tanto CiU como PNV abogaban y que defendieron a lo largo de todo el trámite parlamentario de la Ley.¹⁹⁴

No obstante, la apuesta por un sistema poco regulador, con mucho margen de autonomía para los propios partidos, difícilmente podía prosperar y ser aceptada públicamente teniendo en cuenta el interés de todas las formaciones —también de PNV y CIU— por incrementar los fondos procedentes de la financiación pública y por dar, a su vez, una buena imagen ante el electorado. Como argumentaba el Grupo Socialista:

En cuanto a la posibilidad de información a la que el Tribunal pueda acceder, [...] tengo que remachar el objetivo por el que esta ley ha llegado a este trámite: porque los partidos políticos firmantes, a los cuales creemos que sería positivo que se sumaran las dos minorías que no están suscribiendo este criterio [PNV y Minoría Catalana], piensan que va en beneficio de la propia imagen de los partidos y también en beneficio de la transparencia [de] los mismos ante los ciudadanos (Navarro Gómez. Grupo Socialista. DSCD. Comisión Constitucional. Núm. 121, de 28 de abril de 1987, p. 4642).

Por ello tales enmiendas fueron rechazadas por la mayoría del Parlamento. Y así, a pesar de que las divergencias entre los principales partidos, AP y PSOE, parecían insalvables durante el trámite de la Comisión *Flick*¹⁹⁵, y pese a que las enmiendas propuestas por los grupos minoritarios nacionalistas tenían carácter sustancial, el hecho de que no existiera objeción alguna sobre el articulado relativo a la financiación pública propició el acuerdo necesario para que la Ley saliera adelante.

Como se dijo anteriormente, ya desde las negociaciones previas a la redacción de la Proposición de Ley se observó la predisposición de los partidos al consenso en esta materia; una predisposición que se mantuvo durante su posterior trámite legislativo. Como declaraba irónicamente el Portavoz de CIU:

Es una ley muy importante, una ley orgánica que podíamos calificar como ley del consenso. Aquí no ha habido discusiones entre los grandes partidos. Todo el mundo se ha puesto de acuerdo a la hora de atribuirse el sueldo o el dinero que deben percibir los partidos políticos. Aquí la discusión se ha centrado en cómo se elaboraba ese montante de dinero, cómo se calculaba, cuáles eran los índices de cálculo y qué sistemas se aplicaban, pero, en definitiva, ha sido una ley consensuada por los grandes partidos, que no ha tenido en cuenta una serie de problemas [futuros] (Sr. Trías, CIU, DSCD. Núm. 48, de 7 de mayo de 1987, p. 2858).

¹⁹⁴ No así AP, que si bien había mostrado reticencias al control de sus finanzas durante las negociaciones de la Comisión *Flick* sobre el contenido de la Ley, no volvió a hacerlo una vez que la Proposición de Ley fue presentada en el Parlamento. Llegado ese punto, el acuerdo sobre el contenido de la Ley, a excepción de PNV y CIU, era total.

¹⁹⁵ “Existen problemas con Alianza Popular, dado que se opone al principio de publicidad sobre la cuantía de las aportaciones, ya sean pequeñas o grandes, y esto es un escollo insalvable” (Leopoldo Torres, Presidente de la Comisión *Flick*, en *El País*, 12/12/1985, “El Grupo Popular quiere que sean secretas las donaciones recibidas por los partidos”).

Pero, aunque tanto CIU como PNV se mantuvieron críticos a lo largo de todo el proceso, no votaron en contra, sino que se abstuvieron. En palabras del Portavoz del PNV:

A pesar de todo, nuestro voto va a ser de abstención. Con él hemos querido reconocer el esfuerzo de negociación efectuado por todos los Grupos, pero muy especialmente por el Socialista por ser mayoritario en la Cámara, así como los aspectos positivos que contiene el texto (Echeberría Monteberría, Grupo Parlamentario PNV. DSCD. Núm. 29, de 11 de febrero de 1987, p.1591).

La idea compartida por todos los partidos relativa a que la vida económica de estos dependía de forma prioritaria de las subvenciones del Estado, contribuyó a que se superaran los escollos. Tal prioridad llevó a que se dejaran de lado cuestiones trascendentales relacionadas con el control de la corrupción, como más adelante se verá, en pro del acuerdo sobre cuestiones básicas. De hecho, ni el texto propuesto por la comisión de investigación en el que se basó la Proposición de Ley, ni el aprobado definitivamente en el Congreso, hacían referencia alguna a la financiación procedente de fundaciones nacionales y extranjeras, pese a que fue esta circunstancia, a raíz del caso *Flick*, la que llevó a la creación de la Ley.¹⁹⁶ Es más, la cuestión de la regulación de las fundaciones estuvo ausente completamente de los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la LOFPP 1987.¹⁹⁷ El contenido de esta se analiza en el siguiente epígrafe.

3.1.4. La respuesta política en España: la LOFPP 1987

Como se ha visto hasta ahora, el escándalo de las Contratas y, sobre todo, el caso *Flick*, llevaron a la creación de una Comisión Parlamentaria de investigación cuyo cometido final sería el diseño de la LOFPP 1987 como mecanismo de control y de transparencia en este ámbito. La creación de la citada comisión resultó, en tales circunstancias, una estrategia muy rentable en términos económicos y de reputación para el partido del Gobierno, la cual a su vez contribuyó a crear entre las distintas fuerzas políticas un clima de apoyo generalizado a la introducción de una mayor regulación y transparencia en la financiación de los partidos. El espíritu conciliador prevaleció. De hecho, cuando estuvo a punto de bloquearse, se resolvieron los escollos en pro de la aprobación de una ley que incrementaría

¹⁹⁶ Curiosamente, en el texto del PSOE que se presenta el 26 de febrero de 1986 no se regulan las posibles aportaciones extranjeras a los partidos cuando esta fue al circunstancia que, por el caso *Flick*, movió a la creación de la ley (*El País*, 27/02/1986, "El grupo popular rechaza la publicidad de las donaciones a los partidos políticos").

¹⁹⁷ Según queda constancia en el diario *El País* (27/11/1984, "El PDP elabora un proyecto de ley de financiación de partidos políticos") el Partido Demócrata Popular (PDP), coaligado en ese momento con Alianza Popular, elaboraba una proposición de ley de financiación de partidos políticos en el que sí se tenía en cuenta la figura de las fundaciones como fuente de ingresos para los partidos. No obstante, tal proposición nunca llegó a ser presentada como iniciativa parlamentaria y ni siquiera el contenido relativo a las fundaciones fue rescatado por la Proposición de Ley que finalmente fue presentado y debatida en las Cortes.

sustancialmente la financiación pública destinada para los partidos. Existía un bien común para todos, y las prisas por incluir la nueva partida de financiación pública en los Presupuestos Generales, motivaron su definitiva aprobación, pese a las discrepancias que seguían existiendo en distintos puntos.

La Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos, fue aprobada finalmente el 2 de julio de ese año, incluyendo en su Preámbulo una apuesta clara por la regulación y por la transparencia de las cuentas de las formaciones políticas:

La actual legislación contempla únicamente aspectos aislados y fragmentarios sin regular, en general, los recursos económicos de todo tipo de los partidos políticos, ni contener las normas que garanticen la regularidad y transparencia de su actividad económica. La presente Ley tiene así como objetivo fundamental el establecer el marco normativo básico que discipline, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, dicha actividad.” (BOE. Núm. 158, de 3 de julio de 1987).

Pero aun presentándose la transparencia como uno de los elementos clave a la hora de justificar la creación de la Ley, la importancia fundamental de esta para los partidos radicaba en el considerable incremento de la financiación pública que dicha Ley contemplaba, en esta ocasión, para sufragar sus gastos ordinarios. Con ello, el esquema de financiación eminentemente público originado durante la transición a través del Real Decreto-Ley 20/1977¹⁹⁸, destinado a los gastos incurridos en campaña, y que se incorporó de manera incipiente a la financiación ordinaria a través del artículo 6 de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos, en el que se incluía el derecho de los partidos a percibir tales subvenciones públicas, quedaría plasmado también en la Ley Orgánica 3/1987 con carácter definitivo.

Un incremento con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que parecía no contar con el beneplácito de la opinión pública. De hecho, según datos de 1984, solo un 10,4% de los españoles estaba de acuerdo con que el Estado financiara todos los gastos electorales de los partidos, mientras que un 56,5% opinaba que el Estado no debía financiar nada.¹⁹⁹ Si esto era así, más complicado aún era contar a priori con el beneplácito de la ciudadanía para incrementar los gastos ordinarios de dichas formaciones políticas, de ahí que en el primer debate en el Pleno sobre la Proposición de Ley sobre Financiación los

¹⁹⁸ Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales (BOE, núm. 70 de 23 de marzo de 1977), derogado por la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General (BOE, núm. 147, de 20 de junio de 1985).

¹⁹⁹ CIS. Estudio 1430. Diciembre de 1984. Pregunta de referencia: “¿Cree usted que el Estado debe financiar todos los gastos que tienen los partidos políticos en las campañas electorales, que debe financiar solo una parte o que no debe financiar nada?”.

partidos trataran de justificar la necesidad de incrementar los recursos públicos para su funcionamiento:

[...] no puede dejarse de señalar ante la opinión pública que los partidos políticos tienen en la circunstancia española una escasísima militancia y que [...] probablemente es España el país de Europa donde se da en menor grado la relación entre votos populares y militantes de los partidos. [...] Todo ello determina también la penuria de medios de los partidos y justifica que, para facilitar su funcionamiento, para conseguir una mayor transparencia de sus recursos, para prestigiar a los propios partidos políticos, sea necesario realizar un esfuerzo económico por parte de los poderes públicos (Cavero Lataillade, PDP, DSCD. Núm. 29, 11 de febrero de 1987, p. 1588).

La financiación pública era justificada por los partidos como una condición necesaria para incrementar la transparencia del sistema. Es decir, para que tales formaciones dejaran de usar subterfugios para financiarse. Pero, además de establecerse la financiación pública como la piedra angular del sistema, la LOFPP 1987 regulaba también la financiación privada para el funcionamiento ordinario de los partidos, así como el sistema de control tanto interno como externo al que habrían de someterse estos con el fin de garantizar la transparencia del sistema. Es decir, con la LOFPP 1987 se configuró un sistema de financiación mixto con un claro predominio de las fuentes de financiación públicas sobre las privadas, y con un sistema de control sobre estas últimas con el fin de neutralizar el riesgo de dependencia por parte de los partidos de intereses privados ocultos.

Ahora bien, ¿realmente los partidos y los políticos se ataron las manos con esta Ley, o por el contrario, se dejaron aspectos fuera de control? ¿En qué medida la LOFPP 1987 contribuía a la transparencia del sistema con objeto de disminuir las posibilidades de corrupción política en la financiación de partidos? Un análisis de sus debilidades y fortalezas nos dará las claves para responder a estas preguntas.

Con respecto a la *financiación pública*, la LOFPP 1987 establecía en su artículo 3 que los gastos por el funcionamiento ordinario de los partidos políticos serían sufragados a través de subvenciones anuales que los partidos recibirían con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.²⁰⁰ El reparto de estas subvenciones se haría teniendo en cuenta el número de escaños y de votos obtenidos en las últimas elecciones generales por las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados. Además, no todos los votos serían computables con objeto de determinar la cantidad de la subvención, sino solo aquellos emitidos en las circunscripciones en las que el partido en cuestión hubiera

²⁰⁰ Sin perjuicio de las subvenciones estatales que perciben los grupos parlamentarios de las Cortes y de los parlamentos autonómicos, que finalmente revierten en los partidos políticos (2.1.b LOFPP).

alcanzado el umbral del tres por ciento (Art. 3.2 LOFPP). Así, si bien de esta manera se aseguraba que los partidos tuvieran una fuente de recursos asegurada anualmente —lo que les mantendría, en principio, independientes de los intereses privados— por otro lado, al excluir de la financiación pública a los partidos extraparlamentarios, la norma contribuía de forma decidida al mantenimiento del sistema de partidos existente. Es decir, reducía la competencia entre partidos al dificultar que otros nuevos llegasen a la arena electoral, por lo que, en definitiva, impedía que los ciudadanos tuviesen un abanico mayor de posibilidades sobre las que depositar el voto, afectando, por tanto, al ejercicio del control prospectivo por parte estos. Asimismo, se distorsionaba la competencia en tanto que se favorecía económicamente a los partidos mayoritarios, contribuyendo a hacerlos más visibles que el resto ante los ojos de la ciudadanía, y por tanto, más proclives a obtener un mayor número de votos en la arena electoral.

Pero además, dado que la LOFPP 1987 no establecía límite alguno a la cantidad presupuestaria destinada cada año para la financiación pública de los partidos, se dejaba a la voluntad discrecional de estos —a través de los grupos parlamentarios que aprueban la Ley de Presupuestos— decidir la cantidad anual destinada a tal fin, sin que existiera control alguno ni por parte de ningún órgano externo, ni por parte de la ciudadanía. Una cuestión que se veía agravada por el hecho de que la LOFPP 1987 no incluía (a diferencia de la LOREG 1985 para el caso de la financiación electoral) una definición exhaustiva de qué se debía de entender por gastos permanentes u ordinarios de los partidos.²⁰¹ Simplemente se hablaba de "subvenciones anuales no condicionadas [...] para atender sus gastos de funcionamiento ordinario" (LOREG, art. 3.1). De esta manera, podían incluirse en este apartado todo tipo de actividades de mantenimiento de la estructura del partido (gastos de personal, mobiliario, sondeos de opinión, incorporación de tecnologías, etc.) sin que existiera control alguno sobre el destino de esos fondos.

Esta situación llevaría a que los partidos no se enfrentasen a límite alguno (solo el que ellos mismos quisieran imponerse al administrar el dinero que recibían) a la hora de incrementar su estructura y el consecuente gasto de la misma. Una coyuntura que ha derivado en un aumento del recurso a los créditos bancarios por parte de los partidos para hacer frente a sus gastos en tanto que reciben las subvenciones públicas. Tendencia esta que, como se expuso anteriormente, se originó en los primeros años de la democracia en relación con la financiación para época electoral y que no quedó resuelta con la aprobación

²⁰¹ Para un análisis del contenido de la LOREG 1985, ver Soler (2001).

de la LOFPP. De hecho, el límite máximo que establece la ley —los partidos solo pueden destinar el 25% de la financiación pública recibida al pago de la deuda (Art. 9 LOFPP)— más que limitar el endeudamiento excesivo, lo que evitaba era que los partidos tuvieran que destinar todos sus ingresos públicos a sufragar sus créditos. Podrían seguir pidiéndolos sin límites, pero la forma de devolverlos sí quedaría restringida por esta Ley en beneficio de los propios partidos.

Este recurso ilimitado a los créditos planteaba, por un lado, un déficit en relación con el principio de igualdad de oportunidades entre los diferentes partidos²⁰², puesto que reciben más créditos aquellos partidos con mayores posibilidades de ganar las elecciones. Y, por otro lado, planteaba problemas en relación con la necesaria transparencia, al ser una posible fuente de corrupción si el partido, a cambio de un trato bancario privilegiado a la hora de amortizar los créditos, o a cambio de la condonación total o parcial de la deuda, supedita sus políticas a los intereses de la entidad bancaria.²⁰³

Pero además de por lo dicho anteriormente, la falta de control sobre los recursos públicos de los que disponen los partidos para su financiación ordinaria se veía agravada por la inexistencia de control real —e incluso formal, pues ni siquiera se mencionaba en la Ley— sobre el dinero público que los partidos recibían a través de sus fundaciones y asociaciones afines, las cuales a su vez recibían cantidades anuales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Si bien este tipo de financiación pública no era estrictamente partidista, sí que indirectamente beneficiaba a los partidos, sin que existiera control alguno sobre la cuantía recibida a través de esta vía.

En definitiva, la financiación pública, concebida en un primer momento en aras del principio de igualdad y con el aparente fin de evitar las corruptelas que podría generar una financiación exclusivamente privada, ha planteado, como se ha visto, no pocos problemas.²⁰⁴ No obstante, mayores son las debilidades que presentaba, en cuanto a la transparencia y el control se refiere, el sistema de financiación privada recogido en la LOFPP 1987.

²⁰² Durante la tramitación de la Ley en el Parlamento, el Grupo Minoría Catalana se opuso a dicho artículo de la Ley por ser contrario a la autonomía de los partidos políticos. Algo que fue desoído por el resto de grupos parlamentarios.

²⁰³ De hecho, el límite del 25% es sistemáticamente incumplido por los partidos políticos según el propio Tribunal de Cuentas, dado el gran volumen de deuda a la que tienen que hacer frente (Holgado, 2003:188).

²⁰⁴ Para profundizar en las debilidades de la ley desde el punto de vista de la doctrina jurídica ver Holgado (2003).

Con respecto a dicho sistema, la LOFPP 1987, además de contemplar toda una serie de recursos que podían percibir los partidos procedentes de manos privadas²⁰⁵, especificaba en su artículo 4.1 que “los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente ley”. Las limitaciones establecidas al respecto aparecían detalladas en el apartado 3 de dicho artículo.²⁰⁶ No obstante, tales limitaciones no impedían que en España fuese posible que los partidos recibieran fondos anónimos para su funcionamiento ordinario²⁰⁷, y ello tanto por parte de personas físicas, como jurídicas, con el riesgo que ello podría conllevar para el desarrollo de prácticas corruptas ajenas al control por parte del órgano encargado de la fiscalización en este ámbito, el Tribunal de Cuentas.

Si bien en virtud de la Ley 3/1987 no es posible hablar de publicidad de las donaciones en sentido estricto, al no constar en ningún caso un listado de donantes de cada uno de los partidos a disposición del público en general (Holgado, 2003: 225), el recurso a las donaciones anónimas atentaba aún más contra la necesaria transparencia y publicidad del sistema, al imposibilitar cualquier tipo de fiscalización por el órgano competente. Una cuestión de importancia nada desdeñable teniendo en cuenta que el recurso a las donaciones anónimas, más que constituir una pequeña parte de los ingresos de los partidos, llegó a superar en términos totales —y dependiendo del partido en cuestión— los ingresos obtenidos por la vía de la financiación privada no anónima. De hecho, aunque el anonimato de tales ingresos dificulta su cuantificación, según datos aparecidos en Irujo (2005), desde 1992 hasta 2004 el total de donativos anónimos percibidos por los principales partidos políticos ascendía a 69.274.967 euros, mientras que la cantidad obtenida a través de la financiación privada no anónima procedente de personas físicas y jurídicas había sido de

²⁰⁵ Al respecto, la LOFPP establece como recursos procedentes de la financiación privada (Art. 2.2): las cuotas y aportaciones de los afiliados; los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los créditos concertados por los partidos; las herencias o legados que reciban; y, finalmente, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones legalmente previstos.

²⁰⁶ El artículo 4.3 de la LOFPP precisa las limitaciones establecidas en este ámbito, a saber: 1) Los partidos no podrán recibir aportaciones anónimas, cuando la cuantía del total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos legalmente prevista; 2) no podrán recibir directa o indirectamente aportaciones que, procedentes de una misma persona física o jurídica, superen los 60.000 euros al año; 3) ni podrán recibir aportaciones procedentes de empresas públicas o de cualquier otra empresa contratista con las administración. Asimismo, el artículo 5 de la Ley, tras autorizar que los partidos reciban aportaciones no finalistas procedentes de personas extranjeras, siempre que las mismas cumplan los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales, prohíbe a los partidos aceptar cualquier forma de financiación por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

²⁰⁷ Aunque en época electoral, según establece la LOREG, quedan expresamente prohibidas las donaciones anónimas, no ocurría así durante el día a día de la financiación de los partidos en virtud de la LOFPP.

7.512.936 euros. PNV, PP y CIU eran, por ese orden, los partidos que más se habían beneficiado a través de esta vía opaca de financiación.

Es decir, como se puso de manifiesto en repetidas ocasiones por parte del Tribunal de Cuentas²⁰⁸, existían múltiples trucos para superar el límite máximo anual establecido en la LOFPP para las donaciones (60.000 euros por persona jurídica o física), ya que, al permitirse la financiación anónima y, en consecuencia, al no constar el nombre de quien realizaba la entrega, una misma persona podía efectuar múltiples donativos siempre que no superasen el máximo legal del 5% del total de las subvenciones públicas recibidas por cada partido en el año en cuestión. Es más, incluso sería difícil de conocer si ese límite legal del 5% era superado realmente o no, dado el anonimato de los ingresos y la dificultad de contabilizarlos.

Por tanto, la posibilidad que albergaba la LOFPP de que los partidos percibieran donaciones anónimas no solo atentaba contra la necesaria transparencia en las cuentas de los partidos, sino que invalidaba algunas de las limitaciones presentes en la ley que iban encaminadas, en principio, a salvaguardar la independencia de los partidos de los grandes donantes (tales como el límite máximo en las donaciones), así como la igualdad de oportunidades entre dichas formaciones políticas a la hora de financiarse. Y es que cuando una empresa o una gran corporación dona una cierta cantidad de dinero a un partido, difícilmente lo hace sin buscar a cambio algún tipo de contraprestación (Holgado, 2003:167). El peligro de que primen los intereses de tales empresas sobre el de los ciudadanos en las decisiones políticas siempre queda bajo sospecha, de ahí que la transparencia sea necesaria para disminuir la probabilidad de que esa contraprestación se produzca ajena al conocimiento y al control de los órganos pertinentes, y en definitiva, ajena al control de los ciudadanos. Cuando dicha transparencia se ve limitada, como ocurría en el caso español con la permisividad de las donaciones anónimas, el peligro de que se produjera una dependencia política de intereses espurios se volvía latente. Además, aunque en comparación con las cantidades obtenidas por fuentes públicas, las cifras emanadas de las fuentes privadas anónimas no suponían mucho dinero, sí que podían llegar a generar, no obstante, ciertas asimetrías entre los partidos en lo que a su financiación se refiere. Asimetrías que podrían llegar a distorsionar el proceso democrático y la competición partidista, al permitir que unos partidos contasen con un mayor nivel de financiación que

²⁰⁸ Ver al respecto la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada en el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de octubre de 2001 y convertida en Resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (BOCG. Cortes Generales. Núm. 334, de 26 de julio de 2002, p. 144).

otros y, por tanto, con un mayor margen de maniobra electoral.²⁰⁹ De ahí que la permisividad de las donaciones anónimas y, especialmente, de las procedentes de personas jurídicas, se convirtiera en una de los grandes escollos a la transparencia y al control recogidos en la LOFPP 1987.

Junto a esta, otra de las debilidades que presentaba el control de la financiación privada ordinaria, hacía referencia tanto a una carencia en el contenido de la ley, como a la falta de voluntad por parte de los partidos a la hora de poner en práctica tales preceptos, así como a la debilidad del Tribunal de Cuentas para exigir su cumplimiento. Tal es el caso de los impedimentos a los que se enfrentaba el control de los ingresos procedentes de fuentes privadas por parte de este órgano. Si bien la Ley exigía que los partidos llevaran a cabo un sistema de control interno en el que quedara constancia de todos los actos de contenido económico, no concretaba, sin embargo, los requisitos que dicha contabilidad interna había de incluir. Algo que fue en parte solventado por el Tribunal de Cuentas, quien estableció unas reglas mínimas que habrían de ser seguidas por los partidos, pero que no siempre han sido asumidas por dichas formaciones.

Por otra parte, pese a la exigencia establecida en la Ley, según la cual los donativos habían de ser ingresados en cuentas específicas abiertas por los partidos para tal fin (Art. 7 LOFPP), lo cierto es que año tras año el Tribunal de Cuentas venía denunciado el ingreso de este tipo de financiación en las cuentas ordinarias de los partidos, lo que obstaculizaba su efectivo control. Una cuestión que dejaba abierta la posibilidad de que se produjeran donaciones interesadas a cambio de algún tipo de contraprestación por parte del partido receptor, lo que, unido a la permisividad de las donaciones anónimas antes comentada, no hacía sino aumentar la posibilidad de que se produjeran de facto, algo especialmente grave en el caso de personas jurídicas.

Además, todo ello se veía agravado por las carencias y limitaciones que presentaba el órgano de control externo establecido para fiscalizar las cuentas de los partidos: el Tribunal de Cuentas.²¹⁰ Un órgano exento de poder sancionador y cuyo cometido era únicamente realizar un análisis técnico de la contabilidad de los partidos, siendo finalmente los propios

²⁰⁹ De hecho, suelen ser los partidos con mayores posibilidades de ganar los que cuentan con un mayor número de aportaciones anónimas (Irujo, 2005).

²¹⁰ Este órgano se encuentra regulado por la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

partidos representados en la Comisión Mixta los encargados de decidir qué tipo de sanciones se habrían de aplicar (Holgado, 2003:251).²¹¹

Además, el hecho de que la aportación irregular de fondos a los partidos fuera de las campañas electorales no fuera considerada delito y solo se castigara con una leve multa; la ausencia de control en la devolución de los préstamos a las instituciones financieras de crédito, lo que dejaba abierta la posibilidad de que se condonasen o renegociasen las deudas de los partidos a cambio de algún tipo de contraprestación; la existencia de fondos públicos fuera de control canalizados a través de fundaciones y asociaciones afines; el insuficiente control de los gastos electorales que, pese a estar limitados por la LOREG, difícilmente se llevaba a cabo; o el hecho de que las sociedades y empresas que realizaban negocios por cuenta de los partidos estuviesen exentas de control (Eigen, 2004:155-156), dejaba abierta la veda para que se sucediesen innumerables actuaciones moralmente reprobables por parte de los políticos y ajenas al control de los ciudadanos.

En definitiva, la LOFPP 1987, pese a ser aparentemente concebida en aras de la igualdad, la transparencia y el control, generó un sistema que no solo permitía sino que promovía, en muchos casos, todo lo contrario: desigualdad, opacidad, descontrol e impunidad. Si bien consiguió hacer más visibles y transparentes algunas de las actuaciones de los políticos, dejó también importantes espacios por cubrir que no solo incrementaban la discrecionalidad de los mismos, sino que los hacía menos controlables por los ciudadanos. Por ello se puede afirmar que con la creación de esta norma los políticos no se ataron lo suficientemente las manos como para que toda su actividad en este ámbito quedara bajo control. De ahí que, bajo su amparo, se siguieran produciendo numerosos episodios de financiación irregular y de corrupción, que no hicieron sino poner de manifiesto la necesidad de reformarla.²¹²

3.1.5. Síntesis y consideraciones finales

Según se ha expuesto hasta aquí, del escándalo de las Contratas y, sobre todo, del escándalo *Flick*, publicados en la primera Legislatura de Felipe González al frente del Gobierno, surgieron los incentivos necesarios para que desde el PSOE se propusiera la creación de una comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos. Inicialmente, esta

²¹¹ La única sanción que aparece en la Ley 3/1987 tiene que ver con el incumplimiento de los límites establecidos para las donaciones privadas, para lo cual se establece una multa equivalente al doble de la aportación recibida de manera ilegal (art. 7 LOFPP). Un incumplimiento difícil de detectar debido a la permisividad de las donaciones anónimas, por un lado, y, por otro, a que son los propios partidos representados en la Comisión Mixta los encargados en su caso de establecer tal sanción.

²¹² Véase al respecto el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en noviembre de 1993 sobre posibles vías de reforma de la Ley de Financiación de Partidos (Álvarez Conde *et al.*, 1994).

se encargaría de investigar las finanzas de todas las formaciones y, en un segundo estadio, de servir de marco de negociación para que los distintos partidos pactaran un borrador consensuado sobre el contenido de los que sería una futura ley de financiación. De tales negociaciones, lideradas por el partido mayoritario en el Congreso, surgió la proposición de ley que desembocaría en la LOFPP 1987.

La creación de la denominada Comisión *Flick* resultó, en tales circunstancias, una estrategia muy rentable para compensar la dañada reputación del PSOE, si bien con un coste muy limitado en términos de control. Desde el punto de vista de la reputación, al PSOE le interesaba enviar una señal a la ciudadanía y a la oposición para evitar que su honestidad quedara deteriorada por los hechos publicados. Asimismo, tenía interés en extender las sospechas de financiación irregular al resto de partidos, de ahí que en la citada comisión no se investigara ningún caso concreto, sino las finanzas de *todas* las formaciones. Una cuestión a la que tales formaciones no podrían negarse después de haber criticado los subterfugios utilizados por el partido del Gobierno para financiarse. Además, debido al mayor peso numérico del PSOE en el seno de la misma, este partido se aseguraría unas conclusiones favorables a sus intereses. De esta forma el PSOE lograría paliar cualquier duda surgida sobre su honestidad a la vez que conseguiría erigirse en abanderado de la transparencia, introduciendo el tema en la agenda política. Desde el punto de vista económico, el PSOE tenía especial interés en incrementar sus recursos públicos, dada la precaria situación de sus cuentas y su casi absoluta dependencia de los subsidios estatales. Aunque se trataba de la formación que más ingresos recibía por esta vía desde 1982 (dado su mayor peso parlamentario), y la que aglutinaba un mayor número de afiliados, especialmente, desde su victoria electoral, también era el partido que incurría en un mayor gasto tanto ordinario como en campaña. Su interés por incrementar su presencia territorial en el país y por hacerse más y más visible ante el electorado le llevó a incurrir en un gasto electoral superior al de su principal rival en 1982 y a presentar un endeudamiento más elevado que el del resto de formaciones, llegando a superar los 3.400 millones de pesetas en 1984. Por otro lado, la situación económica de los otros partidos tampoco era mucho mejor: recibían menos financiación pública que el PSOE, su afiliación era más escasa y la financiación privada tampoco constituía una solución definitiva en esos momentos (ni siquiera para los partidos liberales). De hecho, como el desarrollo de la Comisión *Flick* puso de relieve, los partidos políticos sin excepción adolecían de una importante escasez de recursos para financiar su actividad ordinaria, de ahí que hubieran estado recibiendo puntualmente ayuda económica extranjera. Esta precaria situación económica, que

empeoraría en el futuro teniendo en cuenta el incremento del número de convocatorias electorales previstas, generó el interés en los partidos de la oposición por introducir una ley de financiación que incrementase las subvenciones públicas. Más aún si en el futuro ya sabían las consecuencias negativas sobre su reputación que podría tener el hecho de financiarse a través de fuentes extranjeras. Por eso, una vez que el PSOE planteó públicamente la idea de proponer una ley de este tipo, el resto de formaciones tuviesen también interés por apoyar la iniciativa. Como no existía una regulación sistemática y completa en materia de financiación y aún menos que exigiese transparencia más allá de en época electoral, la creación de la LOFPP 1987 fue vista por los partidos como una oportunidad para mejorar su situación económica. En concreto, para incrementar sus ingresos vía financiación pública. Por eso, llegado el momento, todos estuvieron de acuerdo con introducir una ley de financiación en el sistema. Y si, a cambio, tenían que introducir mecanismos regulatorios que hicieran más transparente su gestión, bien estaría siempre que estos no fuesen muy restrictivos.

Aunque no hay datos fiables y completos sobre esa época, es de suponer que los partidos políticos tenían una estructura de ingresos algo diferente entre sí o, al menos, ideológicamente, defendían posturas distintas sobre el peso que habría de tener cada fuente de ingresos en el monto total obtenido por cada una de las formaciones. Es decir, bien porque de hecho tenían una estructura de ingresos específica que querían mantener, o bien porque esperaban en el futuro hacer primar ciertas vías de ingresos en detrimento de otras, lo cierto es que se produjeron importantes divergencias en el momento de negociar el contenido de lo que sería la futura ley de financiación. Las más importantes fueron las referidas, por un lado, al establecimiento de un límite máximo a las donaciones, así como a la publicidad de las mismas (defendidas por PSOE e IU frente al resto de formaciones) y, por otro lado, la referida al control ejercido por el Tribunal de Cuentas sobre el total de las finanzas de los partidos (defendida por todos exceptuando PNV y CIU).

Pero, a pesar de las discrepancias expuestas, existía un acuerdo total entre los partidos en el apartado de la financiación pública: todos necesitaban más dinero y esa era la única vía factible para conseguirlo. Además, la necesidad de que esa nueva partida estuviera incluida en los Presupuestos Generales para el año 1987, aceleró el acuerdo en algunos de los puntos de conflicto. De hecho, tal prioridad llevó a que se dejaran de lado cuestiones que podrían haber alargado sin éxito el proceso de negociación, optándose por conseguir el acuerdo en cuestiones básicas y más fácilmente reconciliables. Por eso la Proposición de Ley que se presentó en diciembre de 1986 era un texto consensuado por todas las

formaciones relevantes del sistema. A todas ellas les interesaba participar activamente en el contenido de la ley que se estaba fraguando puesto que posteriormente se tendrían que someter a la misma. Además, puesto que todas querían hacer primar su modelo de financiación en el contenido final, se optó por defender el consenso como regla de decisión, el cual impediría que se aprobase la ley en caso de que hubiese oposición por parte de una o varias de las formaciones relevantes. Una regla de decisión muy inclusiva que, en sentido estricto, no sería necesaria para aprobar este tipo de regulación con rango de Ley Orgánica y para la cual sería suficiente el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Por tanto, a pesar de que el PSOE podría en esos momentos haber diseñado y aprobado de forma unilateral el contenido de la Ley de Financiación, dada su mayoría parlamentaria, se optó por consensuar su contenido desde el primer momento con el resto de formaciones relevantes en el sistema. Algo que estaba en el interés de todos los partidos. De hecho, esta “ley del consenso”, como así fue denominada durante su tramitación, solo se enfrentó a las críticas emitidas por PNV y CIU, descontentos porque varias de sus propuestas no estaban siendo tenidas en cuenta. Aun así no votaron en contra, sino que únicamente plantearon sus reivindicaciones en el Parlamento, ya que a ellos también les interesaba que la ley saliera adelante para incrementar sus ingresos públicos.

La LO 3/1987, de Financiación de los Partidos fue finalmente aprobada en julio de 1987 dejando claras dos cuestiones. Por un lado, que tanto el partido del Gobierno, como los partidos de la oposición tenían interés en consensuar el contenido de la ley. En el primer caso, para evitar que la oposición siguiera criticándole por la forma en la que estaba haciendo uso de su mayoría absoluta, por ejemplo, a la hora de plantear las conclusiones favorables de la Comisión *Flick*. En el caso del resto de formaciones, porque les interesaba tomar partido en el diseño de una ley que afectaría tan claramente a sus intereses económicos. Por otro lado, la segunda cuestión que se puso de relieve con la LOFPP es que la urgencia y prioridad por aprobar las medidas distributivas contenidas en ella (financiación pública) hizo que se dejaran de lado cuestiones trascendentales relacionadas con el control de la corrupción y con la necesaria transparencia exigible a los partidos. Por ejemplo, la no prohibición total de las donaciones anónimas y la posibilidad de que los partidos canalizaran donaciones a través de fundaciones y sociedades afines sin necesidad de cumplir los requisitos de transparencia exigidos para el resto de donaciones. Unas lagunas que, como se verá en el capítulo 4, motivaron la necesidad de reformar la ley en pro de una mayor transparencia en el sistema de financiación.

3.2. El caso británico (1992-2001)

3.2.1. La corrupción política y la financiación de los partidos como problema en Reino Unido: Factores explicativos

A lo largo de su dilatada experiencia democrática, el Reino Unido ha sido testigo de diversos momentos en los que la corrupción —con mayor o menor repercusión pública según la época de la que se tratase— pasaba a convertirse en un problema sobre el que se hacía necesario intervenir. De hecho, los primeros esfuerzos por investigar y controlar el fenómeno se remontan al siglo XIII (Doig, 1984:36-39), si bien no fue hasta el siglo XIX cuando se aprobaron las primeras grandes leyes para acabar con la corrupción, vinculada en esos momentos al soborno y al fraude electoral.²¹³

Desde entonces han sido muchos, y de muy diverso tipo, los mecanismos institucionales de control establecidos en el contexto británico, los cuales han sido introducidos a lo largo de los años no solo a través de legislación, sino también a través de derecho consuetudinario (*Common law*) y de regulación interna (Doig, 1996a:36). Y esto sin perjuicio de otros mecanismos institucionales (códigos de conducta, registros de intereses, instituciones de vigilancia y auditoria, etc.) que también conforman el actual sistema británico de control de la corrupción política.

Pero, contrariamente a lo que pudiera parecer, tal variedad de fuentes y, sobre todo, su introducción paulatina a lo largo de un periodo de tiempo tan dilatado, han dado como resultado un sistema poco coherente, a veces con solapamientos, y otras veces con grandes lagunas en lo referido al control del fenómeno (Andersson y Martínez-Cousinou, 2006:14-5; Doig, 2003:178). Aun así, lo cierto es que el Reino Unido disfruta hoy en día de uno de los sistemas de control institucional de la corrupción más extensos y completos si se compara con los países de su entorno.²¹⁴ Algo que no le ha hecho inmune a la corrupción pero que, comparativamente, le ha permitido mantenerse en unos niveles de incidencia del fenómeno relativamente bajos.

La creencia arraigada entre los británicos de que su clase política presenta unos estándares éticos y morales muy elevados, y la convicción de que tales estándares son fundamentales para el buen desarrollo de la praxis política, son elementos clave para

²¹³ Para un estudio del incipiente proceso de control de la corrupción en Gran Bretaña durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, véase Doig (1984; 1996a), O’Gorman (2001), O’Leary (1962), Pinto-Duschinsky (1981) y Rubinstein (1983).

²¹⁴ Tras la Segunda Guerra Mundial, el sistema de control de la corrupción ya estaba prácticamente desarrollado en el Reino Unido, de manera que en los años noventa dichos mecanismos seguían siendo los mismos pero sin actualizar (Doig, 1996a:40). Tras la oleada de escándalos de corrupción acaecida durante la última década del siglo XX se crearon nuevos mecanismos y se mejoraron algunos de los ya existentes, configurando el sistema actual de control de la corrupción en dicho país.

explicar la baja permisividad social ante la corrupción que tradicionalmente ha existido en el Reino Unido. Tal es así, que cualquier desviación de esos estándares por parte de un político o de un funcionario público —incluso en lo tocante a su vida personal— ha sido motivo de rechazo generalizado, dando lugar a escándalos políticos de gran envergadura que, en muchos de los casos, han supuesto la dimisión fulminante de sus responsables. Y esto sin haberse demostrado previamente su implicación en los hechos, ni siquiera si tales hechos eran o no realmente constitutivos de delito. La sola presencia de lo que en Reino Unido se conoce bajo el término genérico de *sleaze* —cualquier acto o comportamiento deshonesto, inmoral o de dudosa reputación por parte de un cargo público, bien en el desarrollo de su actividad, bien en su vida privada²¹⁵— es susceptible de convertirse en escándalo y de arruinar la carrera política del sujeto en cuestión.

Esto se produjo de manera masiva en la década de los noventa, cuando el problema de la corrupción se convirtió en un *issue* de dimensiones hasta entonces desconocidas en el país (Smith, 1995:6). Aunque con anterioridad se habían producido hechos puntuales que alertaban sobre la existencia de algún acto contrario a los estándares comúnmente aceptados y que habían generado cierto malestar entre la población, en la década de los noventa el goteo constante en la prensa de escándalos de corrupción generó una alarma social sin precedentes.

Los mecanismos institucionales existentes, desfasados en muchos casos y con importantes lagunas, parecían haber fracasado a la hora de controlar el desarrollo del fenómeno. A la par, se percibía una caída en los estándares morales de los políticos en comparación con épocas anteriores, o más bien, con el arquetipo presente en el imaginario colectivo. Como declaraba el Presidente del *House of Commons Public Accounts Committee*, Robert Sheldon, en 1994: "Public standards of probity and integrity have fallen to their lowest level since the creation of the modern Civil Service in the 19th Century"²¹⁶.

Ahora bien, ¿qué factores causales explican el desarrollo del fenómeno de la corrupción en el Reino Unido contemporáneo? ¿Por qué su mayor incidencia a partir de la década de los noventa?

²¹⁵ Bajo el término de *sleaze* se incluyen una diversidad de actos moral y políticamente reprobables que van desde el conflicto de intereses entre lo público y lo privado, el uso de información privilegiada, las irregularidades económicas de un partido, el patronazgo o el nepotismo, hasta cualquier tipo de indiscreción sexual, de *affaire* extramatrimonial o de cambio de orientación sexual por parte del cargo público en cuestión. Se trata de un concepto más amplio que el de corrupción política según se ha definido anteriormente, al incluir también la acepción más moral del término, la que se refiere al "vicio o abuso introducido en las cosas no materiales", según la RAE. Para un análisis en profundidad del concepto, véase Doig y Wilson (1995), Dunleavy *et al.* (1995) y Smith (1995).

²¹⁶ *The Times*, 28/01/1994, "Public-sector waste pilloried", p.1

A la hora de determinar las causas que han podido influir en el advenimiento masivo de casos de corrupción desde principios de los noventa, el factor cultural no resulta ser muy explicativo. A priori, los rasgos de cultura cívica²¹⁷ presentes en dicho país, unido a una clara conciencia de los límites existentes entre la esfera de lo público y lo privado, contribuyen a explicar la baja incidencia del fenómeno más que la predisposición de sus políticos y funcionarios públicos a involucrarse en actividades corruptas. Por tanto, sin menoscabo de la importancia que los factores culturales puedan tener tras un análisis más profundo de la cuestión, esta investigación se centra en los factores estructurales e institucionales a la hora de explicar las raíces de la corrupción en este país.

Seguidamente se describen, en primer lugar, tales factores estructurales e institucionales vinculados al desarrollo y extensión de la corrupción, entendida en el sentido más amplio de *sleaze*. En segundo lugar, se narran los factores de carácter institucional que explican las raíces de la corrupción vinculada a la financiación política en el Reino Unido. En ambos casos se trata de factores ya analizados por la literatura especializada, y que se exponen en este trabajo con el fin de contextualizar este fenómeno para su posterior análisis en los epígrafes siguientes.

a) Factores estructurales

Estos factores hacen referencia a las consecuencias políticas, económicas y sociales del proceso de cambio estructural llevado a cabo por los sucesivos gobiernos conservadores entre 1979 y 1997. En esos casi veinte años el Reino Unido pasa de ser un país de fuerte presencia estatal a lo largo y ancho de su geografía, y de fuerte vínculo entre la sociedad y el Estado, a experimentar un profundo cambio en el sentido de una mayor desregulación, privatización y despolitización. Y todo ello como parte de la implantación del ideario neoliberal, que promovía la autosuficiencia y preeminencia del mercado y de sus leyes sobre cualquier injerencia estatal en la economía, y que, asimismo, diluía el vínculo entre la sociedad y la política, "instando a los ciudadanos a que se preocupasen más por defender sus derechos como consumidores que sus derechos como votantes" (Doig y Wilson, 1995:563-564).

Este proceso de cambio en la estructura económica, política y social generó importantes incentivos para el comportamiento corrupto. Por un lado, la *privatización* a gran escala que lo acompañó, así como el incremento en el número de *Non Departmental*

²¹⁷ Entendida como un tipo de cultura política basado en la aceptación y adhesión a la autoridad política, en la creencia en las posibilidades de influir en las decisiones políticas y en la confianza en los conciudadanos (Almond y Verba, 1963:5).

Public Bodies o *Quangos*²¹⁸ llevó a una situación en la que tareas que anteriormente se decidían y desarrollaban por cargos públicos sujetos a multitud de controles, pasaban a ser desempeñadas bajo unas nuevas reglas y valores muy diferentes a los anteriormente establecidos. En muchos casos, además, con pautas flexibles y poco definidas, sobre todo, al inicio del proceso de cambio. Asimismo, las expectativas de conseguir grandes beneficios económicos generaron un flujo constante de ex-ministros y ex-altos cargos a puestos de responsabilidad en tales organizaciones privatizadas, convirtiéndose tales nombramientos en una forma de premiar la fidelidad del sujeto en cuestión durante su etapa en el Gobierno y, por tanto, en una forma de patronazgo ministerial hasta entonces inexistente (Doig y Wilson, 1995:564; Doig, 1996b:178-180).

Por otro lado, el impulso de nuevos valores vinculados a la *racionalidad económica* caló en todos los ámbitos, incluso en el estrictamente político. En ciertos casos, se produjo un conflicto importante entre el tradicional valor de lo público y el pragmatismo económico basado en la lógica coste-beneficio que el ideario neoliberal y el *New Management* trajeron consigo (Doig, 1996b:181). Tal fue así que muchos cargos políticos —especialmente los Miembros del Parlamento (MPs)— que hasta entonces habían sentido su profesión como un servicio casi altruista a la comunidad, comenzaron a poner valor a la información privilegiada a la que tenían acceso. Es decir, lo que hasta la fecha había sido un terreno vedado a intereses privados ajenos a la política, se convirtió en moneda de cambio entre políticos y grupos empresariales con intereses específicos. Las grandes expectativas de beneficio económico se convirtieron, así, en un fuerte incentivo para el desarrollo de la práctica del *lobbying* y, en determinados casos, para la actividad corrupta de ciertas élites políticas.

b) Factores institucionales

Estos factores apuntan a la debilidad y al desfase de muchos de los mecanismos de control de la corrupción existentes en Reino Unido, así como a la ausencia de los mismos en algunas áreas del sistema proclives al desarrollo del fenómeno. Por un lado, en pleno contexto de privatizaciones, muchos de los controles que hasta el momento habían actuado desde dentro de la propia administración quedaron inoperantes al no adecuarse a los nuevos valores de eficiencia y eficacia que proclamaba el *New Management*. Una cuestión que

²¹⁸ Los *Quangos* son organizaciones gestionadas de forma privada que ejercen funciones públicas financiadas con cargo a los presupuestos generales.

pudo suponer en algún momento un incentivo para la emergencia de conflictos de interés en el seno de la administración.²¹⁹

Por otro lado, los controles externos existentes tampoco sirvieron para contener las nuevas formas de corrupción aparecidas a la sombra de los cambios estructurales producidos. Se trataba de un marco de control forjado a lo largo de varios siglos y diseñado con una especificidad absoluta para dar respuesta a problemas concretos. De ahí que, ante las nuevas situaciones que se planteaban, tales controles —cuando los había— no pudieran dar una respuesta adecuada.

En relación con los MPs, por ejemplo, la idea de que los cargos públicos eran lo suficientemente honestos como para tener que ser vigilados por un órgano externo supuso un freno importante al desarrollo del sistema de control durante muchos años. Algo que, si bien había funcionado en otras épocas, se convirtió a partir de los noventa en una laguna importante a la hora de prevenir la corrupción.²²⁰

En otros casos, como el referido a la financiación de los partidos políticos, el desfase de las pocas medidas existentes —por ejemplo, a la hora de controlar el gasto electoral en el nivel nacional—, unido a la falta de transparencia del sistema, hicieron de este un terreno muy proclive al desarrollo de prácticas corruptas. Sobre esto se incidirá más adelante.

De momento, baste con decir que la confluencia de los factores estructurales e institucionales descritos generó un contexto propicio para el desarrollo de situaciones de dudosa probidad según los estándares hasta entonces vigentes en la política británica. Esto, unido a una alta presión mediática —centrada en destapar todo tipo de comportamientos que se alejasen de tales estándares—, desembocó en una oleada de escándalos de corrupción sin precedentes en el país y cuyas repercusiones más importantes se comenzaron a percibir a partir de 1994, bajo el Gobierno de John Major.

La publicación en octubre de ese año del denominado escándalo *Cash-for-Questions*, que implicó a numerosos MPs y que supuso la dimisión de importantes figuras del Gobierno, no hizo más que destapar una realidad que venía ocurriendo desde años atrás

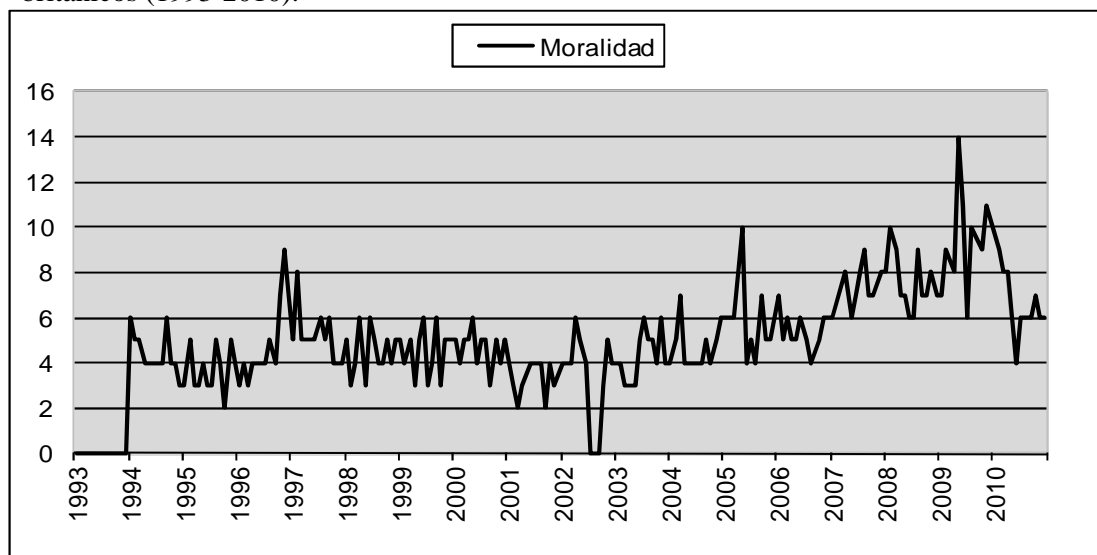
²¹⁹ Para un análisis del legado Conservador y de la debilitación de los mecanismos de control que esta etapa supuso, ver Mullard (2000:95-106). Como aparecía en un informe del *Public Account Committee* de 1994: “[...] en los últimos tiempos se han producido una serie de importantes fallos en los controles administrativos y financieros [...] que han llevado a que el dinero sea malgastado, o gastado de forma inapropiada. [...] Resulta esencial mantener un comportamiento honesto en el uso del dinero público y asegurar que los valores tradicionales del sector público no sean eliminados en un esfuerzo por maximizar la economía y la eficiencia” (en Doig, 1996b:174).

²²⁰ De hecho, a raíz de los escándalos publicados en los años noventa se produce un apoyo masivo por parte de los ciudadanos a la regulación y al control externo del comportamiento de los MPs, experimentándose un cambio de percepción en este ámbito con respecto a épocas anteriores (Mortimore, 1995:33).

como consecuencia de los cambios estructurales experimentados (Doig, 2003: 184-185). A partir de ahí, el fenómeno de la corrupción en su acepción más amplia (*sleaze*) adquirió una relevancia sin precedentes en la vida política británica.

El Gráfico 3.5 ilustra en qué medida los británicos perciben la falta de moralidad —entendida como desviación de la conducta deseable por parte de políticos y cargos públicos, fundamentalmente— como uno de los dos principales problemas durante el periodo 1993-2009. Según se observa en él, a partir de 1994 dicha falta de moralidad comienza a citarse de manera espontánea por los británicos, no habiendo aparecido como respuesta en ninguna de las consultas realizadas sobre la misma cuestión en años anteriores.

Gráfico 3.5: La falta de moralidad como uno de los principales problemas para los británicos (1993-2010).²²¹



Fuente: Ipsos MORI (1993-2010). Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Aunque dicha falta de moralidad en el comportamiento individual no tiene por qué relacionarse directamente con la corrupción política, sí que es un indicador claro de que a partir de 1994 la población comienza a percibir críticamente la existencia de actos de dudosa reputación en la vida política y social del país. De hecho, la última etapa del Gobierno de John Major vino acompañada de un aumento de la percepción de falta de moralidad en el sistema, alcanzándose cifras próximas al 10% entre finales de 1996 y los primeros meses de 1997. El goteo constante de escándalos de corrupción publicados en los medios tuvo que ver en ello. De hecho, a raíz de estos la reputación del Primer Ministro y

²²¹ La serie histórica referida a los principales problemas para los británicos tiene carácter mensual y se remonta a septiembre de 1974. No obstante, la falta de moralidad solo aparece a partir de 1994.

de los conservadores se vio tan cuestionada que no lograron ganar las elecciones generales de 1997, obteniendo la victoria Tony Blair con una abrumadora mayoría.

Con la subida al poder de este último, la percepción de la falta de moralidad en el sistema no desapareció, si bien se mantuvo en unos niveles no superiores al 6% durante toda la primera legislatura laborista (1997-2001). Pero la caída experimentada en 2002, en la que esta cuestión dejó incluso de ser citada por los ciudadanos, abrió paso a una nueva etapa de creciente percepción de la falta de moralidad en el sistema. Una etapa que coincidiría con una nueva oleada de escándalos de corrupción y que azotó de lleno al Gobierno de Blair y a su sucesor como Primer Ministro, Gordon Brown, entre 2006 y 2009.

Pues bien, tanto en los escándalos publicados en los noventa, como en aquellos publicados a partir de 2006 —sobre los que se profundizará en los siguientes epígrafes— la financiación irregular de los partidos ha estado muy presente, tanto de forma directa como indirecta. Algunas de las razones de ello se derivan de los factores estructurales e institucionales señalados al comienzo de este epígrafe. Pero, además, existen otros tres factores de carácter institucional que contribuyen a explicar, para el caso británico, la incidencia de corrupción en el ámbito más específico de la financiación de los partidos políticos: (a) la falta de regulación de estos y de sus actividades económicas; (b) el incremento del coste económico de la política; y (c) la caída en sus fuentes principales de ingresos. La conjunción de estos tres factores ha tenido y tiene importantes consecuencias sobre la vida interna de los partidos, generando incentivos para la búsqueda de fondos más allá de lo político y socialmente aceptable.

a) La falta de regulación de los partidos y de sus actividades económicas

Si bien el Reino Unido se caracteriza por su larga tradición en lo referido al control institucional de la corrupción, en el ámbito específico de la financiación de partidos la tónica habitual ha sido la de primar la libertad de tales formaciones a la hora de organizarse y de financiarse, es decir, la autorregulación. Tal es así, que hasta el año 1998 los partidos políticos ni siquiera tenían reconocimiento legal, y hasta el año 2000 no se les exigía el establecimiento de una estructura organizativa específica en lo relativo a sus finanzas como condición para poder concurrir a las elecciones.²²²

Teniendo en cuenta esto, no resulta complicado entender la casi total ausencia de regulación que ha predominado en la organización, gestión y financiación de los partidos

²²² *Registration of Political Parties Act 1998* y *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, respectivamente. Para un análisis de la estructura organizativa de cada uno de los partidos antes de que se les exigiera legalmente ciertos criterios organizativos, ver Ewing (1987:3-11).

británicos a lo largo de sus muchos años de existencia. Las dos únicas cuestiones que han sucumbido al fenómeno regulatorio fueron, en su día, la relacionada con el sistema de concesión de títulos nobiliarios, por un lado, y la tocante al excesivo gasto en el que incurrían los candidatos en las campañas electorales, por otro.

En el primer caso, la evidencia reiterada desde el siglo XVII de la existencia de un *quid pro quo* entre la concesión de títulos nobiliarios por parte del Gobierno de turno y la obtención de dinero por parte de este o de su partido, llevó a la aprobación del *Honours (Prevention of Abuses) Act* en 1925, un conjunto de leyes a través de las cuales tales prácticas pasaban a ser consideradas delito.²²³

En el segundo caso, la preocupación por el excesivo coste de las campañas electorales durante el siglo XIX, generado en gran parte por la proliferación de prácticas de naturaleza corrupta basadas en la compra de votos, dio origen a la aprobación del *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* en 1883.²²⁴ Esta ley, que establecía límites al gasto electoral para las candidaturas presentadas en cada una de las circunscripciones (pero no en el nivel nacional), contribuyó de manera exitosa a eliminar por completo el fraude electoral y a disminuir el gasto en campaña durante muchos años. No obstante, dejaba una importante laguna por cubrir que hacía difícil su efectividad en la época más actual: el control del gasto electoral acometido por los partidos políticos en el nivel nacional. Teniendo en cuenta que actualmente las elecciones se desenvuelven principalmente a escala nacional (no en el nivel local), los límites impuestos por dicha ley para los candidatos resultaban fácilmente salvables; más aún si el gasto lo realizaba el partido en vez del candidato. Algo que invalidaba las previsiones contenidas en el texto de esta ley que en otro tiempo fue útil para limitar los excesivos costes de las campañas.

Pues bien, a finales del siglo XX esta escasísima regulación era prácticamente todo lo que existía en el sistema británico para controlar la corrupción política vinculada a la financiación de los partidos. Ni había mecanismos de control para estas formaciones, ni exigencia alguna para que publicitaran sus cuentas.²²⁵ Como explicaba el Entrevistado 1, experto en financiación de los partidos británicos:

²²³ El acontecimiento inmediato que impulsó su aprobación fue el escándalo de Lloyd George, en 1922, uno de los más importantes de la historia británica. Para más información ver Parris y Maguire, (2004:90-102).

²²⁴ Con carácter previo, el Parlamento británico trató de erradicar sin éxito la compra de votos mediante la aprobación de varias leyes: *Bribery Act* (1729), *Reform Acts* (1832 y 1854) y *Corrupt Practices Prevention Act* (1854) (Klein, 1999:16).

²²⁵ Sí existía cierta obligación al respecto para las empresas donantes (que tenían que declarar las donaciones políticas realizadas), para los sindicatos que donaban al Partido Laborista (que estaban obligados a informar sobre los gastos incurridos en fines políticos) y para los agentes electorales de los candidatos (que estaban

[Before 2000] Britain was effectively running with party finance rules created in the ninety century. Compared with other European countries, Britain was remarkably unregulated. Anybody could give money, anybody could give as much money as they liked and there was no one to oversee the whole process.

Con anterioridad al año 2000 estas carencias se trataron de suplir mediante el compromiso unilateral de algunos partidos por hacer públicos ciertos aspectos de sus cuentas, como por ejemplo el Partido Laborista, que desde 1949 publicaba voluntariamente sus ingresos y gastos y, desde 1995 hacía públicos los nombres de los donantes de los que recibía financiación, no así la cantidad donada por estos.²²⁶ Sin embargo, difícilmente tales acciones voluntarias podían ser consideradas soluciones definitivas para mejorar la transparencia del sistema. Esta situación contribuyó, sin duda, a generar un caldo de cultivo propicio para el desarrollo de ciertas prácticas corruptas o, al menos, sospechosas de serlo a ojos de la opinión pública.

b) El incremento del coste económico de la política

Como es bien sabido, la democracia cuesta dinero. Y mucho. Así es desde el siglo XIX, cuando el soborno de los votantes en el nivel de la circunscripción era una práctica tan extendida que hacía que los costes de las campañas se elevaran más allá de lo que los propios candidatos estaban dispuestos a asumir.²²⁷

Con el tiempo, no obstante, las ya de por sí costosas campañas dieron paso a una forma diferente de competir por el voto, pero más inasequible si cabe. De estar centradas en el nivel local y en la figura de los candidatos, las campañas pasaron a desarrollarse fundamentalmente a escala nacional y a basarse en las siglas de los partidos. En ese proceso el uso de las nuevas técnicas disponibles de marketing, publicidad y consultoría resultó imprescindible, generando nuevos costes hasta entonces inexistentes.²²⁸

obligados a proveer información sobre el presupuesto de la campaña) (Ewing, 1987:11). No así para los propios partidos.

²²⁶ *The Times*, 15/10/1998, "Tories are now torced to seek new funding", p. 2.

²²⁷ De hecho, las elecciones de 1880 son recordadas como una de las más caras de la historia británica (Pinto-Duschinsky, 1981:21). La *Ballot Act* de 1872 (que introdujo el voto secreto, haciendo más inefectivo el pago de sobornos) y la *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883, fueron clave para acabar con la denominada *Old Corruption*. Asimismo, esta última ha supuesto la base de todas las medidas de control del gasto electoral que se han aprobado posteriormente en Gran Bretaña. Para profundizar sobre esta cuestión, véase O'Leary (1962), Pinto-Duschinsky (1981) y Rubinstein (1983).

²²⁸ Durante el siglo XIX eran los candidatos individualmente considerados los que se hacían cargo de los costes que conllevaba el funcionamiento de la democracia: el soborno de los votantes, los gastos electorales, el coste de la estancia en Londres en caso de ser elegidos MPs, etc. De hecho, hasta 1911 no existía ni salario ni dietas para los MPs. De ahí que solo los ricos pudieran dedicarse a la política; algo que cambió a medida que la organización de los partidos políticos fue creciendo y consolidándose en todo el territorio nacional. Para profundizar sobre esta cuestión ver Pinto-Duschinsky (1981:15-31).

De forma paralela, la estructura organizativa de los partidos se fue haciendo cada vez más compleja, con una burocracia interna más numerosa, profesionalizada y permanente, de manera que dichas formaciones no solo tuvieron que actuar en los momentos de campaña electoral, sino que adquirieron una presencia constante en todo el territorio. Esto incrementó de forma considerable el gasto de los partidos. De hecho, a partir de la Segunda Guerra Mundial el mantenimiento de la estructura organizativa de tales formaciones pasó a convertirse en una de sus principales partidas de gasto (Pinto-Duschinski, 1981:140).

Pues bien, todos estos cambios experimentados sobre todo en la segunda mitad del siglo XX han generado una gran presión en los partidos políticos británicos por innovar en las formas de atraer dinero para poder gastar más y más en las campañas electorales, así como para poder mantener sus respectivas estructuras organizativas.

Más recientemente, la profunda transformación en la organización político-administrativa británica que supuso el proceso de descentralización iniciado en 1997, no ha hecho más que incrementar la presión de los partidos por conseguir tal financiación. Y no solo por la necesidad de fortalecer la estructura de los partidos en el nivel regional, sino, sobre todo, por el incremento en el número de convocatorias electorales que este proceso ha traído consigo.²²⁹

Si bien las elecciones generales de 1997 dejaron a los conservadores y laboristas endeudados de forma sustantiva, el incremento en el número de convocatorias electorales no ha hecho más que acentuar esta tendencia. Una situación que se complica aún más por el hecho de que en Gran Bretaña no existe financiación pública directa ni para sufragar parte del gasto electoral, ni para hacer frente a los gastos ordinarios de los partidos.²³⁰

El Estado sufraga, desde 1918, los costes derivados de registrar a los electores, de enviarles la publicidad por correo postal y de proveer a los partidos y candidatos del espacio necesario para los mítines. Asimismo, desde 1947 los partidos con más de 50 candidatos han disfrutado de publicidad electoral gratuita en radio y televisión. Y desde 1975 los partidos de la oposición han disfrutado de unas partidas de financiación pública directa, distribuidas en función de los escaños, destinadas a ayudar a estas formaciones a cubrir los gastos administrativos, en secretaría y en investigación. Es lo que se conoce como el *Short*

²²⁹ Desde 1998 hasta la actualidad se ha producido un incremento en el número de convocatorias electorales celebradas al año (elecciones generales, locales, *by-elections*, al Parlamento Europeo, a las Asambleas y Parlamentos regionales y elecciones para elegir la alcaldía de Londres), con picos máximos como por ejemplo el del año 2007, en el que se celebraron 6 comicios distintos (Electoral Commission, 2006:31).

²³⁰ Más allá del *Policy Development Grant* introducido en 2002 (a partir de la PPERA 2000), que se explicará en los siguientes epígrafes.

Money en la Cámara de los Comunes, y el *Cranborne Money* en la Cámara de los Lores (Garner y Kelly, 1998:210).

Pero más allá de esto, el Estado británico no constituye una fuente de financiación para los partidos. La concepción generalizada de que el Estado no ha de interferir en los asuntos privados de estos, y aún menos en lo tocante a su financiación, ha llevado al traste todos los intentos de reforma encaminados en ese sentido apoyados desde 1976 por el Partido Laborista y el Partido Liberal. Dos formaciones tradicionalmente con menos recursos que el Partido Conservador, especialmente, tras los dieciocho años de gobiernos ininterrumpidos de este último entre 1979 y 1997.

Este escenario de limitada financiación pública directa, agravada por la tendencia a incrementar el gasto por parte de los partidos antes comentada, fue generando una situación de déficit crónico en tales formaciones que les hizo más vulnerables a la corrupción política en dicho ámbito.

c) La caída en las principales fuentes de ingresos de los partidos

Teniendo en cuenta la limitada financiación pública de la que disponen los partidos británicos, no es de extrañar que el grueso de sus ingresos haya descansado tradicionalmente en fuentes de carácter privado. En el caso del Partido Conservador (PC), su principal fuente de recursos desde principios del siglo XX, pero sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, ha sido la procedente de donaciones de personas jurídicas, en concreto, de grandes corporaciones y empresas (Pinto-Duschinski, 1981:32-33).

En el caso del Partido Laborista (PL), desde su fundación en 1906, la mayor parte de sus recursos ha venido de la mano de los sindicatos, los cuales han contribuido de tres formas distintas a las arcas del partido: mediante cuotas de afiliación anual, que constituyen la mayor parte del ingreso anual del partido para gastos ordinarios; a través de contribuciones a un fondo común destinado a cubrir los gastos electorales; y a través de aportaciones económicas directas a las entidades locales del partido. Un peso económico de tal calibre se traducía en un poder específico dentro la estructura orgánica de la formación laborista, de manera que, desde su origen hasta la década de los noventa, los sindicatos han tenido prácticamente el poder decisorio supremo dentro del partido. Algo establecido en

virtud de sus propios estatutos y gracias a un sistema de votación en bloque que impedía que prosperara cualquier tipo de decisión tomada por los afiliados individuales.²³¹

Junto a estas fuentes privadas procedentes de personas jurídicas, las cuotas de afiliación y las donaciones de personas físicas han contribuido también a sostener económicamente a los partidos británicos. En el caso de las dos principales formaciones, el peso de las cuotas y de las donaciones de personas físicas ha sido tradicionalmente mucho menor que el representado por las aportaciones de sindicatos y empresas. En el caso del Partido Liberal Demócrata (PLD), sin embargo, la principal fuente de ingresos ha recaído y sigue recayendo fundamentalmente en las cuotas de afiliación individual y en las pequeñas donaciones recibidas por parte de individuos afines ideológicamente.

Ahora bien, en la década de los noventa se producen cambios fundamentales en la estructura de ingresos de los partidos, especialmente de los conservadores y laboristas. En primer lugar, estos experimentan una significativa caída en las donaciones procedentes de personas jurídicas tradicionalmente percibidas. Las donaciones de empresas sufren un drástico descenso debido a la crisis por la que estaba pasando el Gobierno conservador en su última etapa (Garner y Kelly, 1998: 204). Del mismo modo, los recursos del PL procedentes de los sindicatos disminuyen hasta situarse por debajo de la mitad que en épocas anteriores.²³² Dos razones explican esta última situación. Por un lado, la afiliación a los sindicatos estaba experimentando una caída importante, por lo que también lo hacían los recursos disponibles por parte de estos para destinarlos a la financiación del PL. Por otro lado, se inicia un proceso de reestructuración interna de dicha formación —sobre todo desde que Tony Blair se hace con el liderazgo del partido en 1992— en el sentido de desmarcarse de los sindicatos y de su tradicional política destinada a la clase trabajadora, para convertirse en un partido moderno de clase media capaz de vencer electoralmente.²³³

En segundo lugar, otro de los cambios que afecta a la estructura de ingresos de los partidos es que se produce un descenso importante en la tasa de afiliación individual. Una tendencia que, si bien se venía produciendo desde los años sesenta, a partir de los noventa se acentúa de manera considerable. De un total de cuatro millones de afiliados que había en los años cincuenta, se pasa a menos de un millón a mediados de los noventa (Electoral

²³¹ Durante los años setenta, el 90% de los votos de la Conferencia Anual del Partido estaba en manos de los sindicatos, lo que hacía inviable cualquier tipo de opinión disidente. En los noventa, sin embargo, el peso de los sindicatos cae hasta acaparar "solo" el 50% de los votos (Seyd y Whiteley, 2001:74).

²³² Si bien a mediados de los años ochenta, aproximadamente el 80% de sus ingresos procedía de dicha fuente, en el año 1997, el porcentaje cayó hasta situarse en el 35-40% del total (Klein, 1999:13).

²³³ Este proceso de cambio fue tan profundo que desde los noventa al Partido Laborista se le conoce como *New Labour*. Para analizar esta cuestión en profundidad ver Ludlam y Smith (2001) y Mullard (2000).

Commission: 2006:32-33). Y esto debido, fundamentalmente, a la desmovilización política que se advierte en la ciudadanía y, como contrapartida, a su creciente interés por participar en organizaciones sociales del denominado tercer sector, alejadas de los tradicionales partidos políticos (Garner y Kelly, 1998:202).

Pues bien, la disminución en los ingresos de los partidos que estos cambios han traído consigo ha sido contrarrestada en los últimos años con la búsqueda por parte de estos de nuevas fuentes de financiación. En concreto, se observa un incremento sustancial de las donaciones individuales de gran cuantía, especialmente, de las procedentes de manos anónimas (Electoral Commission, 2006: Anexo C). Una tendencia que se da en las dos principales formaciones británicas, pero que en el caso del PL resulta más destacable teniendo en cuenta que en los años ochenta la mayor parte de sus ingresos procedía de los sindicatos. Así, a finales de los noventa, el peso de las grandes donaciones tanto individuales como corporativas sobre el total de ingresos del partido se incrementaba en más de 25 puntos con respecto a mediados de los ochenta (pasando del 28% en 1985 al 55% en 1997) (Klein, 1999:13).

Con todo, la tendencia observada en los noventa apuntaba a una cada vez mayor vinculación entre el mundo de los negocios (sobre todo a través de grandes donaciones individuales, aunque también de empresas) y los partidos políticos, en un contexto caracterizado por el incremento del coste de la política. Esto, unido a la inexistencia de controles efectivos que dotaran de transparencia al sistema, desembocó en una situación proclive a la emergencia de casos de corrupción, cuyas principales consecuencias salieron a la luz durante el Gobierno conservador de John Major (1992-1997).

Los factores hasta aquí descritos, cuyo origen se sitúan en la etapa conservadora de Thatcher-Major, contribuyen a explicar las raíces de la corrupción en el Reino Unido contemporáneo, tanto con carácter general, como en el área específica de la financiación de los partidos políticos. En los siguientes epígrafes se expondrá el proceso a través del cual se introducen mecanismos de transparencia en el sistema con el objetivo de dificultar el desarrollo de prácticas corruptas en el ámbito específico de la financiación política. En concreto, se analizan los factores que intervienen en el proceso a través del cual se pasa de una situación de ausencia de regulación con criterios de transparencia (situación de *laissez faire*), a una situación caracterizada por la existencia de una ley encaminada a hacer más transparente y controlable el modo en el que los partidos se financian: la *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* (PPERA 2000). Una ley que por vez primera regula la

propia existencia de los partidos políticos, además de cómo han de financiarse estos siguiendo una serie de criterios de transparencia.²³⁴

3.2.2. *Escándalos y opinión pública en el origen de la legislación*

El objetivo de este epígrafe es conocer qué circunstancias llevaron a la aprobación de la PPERA 2000. En concreto, se atenderá a los escándalos de corrupción relacionados directa o indirectamente con la financiación que precedieron a la aprobación de esta Ley. Asimismo, se analizará el impacto que tales escándalos tuvieron sobre la reputación de los partidos relevantes en el sistema.

Los acontecimientos inmediatos que dieron lugar a la PPERA 2000 se remontan al año 1997, no obstante, fueron los hechos ocurridos a partir del año 1992 los que generaron un contexto favorable al incremento de la transparencia en el sistema de financiación política británico. Puesto que a lo largo de dicho periodo (1992-2000) gobernaron dos partidos políticos distintos, la exposición de los hechos en este epígrafe y en el siguiente se dividirá en dos etapas, siguiendo la limitación temporal correspondiente a cada una de las legislaturas en las que se divide el periodo: la LI Legislatura (1992-1997), gobernada por el conservador John Major, y la LII Legislatura (1997-2001), gobernada por el laborista Tony Blair. No obstante, se incluirá también información puntual relativa al año 1991, pese a pertenecer a otra legislatura anterior (también gobernada por los conservadores), cuando la exposición de los hechos lo requiera. Con todo esto se pretende contextualizar el origen de la PPERA 2000 teniendo en cuenta qué partido y qué presidente lidera el Gobierno en cada momento para así definir mejor los intereses partidistas a lo largo de todo el proceso.

3.2.2.1. *Etapas conservadora de John Major (1992-1997)*

Como se expuso en el anterior epígrafe, la tradición liberal autorreguladora presente en el país, que abogaba por la no injerencia pública en los asuntos privados de los partidos políticos, justificó durante muchos años la falta de una regulación comprehensiva que incluyera ciertas exigencias de control y transparencia para tales formaciones. Una situación que, a la larga, propiciaría el surgimiento de prácticas que, aunque no ilegales, sí que

²³⁴ Aunque ya en 1976 el *Committee on Financial Aid to Political Parties* (conocido como *Houghton Committee*) recomendó la introducción de cierta regulación en el ámbito de la financiación de los partidos (en particular, se recomendaba la introducción de cierta financiación pública directa para gastos ordinarios y electorales), no fue hasta mediados de los noventa cuando se empieza a promover la necesidad introducir medidas de transparencia en las cuentas de los partidos.

contribuirían a generar un clima de *sleaze* nada acorde con los estándares morales asociados a la clase política británica.

Ya desde el inicio de la década de los noventa, la financiación política comenzó a vislumbrarse como un ámbito problemático. Aun en ausencia de escándalos, los partidos de la oposición, especialmente el PL, trataron puntualmente de introducir el tema de la financiación en la agenda política. Y lo hacían criticando en sede parlamentaria la falta de transparencia de las cuentas de los denominados *tories* (conservadores). Como expresaba en la Cámara de los Comunes un MP laborista: “it is about time that the Conservative Party became fully democratic, published its accounts and made itself accountable in the way that all political parties should” (David Winnick, PL, HC Hansard Debates, 13 de marzo de 1990, vol.169, par.175).

Como se analizará en el siguiente epígrafe, la importante ventaja económica de este partido sobre el resto de formaciones contribuía a explicar esta situación. De hecho, las conclusiones del informe de la *Hansard Society*²³⁵ de 1991 sobre las campañas electorales británicas, si bien sin carácter oficial, apuntaban en esa línea: los partidos políticos británicos —a excepción del PC— carecían de recursos suficientes para afrontar las futuras campañas electorales.

En este contexto de suspicacias puntuales hacia las finanzas de los *tories*, la aparición en los medios de diversos escándalos relacionados con las dudosas fuentes de financiación que estos utilizaban para nutrir sus arcas, contribuyó a arrojar más leña al fuego. La concesión de títulos nobiliarios que daban acceso a puestos en la Cámara de los Lores a determinados donantes²³⁶, y, sobre todo, la obtención de sospechosas donaciones extranjeras por parte de los conservadores (casos *John Latsis*, *Asil Nadir* y *Li Ka Shing*)²³⁷,

²³⁵ Organización benéfica independiente que actúa como catalizador de reformas políticas en el sistema británico. Cada cierto tiempo nombra a una comisión para que examine temas relacionados con el funcionamiento de la democracia. Sus informes no tienen valor político vinculante, si bien generan interés político y mediático en el contexto británico. En lo referente a la financiación de partidos, han sido dos los informes más importantes centrados en esta cuestión: uno publicado en 1982, *Paying for Politics. Report of the Hansard Commission on the financing of Political Parties*, y el otro en 1991, *Agenda for Change: The report of the Hansard Society Commission on Election Campaign* (Hansard Society, 1982 y 1991).

²³⁶ *The Times*, 3/06/1991, “Donations led the way to honours” y *The Times*, 15/06/1991, “‘Awards for sale’ accusation persists”. En esa misma línea apuntaba el informe publicado por la *Labour Research Organisation* en junio 1991, donde se afirmaba que los empresarios que durante los Gobiernos de Thatcher realizaron donaciones al Partido Conservador, incrementaron sus posibilidades de obtener un título nobiliario.

²³⁷ Ver *The Sunday Times*, 15/09/1991, “Greek tycoon gives secret Pounds 2m to Tory Party”, Jeff Randall; *The Sunday Times*, 22/09/1991, “Doubtful friends of Greek who bore Pounds 2m Tory gift”, Andrew Alderson y *The Guardian*, 19/09/1991, “Pounds 2m Greek benefactor made other donations to Tories”, Michael White, p. 1, para caso *John Latsis*. Ver *The Sunday Times*, 29/09/1991, “Police to check Nadir gifts to Tories” y *The Guardian*, 28/09/1991, “Asil Nadir gave Tories Pounds 1.5m”, Michael White, p. 1, para caso *Asil Nadir*. Ver *The Guardian*, 23/09/1991, “Hong Kong airport figure funds Tories”, Michael White, p. 4, para el caso *Li Ka Shing*.

se convirtieron puntualmente en escándalos a lo largo de 1991 y principios de 1992. Como explicaba el Entrevistado 1, experto en financiación política, en relación estos escándalos:

During the ninety nineties there was not one individual scandal, but there were a large number of cumulative cases, small ones. For example, it emerged that the Conservative Party had received large sums of money from people who were resident abroad. That was perfectly legal, [...] but they contributed to a sense in which although it wasn't illegal, something unpleasant was going on, and this led people to be uneasy about it.

La repercusión de tales escándalos en la prensa fue muy limitada, especialmente si se compara con el año 1994, tal como muestra el Gráfico 3.6, referido a la evolución de la preeminencia de la palabra *sleaze* en los principales rotativos británicos entre 1985 y 1995. Tampoco puede deducirse, a la luz de los datos sobre insatisfacción hacia el Gobierno de Major (Gráfico 3.7), que la situación política del momento fuese percibida como grave por parte de los ciudadanos entre 1991 y principios de 1992. Aunque en esos años se aprecia un incremento puntual de la insatisfacción hacia el Gobierno, llegando a alcanzar cifras del 68% en febrero de 1992, dicha insatisfacción disminuye drásticamente con carácter previo a las elecciones generales de abril de 1992, en las que venció nuevamente el PC. Fue poco después, a partir de octubre de ese año, cuando la insatisfacción con el Gobierno se eleva hasta alcanzar un nivel superior al 80%, manteniéndose en un nivel alto en lo restante de legislatura.

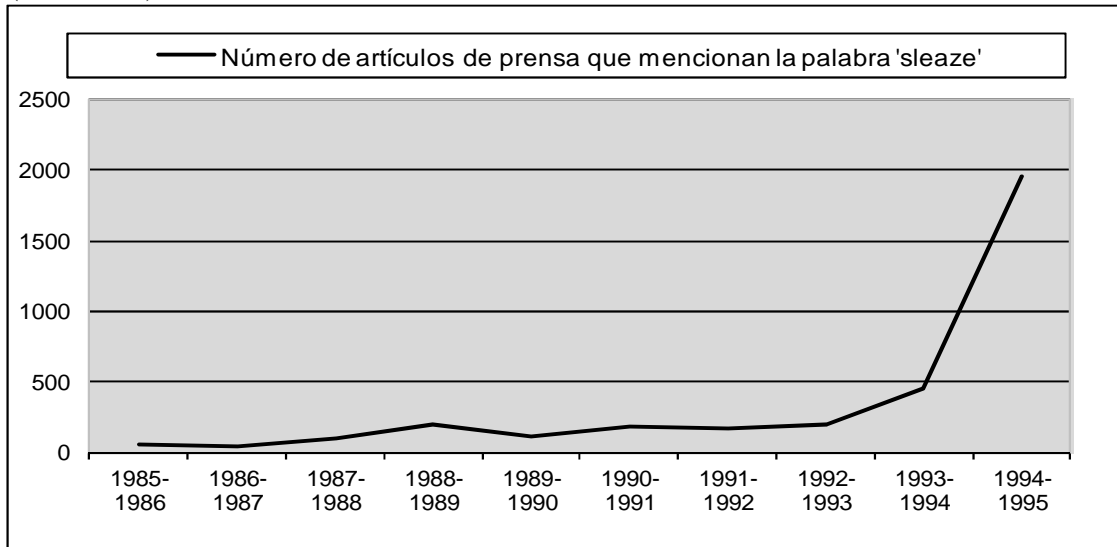
Las dudosas donaciones extranjeras recibidas por los *tories* y el resurgimiento mediático del escándalo de la compra-venta de títulos nobiliarios²³⁸ impulsaron, tras los comicios de 1992, una investigación parlamentaria sobre la financiación de partidos. Un comité de la cámara baja británica (Cámara de los Comunes), el *Home Affairs Select Committee*, construido sobre una mayoría conservadora²³⁹, introducía de este modo en la agenda política la cuestión de la financiación de partidos a finales de 1992. Un hecho que no se producía desde 1976, año en el que el *Committee on Financial Aid to Political Parties* –conocido como *Houghton Committee* recomendaba sin éxito alguno la introducción de regulación para que los partidos recibieran financiación pública directa.²⁴⁰

²³⁸ El escándalo resurge a raíz de la publicación de un estudio realizado por *The Sunday Times* en el que se observa una relación directa entre la concesión de un título nobiliario y la previa realización de donaciones al Partido Conservador desde 1982 hasta 1992 (*The Sunday Times*, 27/09/1992, "Revealed: how Pounds 50,000 can help secure a knighthood", p.1).

²³⁹ Junto con la posibilidad de iniciativa legislativa que tienen los MPs (bajo la denominación de "Private Member's Bills"), el mecanismo a través del cual los parlamentarios pueden influir en mayor grado en la agenda política es a través de los llamados "Parliamentary Select Committees", introducidos por vez primera en 1979. Aunque están contruidos sobre las mayorías parlamentarias y, por tanto, sesgados, consiguen captar la atención de los medios (Webb, 2000:169).

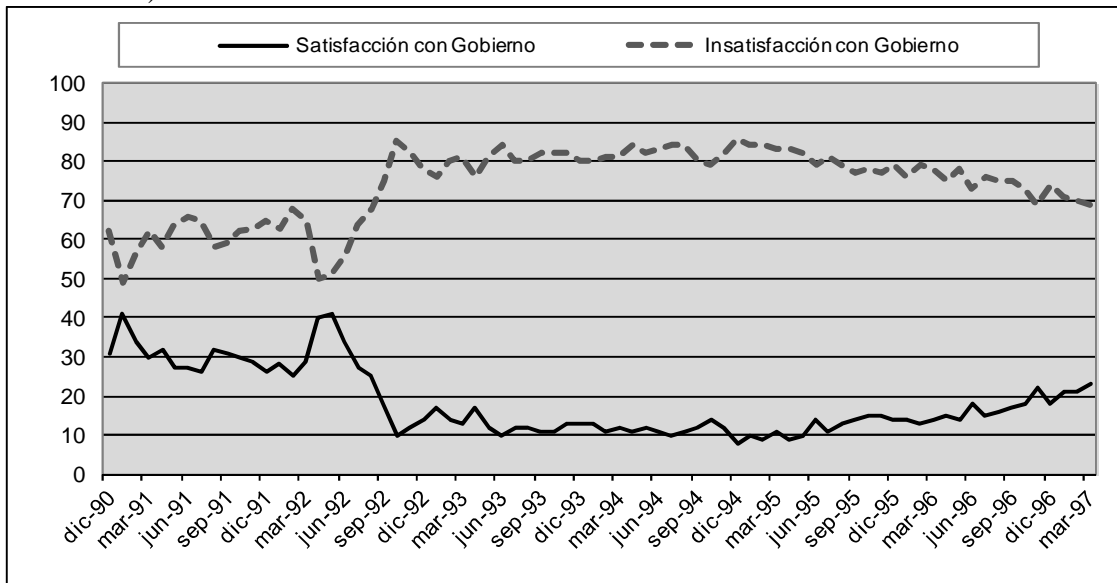
²⁴⁰ *Committee on Financial Aid to Political Parties* (1976).

Gráfico 3.6: Evolución de la preeminencia de la palabra sleaze en la prensa británica (1985-1995).



Fuente: Elaboración propia a partir de Dunleavy *et al.* (1995: 605).

Gráfico 3.7: Porcentaje de insatisfacción hacia el Gobierno de John Major (diciembre 1990-marzo 1997).²⁴¹



Fuente: Ipsos MORI (diciembre 1990- marzo 1997). Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

A diferencia del *Houghton Committee*, la investigación desarrollada por el *Home Affairs Select Committee* constituye el primer antecedente importante a la hora de promover la necesidad de transparencia en las cuentas de los partidos²⁴², siendo muy significativo el

²⁴¹ Se incluyen datos de 1990 y 1991 a pesar de no pertenecer a la legislatura analizada (1992-1997) con objeto de visualizar la repercusión en la opinión pública de los primeros escándalos de corrupción del Partido Conservador.

²⁴² Sin menoscabo de la importancia simbólica que en su día tuvieron las dos mociones relativas a la defensa de la publicidad y de la transparencia de las cuentas de los partidos de 1908 y 1949, ninguna de las cuales tuvo efectos prácticos. Tras el fracaso de esta última, el Partido Laborista decidió de manera unilateral publicar sus cuentas sobre una base anual, incluyendo las partidas de ingresos y gastos, no así los nombres de los donantes.

hecho de que su puesta en marcha coincidiera en el tiempo con un incremento importante en el porcentaje de ciudadanos insatisfechos con el Gobierno conservador a partir de octubre de 1992 (ver Gráfico 3.7). De hecho, en el propio informe de la Comisión, publicado en 1994, se aludía a la importancia que tuvieron los escándalos de financiación acaecidos hasta ese momento en su constitución y desarrollo: "To an extent our inquiry was responsible for the higher profile of the topic in the media [...]" (HC Home Affairs Committee, 1994: V, par.3). Unos escándalos referidos a las cuentas de los *tories* que en junio de 1993 motivaron incluso la celebración del primer debate específico sobre financiación de partidos en la Cámara de los Comunes.²⁴³ Pese a esto, el *HC Home Affairs Select Committee* no investigó ningún caso concreto:

We do not consider that it would be helpful to investigate judgementally past events or allegations, whether about Asil Nadir [...] or anyone else, and whether, or how much, or in what circumstances, such individuals may or may not have given money to the main political parties (HC Home Affairs Committee, 1994:V, par.4).

Por el contrario, se limitó a tratar con carácter general la financiación de *todos* los partidos políticos. De ella saldrían recomendaciones para el Gobierno conservador, si bien estas no tendrían carácter vinculante. En concreto, la investigación se centraría exclusivamente en considerar la posibilidad de introducir financiación pública en el sistema, así como la posibilidad de establecer controles sobre las finanzas de los partidos. Sin embargo, quedarían deliberadamente fuera de la investigación la prohibición de las donaciones extranjeras o la publicidad de las cuentas de los partidos, cuestiones sobre las que habían versado los últimos escándalos publicados y sobre las que el PL había insistido en reiteradas ocasiones.²⁴⁴

De este modo, la respuesta del PC (y de su grupo parlamentario) encaminada a introducir el problema de la financiación de partidos en la agenda política, constituía una estrategia poco costosa con el objetivo de mandar un mensaje a la ciudadanía en respuesta a los escándalos que le salpicaban. De hecho, las conclusiones aprobadas por la citada comisión de mayoría conservadora, que instaban al statu quo en materia de financiación,

Algo que también hizo parcialmente el Partido Liberal y, posteriormente, a partir de 1985, el Partido Conservador (Ewing, 1987:11-16).

²⁴³ HC Hansard Debates, 16 de junio de 1993. En él se debate sobre la financiación del Partido Conservador; en concreto, sobre un caso de donación extranjera, el caso Heseltine. Con anterioridad a esta fecha, no existen debates específicos sobre financiación de partidos en la Cámara de los Comunes, aunque esta cuestión aparece tangencialmente en algunos debates. Ver, por ejemplo, HC Hansard Debates, 9 de marzo de 1992, par. 640, sobre el caso *Asil Nadir*, referido a la financiación del partido Conservador mediante dinero procedente de actividad ilícita.

²⁴⁴ De hecho, en el programa electoral laborista para las elecciones de 1992 se propone, entre otros puntos, el establecimiento de un registro público en el que constasen las donaciones obtenidas por todos los partidos políticos (*The Times*, 19/03/1992, "Kinnock pledges fixed terms", p. 7).

nada tenían que ver con las conclusiones propuestas por el PL y por el PLD, que apuntaban a mejorar la transparencia del sistema.²⁴⁵

No obstante, esta estrategia de los conservadores resultó poco efectiva a la luz de los acontecimientos que se sucedieron. La aparición de nuevos escándalos a lo largo de los más de quince meses que duró la investigación del *Home Affairs Select Committee*²⁴⁶ puso en evidencia la opacidad y la falta de regulación existentes en la financiación de los partidos políticos británicos. Un hecho que se hizo cada vez más presente no solo en el discurso político y académico, sino también en la opinión pública, convirtiéndose en un *issue* de creciente magnitud.

Junto a las acusaciones relacionadas con la financiación, otras acusaciones de *sleaze*, entendido en su sentido más amplio, se hicieron frecuentes en los medios de comunicación (ver Gráfico 3.6), influyendo sobre la percepción de la opinión pública sobre su clase política. La publicación del denominado escándalo *Cash-for-question* en octubre de 1994 —por el que se acusaba a numerosos parlamentarios (MPs) conservadores de cobrar dinero por parte de algunos *lobbies* a cambio de realizar preguntas parlamentarias interesadas²⁴⁷—, constituyó el punto de inflexión a partir del cual la situación política se tornaba insostenible (Dunleavy *et al.*, 1995:606; Mortimore, 1995:579).

Se trataba de un caso de corrupción individual en el que se vieron implicados numerosos MPs, si bien su origen se situaba en la supuesta financiación indebida del PC por parte de Mohamed Al-Fayed, el dueño de *Harrods*, quien, disgustado por no haber conseguido la nacionalidad británica pese a haber donado a los *Tories* 250.000 libras, decidía hacer público el escándalo, en el que él mismo estaba implicado (Klein, 1999:4).

La invención de la fórmula genérica “*sleaze*” para referirse a multitud de cuestiones hasta entonces tratadas por separado en los medios de comunicación, tuvo un claro impacto en la magnificación del fenómeno por parte de los ciudadanos, dando lugar a una opinión

²⁴⁵ De hecho, el Partido Laborista presentó unas conclusiones diferentes que no fueron aprobadas por la mayoría conservadora. Ver HC Home Affairs Committee (1994: xxxviii).

²⁴⁶ A partir de los trabajos del *Home Affairs Committee* sobre la financiación de los partidos se publicaron dos documentos: El primero, de 20 de julio de 1993, incluía la evidencia formal aportada por las diversas personas e instituciones (incluidos los partidos políticos) sobre la materia objeto de análisis (Home Affairs Committee, 1993); el segundo, de 16 de marzo de 1994, incluía el informe final junto con los anexos (Home Affairs Committee, 1994).

²⁴⁷ Los rumores sobre este caso se iniciaron en julio de 1994, a raíz de una investigación realizada por el periódico *The Sunday Times* (ver *The Times*, 11/07/1994, “Suspension for two MPs in cash row”, p.1), y a partir de la cual dos MPs conservadores fueron suspendidos de su cargo. Si bien este periódico había sido tradicionalmente afín al Partido Conservador, dejó de serlo tras las elecciones de 1992 (ver *The Times*, 14/07/1994, “Conservatives attack press as MPs agree to investigation”, p.1), de ahí su interés por destapar todo tipo de escándalos vinculados al Gobierno. El escándalo *Cash-for-question* adquirió su máxima repercusión cuando el 20 de octubre de 1994 *The Guardian* publicaba la implicación en el mismo de dos ministros conservadores (Neill Hamilton y Tim Smith).

pública muy crítica hacia la falta de honestidad en el sistema político británico (Dunleavy y Weir, 1995: 607).²⁴⁸

Así, en octubre de 1994, un 64% de los británicos estaba de acuerdo con la frase “la mayoría de los MPs hacen mucho dinero haciendo un uso indebido de su posición pública” (Mortimore, 1995:580). Una opinión negativa, que, aunque afectaba a todos los políticos en general, recaía en mayor grado, como era de esperar, en el Gobierno y en su partido. En diciembre de ese mismo año el 73% expresaba su conformidad con la frase: “los conservadores estos días dan la impresión de ser muy corruptos [*sleazy*] y de dudosa reputación”, mientras que solo un 21% consideraba lo mismo de los laboristas (Mortimore, 1995:581). Unos meses antes (en julio de 1994), el porcentaje de los que opinaban así sobre los laboristas era del 10%, mientras que los que tenían esa imagen negativa del PC alcanzaba un porcentaje del 60%, esto es, trece puntos inferior a la cifra registrada en el mes de diciembre. Por tanto, en cuestión de unos meses, la imagen negativa de los partidos y especialmente del partido en el Gobierno, se elevó de manera llamativa (Mortimore, 1995:581).

Hasta tal punto cayó la imagen de los políticos británicos, que se borró de un plumazo del imaginario colectivo el estereotipo que había existido tradicionalmente sobre los altos estándares asociados a sus representantes (Mortimore, 1995: 587-88). De hecho, en octubre de 1994 solo el 29% de los ciudadanos consideraba que los estándares morales y éticos presentes en los políticos británicos eran más elevados que los existentes en otros países, mientras que un 19% llegaba a considerar que incluso eran inferiores. Una situación que llegó a afectar negativamente al grado de satisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia en Gran Bretaña, incrementándose el porcentaje de insatisfechos del 38%, en agosto de 1992, al 55%, justo dos años más tarde (Mortimore, 1995: 588).

En este contexto, la debilidad del Gobierno de Major por los varapalos sufridos se hacía más evidente aún ante un cada vez más reforzado Tony Blair, líder de la oposición laborista desde julio de 1994. Este no dudó en hacer un uso estratégico de los escándalos con el objetivo de erigirse en baluarte imprescindible para la regeneración de la política

²⁴⁸ La confusión que en esos momentos existía entre escándalos de corrupción y escándalos sexuales, al quedar todos bajo la misma etiqueta de “sleaze”, contribuyó sin duda al incremento de la opinión negativa de la ciudadanía sobre la política británica. La intromisión de los medios en la vida privada de los políticos surge como respuesta a la campaña conservadora a favor de los valores de la familia (“Back-to-Basics”) iniciada en 1993, que defendía la necesidad de volver a los valores morales tradicionales como ingrediente necesario para la regeneración nacional. A partir de ella, cualquier desvío de tales estándares por parte de los políticos comenzó a ser perseguido y aireado por los medios de comunicación. Y todo ello con la connivencia de la opinión pública que, en agosto de 1992 (Ipsos-Mori), consideraba en un 40% que estaba justificada la invasión de la prensa en la vida privada de los políticos (Mortimore, 1995:583).

británica. Como expresaba Gordon Brown, Portavoz de Hacienda en la oposición, ante los medios de comunicación:

A Labour government would sweep away [...] the sleazy, secret patronage state and quangocracy created by the Tories (*The Times*, 16/10/1994, "Major orders drive against Tory sleaze", p. 1-28).

En efecto, la gestión poco eficaz del escándalo *Cash-for-question* por parte del Gobierno (que a la altura de 1997 aún no estaba resuelto del todo), unida a la aparición de nuevos casos de corrupción de distinto tipo, facilitaron la empresa de Blair y de su partido a la hora de alzarse con el poder. Y ello pese a los intentos reiterados de Major por mejorar su reputación frente al electorado.

De hecho, a raíz del citado escándalo, el Gobierno de Major vio la necesidad de poner en marcha algunos mecanismos de vigilancia y control hasta entonces inexistentes en el sistema británico. De todos ellos, la creación del *Committee on Standards in Public Life* (en adelante, CSPL) en octubre de 1994, impulsada por el Primer Ministro, se convirtió en la medida estrella del momento. Se trataba de un comité consultivo con carácter independiente cuya principal tarea sería realizar recomendaciones al Gobierno —a demanda de este— con el fin de introducir mejoras institucionales en los ámbitos del sistema donde se hubiese percibido una caída en los estándares de conducta.²⁴⁹

Poco a poco se abría, pues, la puerta a la posibilidad de regular el sistema político en aquellas áreas dejadas hasta ese momento a la discrecionalidad y autocontrol de los individuos que ostentaban cargos de responsabilidad en las mismas, siendo el caso de los MPs muy significativo al respecto (Mortimore, 1995:581).

En el ámbito más específico de la financiación de partidos, el apoyo a la introducción de ciertas reformas institucionales en pro de una mayor transparencia parecía haber ganado peso en la opinión pública. Según datos de mayo de 1995, un 75% de los británicos mostraba su acuerdo ante la posibilidad de que se llevara a cabo una reforma que obligara a los partidos políticos a publicar la identidad de los grandes donantes (Dunleavy *et al.*, 1995:613). Pero, si bien existía un apoyo generalizado a la reforma del sistema de financiación, el desacuerdo ante la introducción de financiación pública directa para los

²⁴⁹ Aunque originalmente estuvo pensado para hacer propuestas de mejora en lo referente a la conducta de los Miembros del Parlamento, se le dotó de carácter permanente, convirtiéndose en pieza clave del sistema de control de la corrupción en Gran Bretaña y de gran influencia, como se verá, en el ámbito específico de la financiación de partidos. De hecho, se trata de un "standing committee", esto es, un comité no vinculado a una investigación específica o a la realización de un informe concreto, sino constituido de forma permanente. Para un análisis, ver Oliver (1995).

partidos políticos seguía siendo mayoritario entre la ciudadanía: el 53% de los británicos se oponía a esta cuestión en 1991, y el 79%, en junio de 1993 (Mortimore, 1995:40).

Los partidos de la oposición apoyaban también la introducción de una mayor transparencia y control en el sistema. Sin embargo, la voluntad del Gobierno de Major iba por otros derroteros: se introducirían reformas institucionales, sí, pero no en el ámbito de la financiación de partidos. Esta cuestión era mejor dejarla tal cual estaba, es decir, sin regular, en línea con su ideario liberal. De hecho, una vez creado el CSPL, Major se negó a introducir el tema de la financiación de partidos entre las cuestiones sobre las que versaría el primer informe encomendado a la nueva institución, centrado únicamente en los estándares de conducta de los MPs. Es decir, la nueva institución creada por el Gobierno debía centrarse en investigar e introducir recomendaciones para regular la conducta de los MPs, pero no la financiación política. Y ello a pesar de que justo antes del escándalo *Cash-for-question*, se habían producido escándalos de financiación. Y también a pesar de los esfuerzos del Presidente del CSPL (un cargo independiente políticamente) por ampliar su ámbito de investigación e incluir la financiación política (Dunleavy *et al.*, 1995:604).

Por tanto, a pesar de la necesidad —evidenciada por el *HC Home Affair Select Committee*— de introducir mecanismos de transparencia en el sistema de financiación, y a pesar del clima de rechazo generalizado hacia los casos de *sleaze* que se seguían publicando, el Gobierno de Major pasó de puntillas sobre esta cuestión. Hubo que esperar a la siguiente Legislatura (1997-2001) para que se dieran los pasos decisivos que desembocarían en la aprobación de la PPERA 2000.

3.2.2.2. *Etapas laborista de Tony Blair (1997-2001)*

En medio del furor causado por la aplastante victoria de Tony Blair en las elecciones generales de mayo de 1997²⁵⁰, se produjo un hecho clave que impulsaría definitivamente la introducción de legislación en el ámbito de la financiación de los partidos. A principios de noviembre de 1997, la prensa nacional hacía público un escándalo relacionado esta vez con las finanzas del recién estrenado Gobierno laborista. La decisión del nuevo Primer Ministro de dejar exenta a la Fórmula Uno de la prohibición impuesta por la Unión Europea de anunciar marcas de tabaco en los eventos deportivos, hizo saltar la alarma en los medios de comunicación y en la opinión pública. Más aún cuando el propio dueño de la Fórmula Uno, Bernie Ecclestone, declaraba días más tarde haber donado un millón de libras al PL —la

²⁵⁰ Para profundizar en la trascendencia de estas elecciones, ver Butler y Kavanagh (1997) y Denver *et al.* (2001).

donación individual más cuantiosa jamás recibida por esta formación²⁵¹— para sufragar parte de los gastos de la campaña electoral que le llevó finalmente a la victoria. Con este primer escándalo laborista la polémica mediática estaba servida. Como se exponía en *The Times* a raíz de tales hechos:

The real issue is whether an industry whose leaders have been Labour donors has enjoyed privileged access to 10 Downing Street [the government] (*The Times*, 11/11/1997, "Blair must keep his hands clean of tobacco stains" p.4).

O como se denunciaba en *The Guardian*:

Maybe this is what Tony Blair meant by the Giving Age: you give us the money, we'll give you the policy. Sound harsh, but the latest revelations about motor racing, cigarettes and the Government make it hard to draw any other conclusion. (*The Guardian*, 10/11/1997, "Labour's first whiff of sleaze", p.14)

Si bien, desde su llegada al poder, Blair había mostrado un especial interés en introducir legislación sobre financiación de partidos, en concreto en lo tocante a la prohibición de donaciones extranjeras y a la publicación de la identidad de los donantes (no así de la cantidad donada), el revuelo mediático causado por el escándalo de la Fórmula Uno supuso el revulsivo definitivo en esta línea. El Gobierno laborista tenía que reaccionar teniendo en cuenta el daño que habían causado los escándalos de corrupción al PC, y teniendo en cuenta también que, en parte, había alcanzado el poder presentándose ante el electorado como baluarte de la transparencia y la honestidad.

Así, tras haberse negado a hablar de los hechos durante varios días, Blair no solo acabaría admitiendo haber recibido un millón de libras por parte de Ecclestone, sino que, siguiendo la recomendación del nuevo Presidente del CSPL, Sir Patrick Neill, —al que previamente había pedido consejo— hacía pública su intención de devolver a su dueño la donación recibida. Algo que seguramente no hubiera ocurrido de no ser por la presión ejercida por la prensa. Así, al menos, se hacía explícito en *The Times*:

The [Labour] Party took a long time to confirm that Mr. Ecclestone had made a donation, and revealed that the sum was Pounds 1 million only after *The Times* suggested a higher figure on Tuesday morning. Then it confirmed the second offer only after *The Times* uncovered the letter to Labour from Sir Patrick Neill [from the CSPL], in which he referred a second proposed donation (*The Times*, 14/11/1997, "How Blair fell foul of donation fiasco" p.13).

Los principales medios de comunicación se mostraban críticos con la actuación de Blair ante el citado escándalo. Como aparecía en *The Sunday Times*:

²⁵¹ *The Times*, 11/11/1997, "Blair must keep his hands clean of tobacco stains", p. 4.

New Labour was billed as a party offering a more honest style of government. On last week's evidence, we have return to the sort of politics in which money is belatedly discovered going into one pocket followed by a sweetheart deal coming out of the other. [...] It leaves the prime minister mired in controversy [...] and exposed to attack as a man who won power promising clean government, only to show us that he, too, has feet of clay (*The Sunday Times*, 16/11/1997, "Time to come clean", p. 4).

O como se publicaba en *The Guardian*:

The last few days have seen a government which promised the highest ethical standards descend into the murk of politics-as-usual. At best there have been evasions and chaos over a signature policy. At worst Labour stands accused of selling access and influence to an elite millionaires' club and lying about it afterwards –precisely the crime which so shamed the last government (*The Guardian*, 12/11/1997, "Suddenly the red rose doesn't smell so sweet", p.23).

Asimismo, la oposición conservadora aprovechaba la situación para verter duras críticas sobre el nuevo Gobierno. Como expresaba un portavoz de los *tories*: "Labour has been caught on the horns of its own hypocrisy" (*The Times*, 11/11/1997, "Labour Party ordered to pay back Pounds 1.5m gift from grand prix chief", p.1).

Sin duda, la "peor semana para Blair desde que alcanzó la victoria", como así fue calificada por algunos medios²⁵², impactó de manera negativa en la opinión pública. El Gráfico 3.8 ilustra mes a mes el nivel de satisfacción e insatisfacción de los ciudadanos con el Gobierno de Blair a lo largo de su primera legislatura. Según se observa en él, a partir de noviembre de 1997 se percibe un incremento importante y sostenido en el porcentaje de ciudadanos que se declaraba insatisfecho, coincidiendo con la publicación del escándalo de la Fórmula Uno. De hecho, entre ese mes y el siguiente, una vez hecho público el escándalo, el porcentaje de insatisfechos con el Gobierno se incrementaba en 10 puntos, pasando del 28% al 38%. Aunque en abril-mayo de 1998 el porcentaje de insatisfacción parece disminuir momentáneamente, mantiene una tendencia al alza a lo largo de todo el periodo, llegando incluso a superar al porcentaje de ciudadanos satisfechos con el Gobierno a partir del verano de 1999.²⁵³

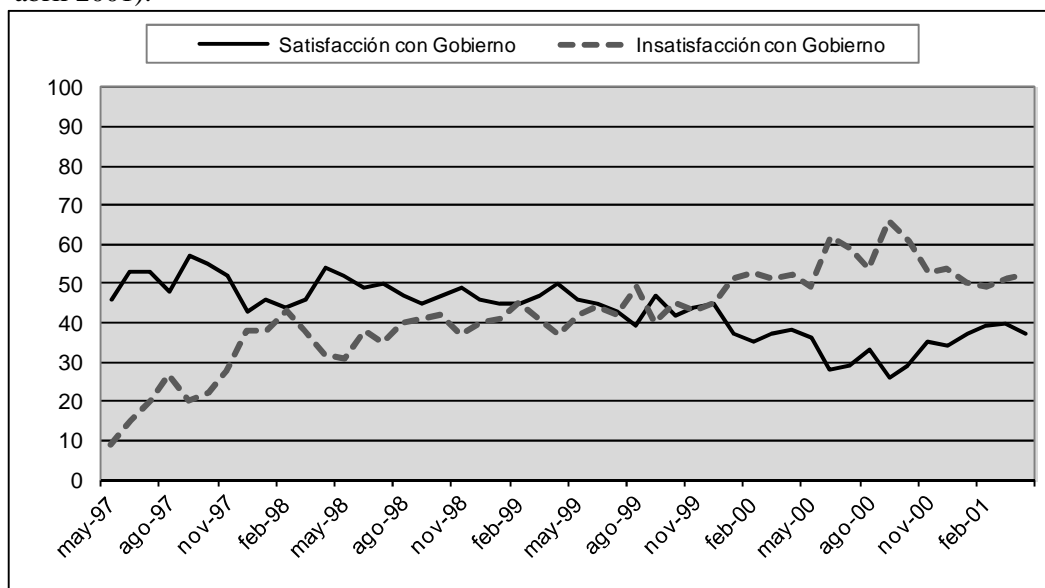
De momento, baste con recalcar el impacto que este caso generó, al menos durante unos meses, en la hasta entonces entusiasmada opinión pública. La revelación de un nuevo escándalo el día 16 de noviembre de 1997, según el cual el PL había recibido grandes

²⁵² Ver, por ejemplo, *The Sunday Times*, 16/11/1997, "I got it wrong, Blair admits", p. 2 y "Time to come clean" p. 4; *The Guardian*, 17/11/1997, "Blair: I can still be trusted", p. 1; y *The Guardian*, 18/11/1997, "Why Tony Blair is no good at corruption", p. 17.

²⁵³ No existen datos sobre desconfianza ciudadana en el Primer Ministro para la etapa 1997-2001 (únicamente existen dos datos referidos a 2000), por eso no se ha incluido un gráfico sobre esta cuestión, tal y como se hace en el capítulo 4.

donaciones de promotores²⁵⁴, o la publicación días más tarde de ciertos subterfugios utilizados por el partido de Blair durante su campaña electoral para financiarse sin tener que citar los nombres de sus donantes —y ello a pesar de su constante discurso a favor de introducir transparencia en este ámbito²⁵⁵—, no hicieron más que avivar el fuego en esta materia.

Gráfico 3.8: Porcentaje de insatisfacción con el Gobierno de Tony Blair (mayo 1997-abril 2001).



Fuente: Ipsos MORI (mayo 1997- abril 2001). Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Tal fue así que, según la *National Opinión Poll* publicada en *The Sunday Times* el 21 de diciembre de 1997²⁵⁶, más de dos tercios de los británicos (68%) consideraba que los laboristas y los conservadores eran "igualmente reprobables" en lo tocante a la financiación de sus respectivas formaciones, siendo únicamente una quinta parte de los ciudadanos los que opinaban que los *tories* eran peores en esta cuestión que los laboristas. Algo que llamaba la atención si se tiene en cuenta que tan solo unos meses antes los conservadores

²⁵⁴ Ver *The Sunday Times*, 16/11/1997, "New peer gave Labour Pounds 1m", p.1 y *The Guardian*, 16/11/1997, "What might those donors really want", p.29.

²⁵⁵ Ver *The Times*, 28/11/1997, "Beckett's office 'gets thousands from secret trust'", p.2. Tales subterfugios se referían concretamente a los denominados "Blind Trust", que consistían en una forma de canalizar dinero al partido sin tener que citar sus fuentes de procedencia. Aunque se trataba de una cuestión no sujeta a regulación alguna y, por tanto, su uso no era ilegal, sí que resultaba paradójico y, cuando menos, reprochable, que el partido que más exigente era en cuanto al establecimiento de la transparencia en la financiación, fuera precisamente el que hiciera uso de este mecanismo para evitar dar los nombres de sus donantes. De hecho, a partir de este escándalo, los "Blind Trust" se incluyen entre las cuestiones que estudiaría el CSPL en su investigación sobre la financiación de partidos, para aportar recomendaciones al respecto.

²⁵⁶ Ver *The Sunday Times*, 21/12/1997, "Public loses faith in Blair over Robinson's deals", p.1.

habían sido expulsados del poder principalmente por la alta incidencia de corrupción durante su Gobierno.²⁵⁷

Pero Blair tenía la lección aprendida y no tardó en poner freno a los posibles efectos adversos que, sobre su reputación, podía generar la polémica desatada. En primer lugar, devolvió la donación otorgada por Ecclestone, tal y como le fue recomendado por el CSPL, y ello a pesar del coste que tal desembolso tendría sobre las poco boyantes arcas del partido. Seguidamente, extendió el contenido de las funciones del citado comité más allá del establecido inicialmente por Major, con el fin de que dicha institución pudiera "examinar cuestiones relacionadas con la financiación de los partidos políticos y realizar recomendaciones sobre posibles cambios al respecto".²⁵⁸ Así, el mismo día 12 de noviembre, antes incluso de disculparse públicamente por haber gestionado mal el asunto de la Fórmula Uno²⁵⁹, el Primer Ministro reaccionaba dando pasos firmes para que la ley de financiación de partidos fuese definitivamente un hecho. Según se anunciaba en *The Times*, el Gobierno prometía acabar con las sospechas de *sleaze* poniendo en marcha una ley que asegurara la publicidad de todas las donaciones recibidas por los partidos:

A top-to-bottom reform of the way Britain's political parties are funded was promised by the Government last night as it struggled to wipe away the taint of sleaze surrounding its decision to exempt motor Racing from any tobacco advertising ban [the Formula One affaire] (*The Times*, 12/11/1997, "Labour cash row hastens funding law", p.1)

Y continuaba:

After Labour was forced to admit receiving Pounds 1 million from the Formula One supreme Bernie Ecclestone, the Government hastened its review of political funding and hinted that the law would be changed to ensure that all such handouts were disclosed (*The Times*, 12/11/1997, "Labour cash row hastens funding law", p.1).

O, como se publicaba en *The Guardian*, el Gobierno laborista conseguía desviar la atención sobre el escándalo de la Fórmula Uno reconduciendo el debate hacia la necesidad de mejorar el sistema de financiación de los partidos y planteándose incluso la posibilidad de que se introdujera financiación pública directa:

²⁵⁷ Asimismo, cuando unos meses después se les preguntaba a los británicos si el Gobierno laborista estaba demostrando unos estándares de conducta en la vida pública más altos que los del anterior Gobierno conservador, un 53% consideraba que los estándares eran más o menos los mismos en ambos casos, mientras que un 30% afirmaba que eran superiores en el caso de los laboristas (Ipsos-MORI, 1998).

²⁵⁸ CSPL (1998a:16, par.1.6).

²⁵⁹ El 16 de noviembre se produce una disculpa pública por parte del Primer Ministro, pero no por haber recibido la donación, sino por haber tardado en responder antes las acusaciones vertidas. En cualquier caso, negó en todo momento que su decisión de no prohibir anunciar marcas de tabaco en la Fórmula Uno, hubiese estado condicionada por las donaciones recibidas por Ecclestone (ver *The Times*, 17/11/1997, "Blair challenges Tories to come clean over funds", p. 1 y *The Guardian*, 16/11/1997, "Blair: Sorry, we blundered", p.1).

[...] Labour seems to have successfully shifted the debate on to the safer, more general terrain of party funding. Mr. Blair has now asked Sir Patrick [from the CSPL] to review the whole business, even to consider funding politics out of state coffers (*The Guardian*, 13/11/1997, "Openness is cleanliness", p.21).

El camino hacia la transparencia en la financiación se iniciaba por fin tras largos años de opacidad encubierta bajo un manto de ineficaz autocontrol. Como se ha visto hasta aquí, los sucesivos escándalos acaecidos en la etapa de Major tuvieron como única respuesta política en el ámbito de la financiación la publicación del informe del *HC Home Affairs Select Committee* en 1994. No obstante, el Gobierno conservador no dio ningún paso en la línea de introducir regulación al respecto. Hubo que esperar a la siguiente legislatura, para que, ante el nuevo escándalo de la Fórmula Uno, el cual sí mancilló la hasta entonces intachable reputación de Blair, este decidiera introducir por vez primera medidas de transparencia en el sistema de financiación de los partidos. Ahora bien, ¿cómo se produce el proceso de aprobación de la PPERA 2000? Y, lo más importante, ¿qué intereses perseguía cada partido a la hora de establecer su contenido?

3.2.3. Actores e intereses en el origen de la legislación

En este apartado se detallan, en primer lugar, quiénes fueron los principales actores (partidos políticos) implicados en la aprobación de la PPERA 2000. En segundo lugar, se exponen los intereses de tales actores sobre dos cuestiones clave: por un lado, en relación con el propio hecho de introducir mecanismos de transparencia en el sistema de financiación (es decir, llegado el momento, ¿están los partidos políticos interesados en controlarse a sí mismos mediante una ley de financiación?); por otro lado, en relación con el contenido ideal que para cada partido debería tener la ley de financiación (es decir, una vez que individualmente se decide proponer o secundar la iniciativa de la ley, ¿qué contenido defiende cada partido en función de su propia estructura de financiación y de su salud económica?). Al igual que en el apartado anterior, la exposición de la información se hará atendiendo a dos momentos diferentes: la etapa de John Major (1992-1997) y la etapa de Tony Blair (1997-2001).

Como se ha visto hasta aquí, los diversos escándalos publicados desde principios de los noventa contribuyeron a incorporar en la agenda política la necesidad de introducir transparencia en el sistema de financiación de los partidos. El proceso fue lento hasta que finalmente, el escándalo de la Fórmula Uno impulsó definitivamente la aprobación de una regulación al respecto. En este epígrafe el objetivo fundamental es conocer, a la luz de los datos empíricos, qué tipo de motivaciones se hallan detrás de la decisión del partido del

Gobierno de introducir tal regulación y, del resto de formaciones de secundarla, en caso de que así sea. En concreto se analiza si existen en cada uno de los partidos relevantes del sistema motivaciones relacionadas con su reputación, por un lado, y motivaciones de carácter económico, por otro, que puedan vincularse directamente con la decisión de introducir transparencia en el sistema. En segundo lugar, el objetivo es conocer qué intereses priman en el contenido de la ley en función del peso de cada actor durante el proceso de negociación. El tipo de regla de decisión que se utilice en dicho proceso, será clave para determinar el resultado del mismo.

3.2.3.1. *Etapas conservadora de John Major (1992-1997)*

a) Actores

Desde 1945 el sistema británico se ha caracterizado por ser un sistema bipartidista inherente a la democracia mayoritaria. Si bien la competencia electoral no se ha centrado solo en la existencia única de dos partidos, sí que tradicionalmente han sido dos las fuerzas políticas relevantes para entender las dinámicas esenciales del país: el PC y el PL.

A partir de los años setenta, el incremento en el número efectivo de formaciones que concurrían en las elecciones, así como el aumento en el porcentaje de votos obtenidos por el PLD a costa de los dos partidos mayoritarios, ha llevado a algunos autores (Webb, 2000:9) a confirmar la presencia en el sistema británico de lo que Blondel (1968) denomina un sistema de “dos partidos y medio”²⁶⁰ o, según Heffernan (2009:445), un sistema de “dos partidos más otros”. Esto es, un sistema caracterizado por la presencia de dos partidos grandes y uno más pequeño —aunque significativo— que se convierten en los protagonistas de la vida política británica, al menos en el nivel nacional.

Aunque el dominio electoral de los dos principales partidos se ha debilitado desde principios de los setenta (Mair, 2009:289), en las elecciones de 1992 el PC y el PL consiguieron aglutinar conjuntamente el 76% de los votos y el 93% de los escaños de la Cámara de los Comunes, lo que les convertía en los actores políticos principales desde su posición como Gobierno y partido de la oposición, respectivamente.

El PC había estado gobernando desde 1979 bajo el liderazgo de Margaret Thatcher, siendo la privatización de las industrias estatales y el fortalecimiento de la iniciativa privada

²⁶⁰ Tal es así que, según Webb (2000:8-15), a partir de 1974 empieza a emerger un pluralismo moderado en el sistema británico —siguiendo la categorización de Sartori (1976)— que lo aleja del sistema mayoritario puro imperante hasta el momento. La aparición de nuevas *issues* que van más allá del clásico conflicto ideológico basado en la identidad de clases, y la emergencia de cierta cooperación puntual a través de pactos entre los grandes partidos y aquellos otros más pequeños (los liberales demócratas, los nacionalistas escocés y galés, o el *Ulster Unionist Party*) con objeto de permanecer en el poder, se hallan en la base de tal afirmación.

empresarial la piedra angular de su política (Clarke *et al.*, 2004:72). Cuando en noviembre de 1990 esta se retiró de la votación que la llevaría a renovar su liderazgo en el partido, John Major la sustituyó en el cargo, siendo seguidamente nombrado Primer Ministro aun no habiendo finalizado la I Legislatura (1987-1992). En las elecciones generales de 1992, por tanto, era la primera vez que Major se enfrentaba a unos comicios como líder, consiguiendo una nueva victoria para el PC, con 336 escaños.

Ante este nuevo triunfo conservador, el PL, un partido de masas fuertemente vinculado ideológica y económicamente al movimiento sindical de clase obrera, decidió reestructurarse y “modernizarse” a fondo (Heffernan, 2009:455), alterando sus tradicionales objetivos programáticos, con la finalidad de conseguir la victoria electoral en el futuro. La derrota de 1992 fue devastadora para el entonces líder laborista Neil Kinnock, a quien las encuestas habían situado por encima de los *tories* en intención de voto (Thorpe, 2001:213). Tras dimitir de su cargo poco después de las elecciones, John Smith, el dirigente de uno de los sindicatos británicos más importantes, le sucedió en el puesto, convirtiéndose en el líder de la oposición hasta su repentina muerte en mayo de 1994. Una de las medidas más significativas tomadas por este encaminadas a reestructurar el partido, fue la adopción del sistema “un miembro, un voto” en la selección de los candidatos, de forma que se reduciría de manera importante el peso de los sindicatos en la votación. Este fue simplemente un primer paso. Los siguientes vendrían dados por su sucesor en el cargo, Tony Blair, quien en la conferencia del partido de octubre de 1994 presentó lo que sería el inicio de una nueva etapa laborista bajo el slogan “New Labour, New Britain” (Thorpe, 2001:223). Un año después, Blair conseguía los apoyos suficientes para reformar la Cláusula IV de la constitución del partido en el sentido de dejar a un lado el objetivo de la nacionalización, para redefinirse desde entonces como un partido socialista democrático (Thorpe, 2001:226). Fue a partir de ahí cuando esta formación comenzó a verse como un verdadero rival para el Gobierno, presentándose ante el electorado como la alternativa a la incompetencia y poca honesta gestión de los conservadores. Una estrategia que daría su fruto en 1997 con la asombrosa victoria de Tony Blair en las urnas.

Frente a estas dos formaciones, el PLD, en otro tiempo rival de los conservadores bajo la denominación de Partido Liberal, pasó desde su redefinición en 1988 a convertirse en la tercera fuerza política en el ámbito nacional, sin posibilidad de gobernar en solitario, pero con un considerable peso político y parlamentario (20 escaños en 1992). Situado ideológicamente más a la izquierda que sus homólogos europeos (Webb, 2000:100), este partido liderado por Paddy Ashdown defendía una agenda reformadora entre cuyas medidas

del momento se encontraban la puesta en marcha del proceso de *devolution*, la reforma de la Cámara de los Lores, la integración europea y la protección medioambiental.

Cuadro 3.4: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 1992.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Nº Escaños LI Legislatura (1992-1997)
(PC):Partido Conservador	✓		336
(PL):Partido Laborista	✓		271
(LD): Partido Liberal Demócrata	✓		20
(PCymru): Plaid Cymru		✓	4
(SNP): Scottish National Party		✓	3
(UU): Ulster Unionist Party		✓	9
(SDLP):Social Democratic and Labour Party		✓	4
(UDUP): Ulster Democratic Unionists Party		✓	3
(UPUP): Ulster Popular Unionist Party		✓	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Cowley *et al.* (1998:2) y <http://www.election.demon.co.uk/> (consultado el 20 de julio de 2012).

Junto a estas formaciones, cabe señalar la presencia de otros partidos regionales de importancia creciente en esos años en el nivel nacional. Por un lado, en el ámbito escocés, destaca la presencia del Scottish National Party (SNP) que, fundado en 1934, y situado a la izquierda del espectro ideológico —más incluso que los laboristas y liberales demócratas (Laver, 1998:343)—, basó sus reivindicaciones en la consecución de un parlamento propio en la región.

Por otro lado, el nacionalismo católico irlandés también estuvo presente tras las elecciones de 1992 en el Parlamento nacional a través del Social and Democratic Labour Party (SDLP), formación de izquierdas que, desde su fundación en 1970, había apoyado la reunificación de Irlanda por medios pacíficos y constitucionales. Frente a este, el Ulster Unionist Party (UU) —con 9 escaños— y el Ulster Democratic Unionist Party (UDUP) —con 3— también estuvieron presentes en la Cámara de los Comunes en la LI Legislatura, representando la postura contraria a la del SDLP, esto es, el mantenimiento del vínculo entre Irlanda y Gran Bretaña desde la defensa de la religión protestante, aunque también desde una postura de izquierdas. Asimismo, otro partido menor, el Ulster Popular Unionist Party (UPUP), disuelto en 1995, y sustituido por el UK Unionist Party (UKUP), ocupó también un escaño tras las elecciones de 1992, abanderando años más tarde una posición integracionista, opuesta incluso al proceso de *devolution*.

Por último, el nacionalismo galés ha estado también representado en el Parlamento británico a través del Plaid Cymru, de ideología socialista desde 1981 (Webb, 2000:27), y cuyo objetivo fundamental ha estado enfocado a la protección de la identidad cultural galesa

y a la obtención de un cierto grado de autogobierno para la región; unas aspiraciones que se vieron cumplidas tras el proceso de *devolution* llevado a cabo por Blair en su primera Legislatura al frente del Gobierno.²⁶¹

Sin menoscabo de la importancia puntual que tales partidos más minoritarios hayan podido tener en el proceso de aprobación de la PPERA 2000, nos centraremos fundamentalmente en los intereses y estrategias de los tres principales partidos (PC, PL y PLD) a la hora de explicar el inicio de la transparencia en el sistema británico de financiación.

b) Intereses

Como ya se vio en el anterior apartado, los diversos escándalos publicados a principios de la LI Legislatura, e incluso antes, permitieron introducir en la agenda política la necesidad de transparencia en la financiación de los partidos. Seguidamente se detalla cómo se fueron configurando los intereses de los partidos con respecto a la introducción de la nueva legislación sobre la materia.

Ante las primeras sospechas de que los *tories* pudieran estar beneficiándose de grandes donaciones de individuos extranjeros sospechosos de buscar contraprestaciones políticas (una realidad que fue saliendo a la luz a lo largo de 1991 y 1992), los laboristas comenzaron a hacer explícito su interés por exigir cierta transparencia, si bien en ningún caso se hablaba todavía de introducir regulación al respecto. Más bien trataban de arrojar sospechas sobre la forma en la que los conservadores se financiaban con la finalidad de desprestigiarles en la medida de lo posible. Pero, sobre todo, con la finalidad de evitar que tales subterfugios continuaran sirviendo para agrandar las ya acaudaladas finanzas de los *tories*.

Antes de la PPERA 2000, los partidos británicos no tenían la obligación de presentar el balance de sus ingresos y gastos anuales ante ningún organismo fiscalizador, ni siquiera durante las campañas electorales. Por eso los únicos datos disponibles con anterioridad a 2001 son aquellos registrados por los propios partidos en sus cuentas anuales y que han sido publicados voluntariamente desde 1949 en el caso del PL y desde 1985, en el caso del PC (Ewing, 1987:11-16). A partir de ellos es posible deducir, como de hecho se ha dado por

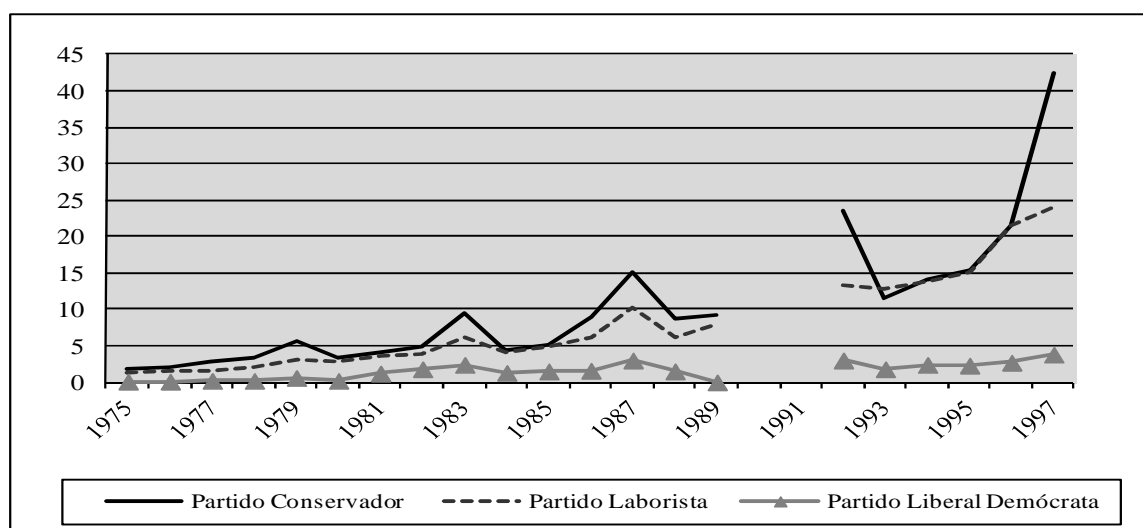
²⁶¹ A diferencia del proceso de *devolution* seguido en Escocia, el de Gales es conocido como "devolution without autonomy" (Lynch, 1998:7; en Webb, 2000:26). Y ello debido a que la Asamblea de Gales creada en 1997 solo tiene poderes legislativos "secundarios", siendo su principal cometido el de implementar y revisar leyes procedentes de Westminster. Además, a diferencia del caso escocés, la Asamblea de Gales no tiene poderes para la recaudación de impuestos.

sentado, la superioridad económica del PC con respecto a sus rivales, al menos hasta la legislatura que daba comienzo en 1997 (Home Affairs Committee, 1994: xviii, par.39).

El Gráfico 3.9 ilustra el nivel de ingresos centrales de los tres principales partidos entre 1975 y 1997. Según se observa en él, el PC fue el que más ingresos obtuvo a lo largo del periodo, a excepción del año 1993, en el que fue levemente superado por el PL. Asimismo, se observa también que, coincidiendo con los años en los que se celebraron elecciones generales (1979, 1983, 1987, 1992 y 1997), los ingresos de los dos principales partidos experimentaron un incremento importante, si bien este fue mucho más acusado en el caso de los *tories*, dando como resultado un aumento de la distancia económica entre las dos formaciones en los años citados. Esta distancia, a su vez, se hizo aún mayor en 1992 y, sobre todo, en 1997, cuando los ingresos totales de los conservadores alcanzaron los 42 millones de libras, frente a los 24 millones registrados por los laboristas.²⁶²

Por tanto, a lo largo del periodo se observa una tendencia creciente en ambos partidos aunque con picos máximos de ingresos, especialmente elevados en el caso de los *tories*. Como ya se dijo en el epígrafe 3.2.1, la financiación de estos había recaído tradicionalmente en donaciones privadas procedentes de empresas, aunque una parte muy importante de sus ingresos se debía también al elevado número de afiliados individuales que poseía el PC en comparación con las otras dos formaciones.

Gráfico 3.9: Ingresos Centrales de los tres principales partidos británicos (1975-1997). En millones de libras.



Fuente: Elaboración propia a partir de Home Affairs Committee (1993:29). Anexo A presentado por el Profesor Pinto-Duschinski a la citada Comisión. Incluye ingresos ordinarios y electorales. No hay datos para los años 1990 y 1991. A partir de 1992, los datos han sido tomados del CSPL (1998a: 30-31).

²⁶² Como se verá más adelante, aunque los ingresos totales se distancian, en 1992 y 1997 el gasto invertido por los dos principales partidos en campaña se iguala.

La Tabla 3.6 muestra las cifras de afiliación de los tres principales partidos para el periodo 1980-1997. Aunque no existen datos para todos los años, sí que se observa una cifra de afiliación individual muy superior en el caso del PC que en el resto, especialmente elevada a principios de los ochenta, cuando el número de afiliados que poseía esta organización era cuatro veces superior al registrado por el PL²⁶³ y más de siete veces superior al del PLD. Desde 1980 en adelante, las tres formaciones han experimentado una tendencia decreciente en el número de afiliados, si bien es cierto que, hasta el año 1997, la hegemonía de los *tories* era clara. A partir de ese año, sin embargo, los laboristas cambian la tendencia a la baja que venían experimentando, de forma que lograron incrementar el número de afiliados hasta el punto de superar a los conservadores en 5.000 afiliados.

Tabla 3.6: Cifras de afiliación a los tres principales partidos británicos (1980-1997)

AÑO	CONSERVADORES	LABORISTAS	LIBERALES DEMÓCRATAS
1980	1.500.000	350.000	200.000
1983	1.200.000	295.344	145.258
1987	1.000.000	288.829	137.500
1992	500.000	279.530	100.000
1994	--	265.000	--
1997	400.000	405.000	100.000

Fuente: Elaboración propia a partir de Norris (1999:48), cuyos datos son tomados del Labour Party NEC Annual Reports, Conservative National Union y Liberal Democrats' Information Office. Los datos para el año 1980 son tomados de Hansard Society (1981:17). El dato para 1994 es tomado de Heffernan (2009:451).

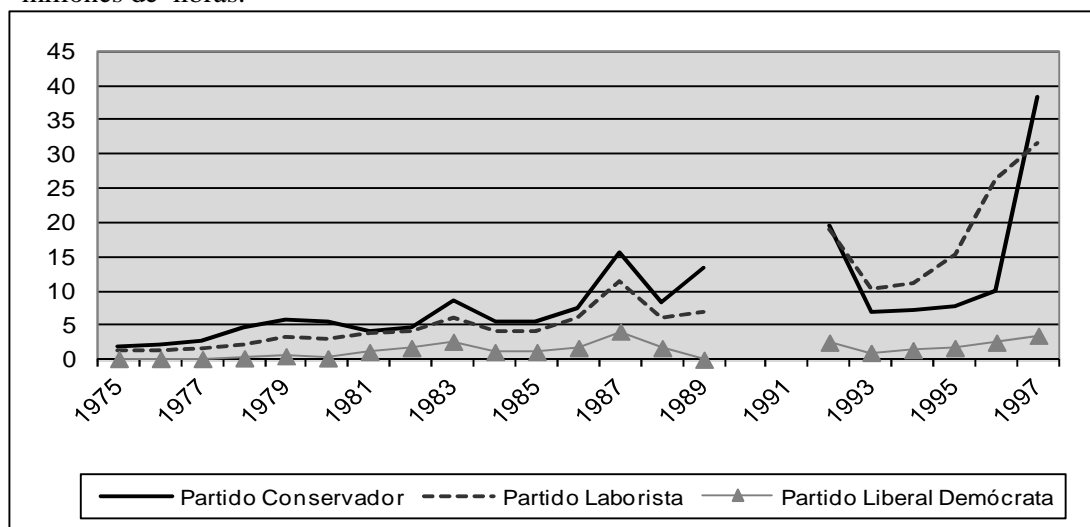
De esto último se hablará más adelante. Por ahora basta con recalcar que, al inicio de la LI Legislatura (en 1992), el liderazgo del PC en cuanto al número de afiliados y, en general, con respecto al total de ingresos, era clara. Además, el hecho de que gran parte de los apoyos de los *tories* procediera de las clases más pudientes de la sociedad, unido a un cómputo total de años en el Gobierno muy superior al de sus rivales, contribuían a explicar el mayor acceso a los recursos económicos que tradicionalmente había tenido este partido en comparación con sus adversarios políticos. Una cuestión difícil de salvar por parte de estos últimos si se tiene en cuenta, por un lado, la excesiva dependencia de los laboristas de los recursos procedentes de los sindicatos afiliados —que les impedían posicionarse como un partido moderno y con vocación universalista capaz de hacerse con una gran masa de afiliados y donantes individuales— y, por otro, las limitadas fuentes de financiación con que contaban los liberales demócratas, que no iban más allá de las cuotas de afiliación

²⁶³ El Partido Laborista no ha tenido nunca una gran masa de afiliados individuales, si bien sí una gran masa de miembros afiliados a los sindicatos, que pagaban el denominado "political levy". A partir de los años noventa, consciente de que era importante tener una masa de afiliados individuales, el partido comenzó a imprimir esfuerzos en este sentido (Webb, 2000:220).

individual y de algunas donaciones corporativas de pequeña cuantía (Home Affairs Select Committee, 1993:63).

Pero, si bien el PC era el que más ingresaba, también era el que registraba un gasto superior al del resto, en parte, porque se lo podía permitir dado su elevado nivel de ingresos, y en parte porque, cuanto más invirtiera en campaña, más posibilidades tendría de vencer electoralmente, especialmente en aquellas circunscripciones más reñidas con el PL. Este, por su parte, haría grandes esfuerzos por igualar el gasto de su rival con la finalidad de adquirir una mayor presencia ante el electorado, de manera que a partir de 1993 consigue incluso superar a los *tories* en el gasto incurrido en años no electorales, y casi igualarles en las elecciones de 1997 (Gráfico 3.10). Una dinámica que, como se observa en el gráfico, genera una tendencia creciente en el gasto total de las dos principales formaciones entre 1975 y 1997, pero, sobre todo, desde 1992, con picos más elevados coincidiendo con los años electorales, dando todo ello como resultado un incremento del déficit en ambos partidos.

Gráfico 3.10: Gastos Centrales de los tres principales partidos británicos (1975-1997). En millones de libras.



Fuente: Elaboración propia a partir de Home Affairs Committee (1993:30 y 46). Anexo A presentado por el Profesor Pinto-Duschinski a la citada Comisión. Incluye gastos ordinarios y electorales. No hay datos para 1990 y 1991. A partir de 1992, los datos se han tomado del CSPL (1998a:36-38).

En concreto, en el caso del PL, la necesidad de gastar más para situarse en una posición más competitiva, no se veía compensada por la vía de los ingresos. Como ya se dijo en el epígrafe 3.2.1, la principal fuente de financiación de los laboristas procedía de los sindicatos afiliados, cuyo peso a principios de los ochenta llegó a alcanzar el 96% del total de la financiación del partido (CSPL, 1998a: 231, par.5.2). Pero, precisamente por su importancia económica, que en 1994 suponía el 50% de los ingresos de la formación, los

sindicatos estuvieron desde principios del siglo XX en el punto de mira de los *tories*, que buscaban reducir su peso dentro del PL. Las sucesivas *Trade Union Acts* aprobadas por gobiernos conservadores desde 1913 iban encaminadas a controlar y, en cierto modo a dificultar, el proceso a través del cual los sindicatos recaudaban las cuotas de los afiliados y, una vez reunidas, las entregaban al partido. Un control que contrastaba con la absoluta libertad en la que se movían las grandes empresas donantes del PC (que solo declaraban las donaciones realizadas en los informes anuales de las propias empresas, por lo que no eran públicos)²⁶⁴, lo cual contribuía a favorecer la superioridad económica de los *tories*.

El escenario mostrado hasta aquí resulta clave para entender cómo poco a poco se fueron configurando los intereses en relación con la necesidad de regular el sistema de financiación. En concreto, explica, por un lado, el tradicional interés de los laboristas y liberales demócratas por introducir financiación pública y establecer un límite al gasto electoral (una cuestión que se remonta a antes incluso de los escándalos de los noventa) y, por otro, el interés de los conservadores por no hacer nada al respecto, pero sí por mantener en la medida de lo posible su liderazgo económico. Vayamos por partes.

Con anterioridad a la publicación de los primeros escándalos de los noventa, el problema en torno a la financiación de los partidos se centraba fundamentalmente en el desequilibrio económico existente entre los *tories* y el resto de formaciones, las cuales adolecían de una importante escasez de recursos. Teniendo en cuenta la hegemonía económica de los conservadores, especialmente visible en las elecciones, no era de extrañar que los laboristas y los liberales demócratas coincidieran en que la única forma de acceder al gobierno en el primer caso, o de alcanzar un número mayor de escaños, en el segundo, era estableciendo un límite máximo sobre el gasto electoral en el nivel nacional, así como una partida de financiación pública directa tanto para gastos ordinarios como electorales, de forma que pudieran subsistir como partidos y acortar distancias con los conservadores.

De hecho, la reivindicación relativa a la introducción de financiación pública directa se venía haciendo explícita desde el informe publicado por el *Houghton Committee* en 1976. Se trataba de una comisión promovida por el Gobierno laborista de Harold Wilson y cuyo único objetivo era plantear la introducción de financiación estatal con el fin de contrarrestar el declive económico experimentado por los partidos ante el impacto de la

²⁶⁴ La *Companies Act 1967* (reformada en 1985 y 2006) establecía el deber de declarar en el informe de la dirección cualquier donación política realizada a partir de un cierto límite. No existe un registro central de dichas donaciones, si bien el *Labour Research Department* y el *Pensions and Investment Research Consultants* se han encargado desde hace años de contabilizar dicha información con objeto de conocer las donaciones realizadas al Partido Conservador por parte de las diversas empresas del país (Parliament and Constitutional Centre, 2000:30).

inflación y de las dos elecciones generales celebradas en 1974. La falta de acuerdo en sus conclusiones finales debido a la oposición del PC, del Partido Nacional Escocés y de Plaid Cymru, así como a la hostilidad de la prensa, llevaron a que las recomendaciones del *Houghton Committee* no fueran aplicadas por el Gobierno minoritario de la época, si bien las necesidades económicas por las que laboristas y liberales pasaban les hicieron mantenerse fieles en su empeño por introducir algún tipo de financiación pública, al menos durante casi dos décadas.

A esto se le unía la exigencia de limitar el gasto electoral incurrido por los partidos en el nivel nacional, una cuestión puesta de relieve en los informes publicados en 1981 y 1991 por la organización no gubernamental *Hansard Society*. Como ya se dijo en el epígrafe 3.2.1, la única regulación existente en el ámbito de la financiación antes de la PPERA 2000, era aquella que establecía un límite al gasto electoral por cada candidato que se presentaba en una circunscripción electoral. Sin embargo, no existía limitación alguna sobre el gasto total incurrido en el nivel nacional, precisamente, donde más dinero para las campañas se invertía. De ahí que, tanto los laboristas como los liberales demócratas defendieran ambas medidas con la finalidad de reducir el desequilibrio económico existente entre ellos y los *tories*. Como se apuntaba desde el PL en el informe de la *Hansard Society* de 1991:

The Labour Party has long held the view that wealth should not give privileges to one party, creating an imbalance in the value of votes. [...] [For this reason] we will introduce a system of state financial aid for political parties as recommended by the Houghton Committee. [...] We will also impose limits on national spending by political parties comparable to limits at constituency level (Hansard Society, 1991:80-82).

O como se argumentaba desde el PLD:

There is, we believe, a clear need for parties national expenditure to be brought within the same legal framework as constituency level expenditure, in which it would be similarly restricted and would have to be adequately accounted and reported [...]. We believe [too] that there should be more state aid for political parties during elections, as well as some state funding of their activities between elections, in recognition of their essential role in a healthy democracy (Hansard Society, 1991:87-89).

Por tanto, *antes* de la publicación de los primeros escándalos, y a excepción de las llamadas de atención realizadas por el Informe *Houghton* y por la *Hansard Society*²⁶⁵,

²⁶⁵ En el informe de la *Hansard Society* (1981:49) ya se proponía la publicidad de la identidad de los donantes y de la cuantía recibida a partir de una determinada cantidad, así como la publicidad de las cuentas de los partidos de forma estandarizada. En el informe de la *Hansard Society* de 1991 se decía que “la integridad del sistema debe ser clara y el electorado debería tener acceso a toda la información que requiera sobre sus candidatos” (Hansard Society, 1991:9, par. 2).

además de alguna propuesta aislada²⁶⁶, la transparencia en la financiación aún no se planteaba como una necesidad imperiosa en el sistema británico por ninguna de las formaciones. Menos aún por parte del PC, a quien le interesaba mantener desregulado el ámbito de la financiación de los partidos para así salvaguardar su liderazgo económico. De hecho, la total libertad bajo la cual se efectuaba la financiación de los partidos fue clave para que esta formación mantuviera su ventaja económica a lo largo de la década de los noventa, como hicieron patente los escándalos publicados en esos años.

Aunque el PC era el que más ingresaba, la espiral de gasto creciente en la que estaban inmersos los partidos les llevó también a requerir cada vez más ingresos. Más aún tras la drástica caída en la afiliación experimentada entre 1987 y 1992, que le supuso al partido una reducción del 50% en el número de afiliados (ver Tabla 3.6). A esto se le unía un recorte importante en las donaciones de las empresas que tradicionalmente habían mantenido económicamente a este partido como respuesta a la recesión económica de principios de los noventa, de la que muchos empresarios culparon al Gobierno de Major.²⁶⁷ Ante tal situación, el PC se embarcó en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, incurriendo en prácticas de dudosa reputación según los estándares del momento, dentro de las cuales causaron especial preocupación la obtención de donaciones extranjeras tanto individuales como corporativas. Aunque en muchos de los casos ni siquiera se trataba de prácticas ilegales a la luz del vacío legislativo existente, sí que llegaron a convertirse en fuente de escándalo a principios de los noventa, tal como se vio en el epígrafe anterior.

Ahora bien, *una vez publicados los primeros escándalos de los noventa*, la idea de transparencia como tal comenzó a ganar espacio en el discurso político, especialmente en el de la oposición, quien por vez primera empezaba a criticar la opacidad del sistema.

En concreto, el PL, que no podía tolerar que los *tories* estuvieran lucrándose con donaciones de procedencia sospechosa para reforzar aún más su hegemonía económica, comenzó a hacer explícita una *estrategia* muy clara: la de abanderar la introducción de mecanismos de transparencia en la financiación de los partidos británicos, a la vez que presionaba para que se introdujeran en el sistema sus antiguas reivindicaciones sobre la materia. Y lo hizo paulatinamente, criticando, por un lado, la opacidad de las cuentas de los *tories*:

²⁶⁶ En 1990 hubo una propuesta aislada que ni siquiera fue debatida, la *Political Parties (Income and Expenditure) Bill*, donde se establecía como última cuestión requerir a los partidos que publicaran sus cuentas (HC Hansard Debates, 13 de marzo de 1990, vol. 169, par. 174).

²⁶⁷ De hecho, el peso de las donaciones (tanto individuales como de empresas) sobre el total de los ingresos del PC se redujo 18 puntos porcentuales entre 1992 y 1993 (CSPL, 1998a:31).

[...] why the Tory party does not publish its accounts? The Labour party does. Why does big business give money when the Labour Party gets money from the trade unions only after a ballot? (Mr. Dennis Skinner, PL, HC Hansard Debates, 5 de marzo de 1992, vol. 205, par. 455).

Y proponiendo, por otro lado, la obligatoriedad para los partidos de publicitar sus finanzas, a la vez que impulsaba la aprobación de otras medidas favorables para la propia formación política; en concreto, que los accionistas de las empresas decidieran si querían o no que sus respectivas corporaciones dieran donaciones políticas, y la introducción de financiación estatal. Unas medidas que quedarían recogidas, por un lado, en una iniciativa legislativa individual propuesta por un MP laborista en marzo de 1992²⁶⁸ y que ni siguiera fue debatida en segunda lectura; y, por otro, en el programa electoral del PL para las elecciones generales de 1992:

We will give shareholders the right to vote upon all political donations made by public companies, require donations to political parties to be declared in a public register, require the accounts of political parties to be published and, as recommended by the Houghton Report, introduce state aid for political parties (Labour Party Manifesto, 1992).

El hecho de que los laboristas hicieran públicas sus cuentas de manera voluntaria les hacía sentirse legitimados para criticar la opacidad con la que los conservadores gestionaban sus finanzas, así como la falta de controles sobre las donaciones aportadas por las grandes empresas, a las que no se les exigían los mismos requerimientos y limitaciones que a los sindicatos en sus aportaciones al PL.

El PC, por su parte, a quien le interesaba evitar que su reputación de partido honesto fuera cuestionada, respondió ante las críticas de la oposición, primero, negando la ilegalidad de los hechos que se le imputaban: “Let me make it clear [...] that those donations were received by the party entirely legally and in good faith”²⁶⁹; y, segundo, contrarrestando tales críticas, haciendo alusión al mayor peso económico de los sindicatos dentro del PL, en comparación con el peso de las donaciones corporativas en los ingresos globales de los tories. En palabras de un MP conservador:

[...] the Labour Party receives a much larger proportion of its total income from the trade unions than the Conservative party receives from companies. Trade unions have considerable influence on and power over the election of the leader of the Labour Party, and also made a very significant contribution to its funding. There is no such situation with the Conservative party (Mr. MacGregor, PC, HC Hansard Debates, 5 de marzo de 1992, vol. 205, par. 455).

²⁶⁸ En ella se requería a los partidos que “publicaran sus cuentas anuales de manera detallada [...] y que se impusiera un límite al gasto en las elecciones generales” (Bill 107, Political Parties Financing Bill, HC Hansard Debates, 5 de marzo de 1992, vol. 205, par. 460).

²⁶⁹ Mr. MacGregor, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 5 de marzo de 1992, vol. 205, par. 453.

Sin embargo, su falta de interés por introducir regulación en el ámbito de la financiación seguía siendo clara. Esto, unido a la ausencia aún de presión pública, llevó a posponer indefinidamente la situación de statu quo en la materia.²⁷⁰ No obstante, la situación comenzó a cambiar tras las elecciones de 1992, a medida que los escándalos que vinculaban a las finanzas de los *tories* se hacían más numerosos.

Ante esta nueva situación, los partidos de la oposición, especialmente los laboristas, no podían dejar pasar la oportunidad de, por un lado, minar la reputación de los *tories* y, por otro, presionar para que se introdujera una regulación que limitara las principales fuentes de ingreso de su adversario. En concreto, que prohibiera las donaciones extranjeras, tanto de personas jurídicas como físicas, y que exigiera la publicación de todas las donaciones obtenidas, así como de las partidas de ingresos y gastos.

El PL se enfrentaba a una situación económica especialmente difícil, de ahí que tuviera más interés que nunca por introducir tales medidas. En primer lugar, la necesidad de alcanzar a los *tories* en las elecciones generales de 1992 había generado una crisis económica sin precedentes en el partido.²⁷¹ En segundo lugar, la aprobación por el Gobierno conservador de la *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*²⁷², contribuiría a endurecer el mecanismo a través del cual los sindicatos podrían aportar dinero al PL, lo que a priori supondría una merma importante en sus ingresos.

Por tal motivo, en junio de 1993 los laboristas presentaban una iniciativa legislativa en la Cámara de los Comunes tendente a establecer por ley un sistema de financiación política más transparente. Como se justificaba en la misma: “[...] it is not about state funding for political parties; it is principally about regulating outsider donations” (Mr. John Spellar, PL,

²⁷⁰ De hecho, ni los *tories* ni los liberales demócratas incluyeron en sus respectivos programas electorales de 1992 referencia alguna al sistema de financiación de los partidos.

²⁷¹ Como aparecía textualmente en el *Report of the National Executive Committee of the Labour Party*, citado en sede parlamentaria: “The general election defeat has left the Labour party with probably the most serious financial crisis in its history” (Mr. David Hunt, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 22 de junio de 1993, vol. 227, par. 175).

²⁷² Según apuntaba un MP conservador sobre el contenido de la citada Ley: “In the future, it will not be permissible to deduct dues unless the worker has authorised such deductions in writing within the previous three years [...]” (Sir Michael Neubert, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 17 de noviembre de 1992, vol. 214, par. 200). Algo que contrastaba con la total discrecionalidad con la que hasta ese momento se deducían de la paga de los trabajadores las cuotas de suscripción a los sindicatos, destinadas, en última instancia, a la financiación política del PL. Así, esta Ley suponía una vuelta a un sistema muy similar al de “contracting-in” vigente entre 1927 y 1945, por el cual los trabajadores de la industria tendrían que dar su consentimiento explícito para que se les dedujera de su salario el dinero destinado al fondo político que se ingresaría en las arcas del PL. Con ello se suprimía el sistema vigente hasta el momento establecido por el Gobierno laborista tras la IIGM, según el cual las cuotas para la financiación del PL se deducían directamente de cada trabajador sin que estos tuvieran que dar su permiso expresamente.

HC Hansard Debates, 16 de junio de 1993, vol. 226, par. 867, Bill 211).²⁷³ Una acción que suponía un ataque directo a las finanzas de los *Tories*, que en esos momentos estaban siendo cuestionadas por los diversos escándalos de *sleaze* publicados en los medios de comunicación. Nuevamente, esta iniciativa laborista quedó frustrada en sus primeros estadios, si bien el PC tuvo esta vez que responder ante la situación.

Con una reputación sufriendo continuos varapalos y una deuda acumulada de 17 millones de libras en marzo de 1992²⁷⁴ motivada por el creciente gasto electoral incurrido, el PC tuvo que reaccionar de algún modo. Ya no le valía con negar los hechos que se le imputaban, ni con contraatacar al PL por depender económicamente en exceso de los sindicatos. Ahora tenía que evitar que su reputación siguiera deteriorándose y si, además, conseguía mejorar su situación económica introduciendo mecanismos regulatorios que le favorecieran, mucho mejor. Como se decía en un documento del PC publicado en febrero de 1993, en relación con el balance económico del partido en esos momentos:

It has become clear that there is a pressing need for action to restore the financial position of the Party's central funds. The need for such action is both inescapable and immediate (Conservative Party, 1993:9).

Así, a finales de 1992, una comisión parlamentaria construida sobre una mayoría conservadora, el *Home Affairs Select Committee*, ponía en marcha los resortes necesarios para investigar, por iniciativa propia, la financiación de los partidos británicos con objeto de realizar recomendaciones de regulación al Gobierno de Major.

Aunque esta decisión del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes suponía un paso importante en la introducción de la financiación de partidos en la agenda política, el contenido inicial a tratar poco tenía que ver con la transparencia en las donaciones, tal como exigían los partidos de la oposición. Más bien se centraría única y exclusivamente en analizar las fuentes y métodos de financiación existentes, en estudiar la deseabilidad o no de controles sobre las finanzas de los partidos y, sobre todo, en analizar la posibilidad de introducir financiación pública, quedando fuera de los objetivos de la investigación, la prohibición de las donaciones extranjeras o la publicidad de las cuentas de los partidos. Dos

²⁷³ Los objetivos de la iniciativa eran los siguientes: "first, to prohibit donations by foreign nationals not normally resident in this country, and by overseas companies and overseas Governments; secondly, to ensure the recording and publication of donations above a certain limit, probably about £1,000; thirdly, to require political parties to publish income and expenditure accounts, in the same way as companies and trade unions do" (Mr. John Spellar, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 16 de junio de 1993, vol. 226, par. 867). Además de esta, se presentaron otras 4 iniciativas individuales con el mismo contenido entre 1994 y 1997, quedando todas frustradas desde primera hora: Bill 40, HC Hansard Debates, 1 de febrero de 1994, vol. 236; Bill 47, HC Hansard Debates, 8 de febrero de 1995, vol. 254; Bill 51, HC Hansard Debates, 31 de enero de 1996, vol. 270; Bill 105, HC Hansard Debates, 12 de febrero de 1997, vol. 290.

²⁷⁴ Conservative Party (1993:21).

cuestiones sobre las que habían versado los escándalos acaecidos pero a las que el PC no estaba dispuesto a renunciar.

Pese a sus limitaciones en el objeto de estudio, esta investigación parlamentaria puede ser considerada el antecedente más importante en la aprobación de la PPERA 2000. En ella *todos* los partidos hacen explícito por vez primera las posturas que defendían con vistas al posible diseño de una ley de financiación, más allá de las medidas puntuales que habían apoyado en momentos anteriores.

Seguidamente se analiza el contenido de la memoria sobre la investigación y el informe publicado por el *Home Affairs Select Committee* en julio de 1993 y abril de 1994, respectivamente. Asimismo, se analizan los debates parlamentarios específicos sobre el tema de la financiación que se sucedieron en la Cámara de los Comunes durante los más de trece meses que duró la citada investigación.²⁷⁵ El objetivo es delimitar los intereses perseguidos por los principales partidos en relación tanto con la posibilidad misma de crear una ley de financiación, como con el contenido que tal ley debería tener según cada formación a la altura de 1993-1994.

a) Partido Laborista

Como se ha dicho hasta ahora, el PL fue el principal promotor de la regulación por ley de la financiación de partidos, especialmente tras el incremento en el número de escándalos publicados, a partir de los cuales esta formación inició una estrategia tendente a abanderar la transparencia del sistema. Según exponía un MP laborista en un debate parlamentario en junio de 1993:

The public have a right to know. It is an outrage that the Tory party should be wrapped up in such secrecy and be dependent on excessively large donations or loans from those who are not prepared to be publicly identified (Mr. John Spellar, PL, HC Hansard Debates, 16 de junio de 1993, vol. 226, par.868-9).

En este sentido, los laboristas apostaban por establecer la obligación de declarar las cuentas anualmente.²⁷⁶ Una medida que supondría un mayor control sobre la procedencia de los ingresos de los *tories*, ya que los laboristas publicaban voluntariamente sus cuentas auditadas con carácter anual. Como se decía desde el propio partido: “Unlike the Labour

²⁷⁵ HC Hansard Debates, 16 de junio de 1993, vol. 226, par. 869, en el que se presenta la Bill 211; HC Hansard Debates, 22 junio de 1993, vol. 227, par. 175-273, titulado: “The need for Openness on Funding of Political Parties and the enforcement of the Company Law on Declaration of Political Donations”; HL Hansard Debates, 9 de julio 1993, vol. 547, par. 1634-6, en el que se exige por parte de los laboristas conocer la procedencia de las donaciones recibidas por los *tories*; HC Hansard Debates, 28 de febrero de 1994, vol. 238, en el que se hace referencia al control de la financiación y también al establecimiento de financiación pública por parte de los laboristas.

²⁷⁶ Home Affairs Committee (1993:90, par.2.0).

Party —which publishes independently audited accounts every year— the accounts for the Conservative Party are not readily available” (Home Affairs Committee, 1993:90, par.2.4). Asimismo, defendían la publicidad total de las donaciones realizadas por empresas y sindicatos, de las cuales habría que declarar el nombre del donante y la cantidad donada. Pero no así en el caso de las donaciones de personas físicas, que, de acuerdo con los laboristas, solo habrían de publicarse a partir de 5.000 libras, y únicamente la identidad de los donantes, no la cantidad donada; algo que comenzaron a hacer de forma voluntaria a partir de 1995, dado el escaso coste que tendría esta medida para ellos, pues en ese momento apenas recibían donaciones de importante cuantía.

Por tanto, aun siendo una medida que dejaba un resquicio importante para la existencia de donaciones anónimas, situaba al PL como baluarte indiscutible de la transparencia, lo que le suponía un gran beneficio en términos de reputación. Y también en términos de competencia por los recursos, si con tal medida conseguía desincentivar a los grandes donantes de los *tories*.

Por otro lado, el PL seguía apoyando en este momento el establecimiento de un límite máximo al gasto electoral en el nivel nacional, pues esto reduciría el sobreesfuerzo que venía haciendo en campaña para lograr alcanzar el gasto de los *tories*. Asimismo, seguía defendiendo también la prohibición de las donaciones extranjeras (de personas físicas y jurídicas), ya que favorecerían claramente las cuentas de los conservadores, impidiendo al resto de partidos igualarles por más esfuerzos que hicieran.

Por último, con respecto a la principal medida discutida en el marco de la *HC Home Affairs Committee*, la financiación pública, los laboristas mantenían su tradicional apoyo a esta cuestión. Además, teniendo en cuenta la tendencia a la baja en el número de afiliados individuales que todavía se mantenía en 1994 (ver Tabla 3.6) y la caída paulatina en la financiación sindical, la obtención de ingresos vía subvenciones estatales directas constituían en ese momento una prioridad para la partido. No obstante, los laboristas se oponían al establecimiento un sistema de financiación pública indirecta que desgravara las donaciones políticas realizadas (“tax relief”), puesto que esto beneficiaría, en principio, al partido susceptible de recibir donaciones de individuos con una mayor carga impositiva y a los cuales tal medida les incentivaría a donar, esto es, los *tories*. A cambio, los laboristas proponían un sistema denominado “tax check-off”, por el cual los ciudadanos tendrían que señalar en la declaración de la renta a qué partido querían destinar una cierta cantidad de financiación pública. Esto supondría una nueva partida de financiación pública indirecta, pero que a priori no beneficiaría a un partido sobre otro.

Además de pronunciarse sobre estas medidas relacionadas con la transparencia en el sistema de financiación de los partidos, los laboristas introdujeron en el debate la necesidad de que las empresas donantes consultaran a los accionistas antes de realizar tales donaciones. Con ello pretendían obstaculizar el flujo de donaciones de empresas que engrosaban las arcas del PC.

b) Partido Liberal Demócrata

La principal exigencia de esta formación se centraba en el establecimiento de financiación pública directa tanto para gastos ordinarios como electorales, una medida que justificaban como una forma de asegurar la competencia justa entre los partidos: “[This is a way to] ensure fair competition between political parties and to reduce their financial dependence upon sectorial interests” (Home Affairs Select Committee, 1993: 64). Esta medida iría acompañada del establecimiento de límites y controles en el gasto electoral en el nivel nacional, y cuya aplicación estaría condicionada a la publicación de las cuentas (tanto de las partidas de ingresos como de gasto) por parte de tales formaciones políticas; algo que los liberales hacían de forma voluntaria y que, por tanto, no les suponía ningún coste. Asimismo, apoyarían la publicidad total de las donaciones procedentes de personas jurídicas y la publicidad de la identidad de los donantes individuales (no de la cuantía recibida) a partir de 5.000 libras o menos. En este último caso, los liberales estarían dispuestos a hacerlo siempre que el resto de partidos también lo hicieran:

The position on transparency of funding is that we have always argued for transparency of income. We believe that this must be, however, a matter for all political parties. We certainly are not going to list our donors [until] the rules are changed requiring the Labour Party and the Conservative Party to do the same. (Home Affairs Select Committee, 1993:71, par. 238-9).

Por otro lado, también apoyarían la prohibición de las donaciones extranjeras²⁷⁷ e incluso la obligación de que las empresas consultaran a sus accionistas antes de realizar donaciones políticas. Medidas todas ellas que, al igual que para los laboristas, les resultaban beneficiosas en términos de reputación y poco costosas en términos económicos, puesto que en nada iban a afectar a su estructura de ingresos.

Por último, ya en ese momento los liberales demócratas hicieron explícito su apoyo a una medida que en el futuro sería muy controvertida: el establecimiento de un límite máximo a las donaciones: “We need to limit the size of donations; otherwise, undue

²⁷⁷ Los liberales demócratas habían apoyado la prohibición de las donaciones extranjeras desde hacía tiempo, no obstante, en el marco del *Home Affairs Committee* se llegaron a plantear dudas sobre si era mejor mantenerlas, pero exigirles publicidad (ver Home Affairs Committee, 1993: xi, par.11).

influence could be brought to bear” (HC Hansard Debate, 22 de junio de 1993, vol. 227, par. 240). Una cuestión que beneficiaría a los partidos pequeños pero a la que se negarían tajantemente las dos principales formaciones, por ser los receptores de donaciones de mayor cuantía. No obstante, a la altura de 1993-1994 esta cuestión no fue motivo de discusión, sino que directamente se dio por hecho desde el *Home Affairs Committee* que tal medida no era aceptable en el contexto británico (Home Affairs Committee, 1994: xxxi, par. 81).

c) Partido Conservador

El PC se hallaba en una posición antitética a las dos posturas reformistas antes aludidas. Contrario al intervencionismo del Estado y tradicionalmente partidario de la autorregulación, este partido mantenía ideológicamente una postura de oposición tajante a la financiación pública directa de los partidos, siendo favorable al mantenimiento de un sistema voluntarista, basado principalmente en la obtención de donaciones privadas por parte de los partidos políticos y al mantenimiento de una cuantiosa afiliación.²⁷⁸

Aunque las elecciones de 1992 le habían dejado en una situación económica deficitaria, su hegemonía económica con respecto al resto de las formaciones estaba lo suficientemente consolidada como para entender que no haría falta cambiar el sistema, y que con reducir costes ordinarios y aumentar las donaciones y la masa de afiliados sería suficiente. Por ello los *tories* se manifestaron totalmente en contra de introducir regulación en este tema: “we oppose the state regulation of the organisation and management of political parties” (Home Affairs Committee, 1993:51, par.70). De hecho, tras registrar un déficit de 17 millones tras las elecciones de 1992, el partido consiguió alcanzar un superávit en 1996, presumiblemente, gracias a la obtención de donaciones individuales de importante cuantía realizadas en el marco de opacidad y desregulación que el partido defendía.²⁷⁹

Las exigencias de transparencia y control promovidas por el principal partido de la oposición —y apoyada también por los liberales— no generó cambio alguno en la postura inicial de los *tories*, al menos, de momento. Estos seguían negándose categóricamente a la publicación de las donaciones institucionales y más aún, de las procedentes de personas físicas, así como a la prohibición de las donaciones extranjeras. Como el propio partido

²⁷⁸ Home Affairs Committee (1993:48, par.22). La posición de los *tories* sobre la financiación pública directa seguía siendo la misma desde el *Houghton Committee* de 1976: "The Conservative Party is opposed to the direct funding of political parties. State funding would either unduly favour established parties or encourage the formation and growth of extremist parties. It would require state regulation of the organisation and management of political parties, and it would undermine the voluntary activity of political parties." (CSPL,1998a:241).

²⁷⁹ *The Times*, 6/09/1996, “Soccer chief gives Labour Pounds 1 million”, p.1.

hacía explícito en el seno del *Home Affairs Select Committee*, en mayo de 1993: “We oppose controls upon the sources of funding, or further disclosure requirements upon those making, or receiving, political contributions” (Home Affairs Select Committee, 1993:48, par. 23). Una negativa que se extrapolaba, como se ha dicho, a cualquier incremento de la financiación pública directa, más allá de las partidas establecidas hasta ese momento para financiar el trabajo de los grupos parlamentarios de la oposición en la Cámara de los Comunes (*Short Money*, introducido en 1975). La justificación estaba bien clara; la introducción de financiación pública afectaría a los partidos como organizaciones voluntarias y autorreguladas: “it would require state regulation of the organisation and management of political parties, and it would undermine the voluntary activity of political parties” (Home Affairs Select Committee, 1993:45, par. 6). Y en ello los conservadores se mostraban tajantes, no solo por su propio interés sino porque, además, su posicionamiento coincidía con el de la mayoría de la ciudadanía, que, según datos de 1993, se oponía a la financiación pública de los gastos electorales en un 79%.²⁸⁰

Por último, el PC tampoco apoyaban otra medida de peso como era el establecimiento de límites máximos al gasto electoral en el nivel nacional, una cuestión a la que los *tories* se negaban por ser la formación con más recursos para invertir en campaña, permitiéndole ello una gran ventaja competitiva sobre sus rivales.

En definitiva, desde el PC se prefería la autorregulación al establecimiento de cualquier exigencia legal externa. Entendían que con las normas internas del partido en lo tocante a la recepción de donaciones era más que suficiente para asegurar la probidad de las mismas:

As far as the party is concerned, we have very strict rules. We refuse to accept any donation to which strings are attached or any donation which we have reason to believe is illegally obtained money. We also refuse to accept any donations from foreign governments or any donations the source of which we do not know (Home Affairs Committee, 1993:52, par.77).

Sin embargo, no existía forma alguna de controlar tales ingresos, dado que el partido se negaba a revelar la identidad de los donantes tanto nacionales como extranjeros. Como se afirmaba desde el propio partido: “our general rule [...] is that we do not reveal the names and identities of individual contributors. That applies whether they are based in this country or anywhere else” (Home Affairs Committee, 1993:60, par. 166). Para ellos, el problema no estaba en la ausencia de requisitos legales que obligaran a los partidos a hacer públicas

²⁸⁰ Home Affairs Committee (1994: XX, par. 45).

sus cuentas y los datos de sus donantes, sino en la peligrosa relación económica y política existente entre los sindicatos y el PL:

The issue is whether gifts or contributions determine policy, the leadership of the party or who the candidates are. In the Conservative Party it does not; in the Labour Party it does (Home Affairs Committee, 1993:56, par. 117).

Y era en ese preciso punto donde los conservadores estarían dispuestos a reformar el sistema, es decir, en lo tocante exclusivamente a las finanzas de su principal rival político. Como se afirmaba en el seno del *Home Affairs Select Committee*:

[...] there is an overwhelming case for reform as far as the Labour Party is concerned and the totally disproportionate impact that trade unions funds have on candidates, policy and the leadership of the party. It seems [...] that that is a matter of real concern (Home Affairs Committee, 1993:62, par. 185).²⁸¹

La transparencia para ellos aún no se hacía necesaria. Es más, según exponía un MP conservador en sede parlamentaria, el interés de los laboristas por introducir más transparencia en el sistema se debía, no a la existencia de episodios cada vez más sonados de corrupción en las filas conservadoras —los cuales eran negados categóricamente por los *tories*— sino a la caída en los ingresos del PL.²⁸² De momento bastaba con exigir un mayor control sobre las finanzas de su principal rival político exigiendo un menor vínculo entre este y los sindicatos.

Cuadro 3.5: Posturas defendidas en relación con la regulación de la financiación de partidos entre 1993 y 1994 por PC, PL y PLD y conclusiones del informe final del *Home Affairs Select Committee* (HASC).

		PC	PL	PLD	Conclusiones del HASC
Introducir regulación		NO	SÍ	SÍ	NO
Introducir financiación pública directa		NO	SÍ	SÍ	NO
Publicidad donaciones	Persona jurídica	NO	SÍ	SÍ	NO
	Persona física	NO	SÍ (donaciones >5000 libras por año)	SÍ (siempre que los otros partidos lo hicieran)	NO
Prohibición donaciones extranjeras		NO	SÍ	SÍ	NO
Límites al gasto electoral en el nivel nacional		NO	SÍ	SÍ	NO

Elaboración propia.

²⁸¹ La queja de los conservadores se centraba fundamentalmente en la interferencia política que ejercían los Sindicatos en la elección de los candidatos parlamentarios laboristas en función de la cantidad donada al Partido (ver Home Affairs Select Committee, 1993:48, par. 20).

²⁸² Sir Ivan Lawrence (Burton), Partido Conservador, HC Hansard Debates, 22 junio de 1993, vol. 227, par. 215.

Por tanto, según lo expuesto hasta aquí, existían discrepancias entre los tres principales partidos no solo en el contenido, sino también en la propia necesidad de que existiera una ley de financiación que introdujera más transparencia y control en el sistema (Cuadro 3.5). El desacuerdo en las conclusiones finales del *Home Affairs Select Committee* era, por tanto, de esperar. De hecho, tales conclusiones se forjaron con solo un 5% de las declaraciones tomadas durante el proceso de investigación, las correspondientes a las opiniones más favorables a los *tories*, y según las cuales no hacía falta regulación en materia de financiación de partidos y ni siquiera era necesaria la publicidad de las donaciones: “where donations are made from identifiable and legitimate sources known to the party, they should be allowed to remain private” (Home Affairs Committee, 1994: xxx, par. 80). La politización del *Home Affairs Committee* y su sesgo hacia el partido mayoritario (que tenía más peso que el resto de partidos en las votaciones finales) había quedado clara. Como criticaba un MP laborista tras la publicación del informe final en abril de 1994:

The majority report disregarded 95 per cent of the evidence with which it was provided, probably because of political views, rather than reporting that evidence, as Select Committees should, for the benefit of the House and the country (Mr. Paul Flynn, PL, HC Hansard Debates, 14 abril 1994, vol. 241, par. 428).

Como era de suponer, en ningún momento el Gobierno conservador tomó la decisión de introducir regulación sobre el tema, dejando claro que, a pesar de haber colaborado en la investigación parlamentaria, no tenía el más mínimo interés por introducir mecanismos de transparencia que le perjudicaran. A diferencia de los *tories*, los laboristas y los liberales demócratas sí hicieron explícita la necesidad de regular el ámbito de la financiación de los partidos. De hecho, los laboristas ya mostraron su intención de legislar al respecto “incluso sin el apoyo del resto de formaciones” en caso de que ganaran las elecciones.²⁸³ Algo a lo que desde el PLD se les respondió aludiendo a la necesidad de consenso en esta materia: “suffice is to say that I hope that [Labour Party] will think it appropriate to seek cross-party agreement for any such reforms” (Robert Maclennan, PLD, HC Hansard Debate, 28 de febrero de 1994, vol. 238, par. 688).

Por tanto, el informe sobre financiación de los partidos publicado por el *Home Affairs Select Committee* reflejaba claramente la posición del partido conservador, si bien sus deliberaciones sirvieron como punto focal para el debate que surgió años más tarde, cuando el nuevo Gobierno laborista ordenó una nueva investigación sobre el sistema de

²⁸³ Graham Allen, Partido Laborista, HC Hansard Debate, 28 de febrero de 1994, vol. 238, par. 686-687.

financiación de partidos británico, en esta ocasión, al *Committee on Standards in Public Life* (CSPL).

3.2.3.2. *Etapas laborista de Tony Blair (1997-2001)*

a) *Actores*

En este epígrafe se determinan quiénes eran los partidos políticos relevantes durante la LII Legislatura, etapa en la que se produce la aprobación de la PPERA 2000. Como se observa en el Cuadro 3.6, en esta legislatura gobernaba con una amplia mayoría el PL (con 419 escaños sobre 659), tras un vuelco electoral que acabó desbancando del poder al PC después de dieciocho años de gobiernos ininterrumpidos.²⁸⁴ Si bien en su última etapa como Primer Ministro, Major había ido perdiendo apoyos, no fue hasta mayo de 1997 cuando se produce lo que en la literatura politológica se conoce como "elecciones críticas" (Norris, 1999)²⁸⁵, como consecuencia del realineamiento del electorado que dio lugar a la contundente victoria del *New Labour* tras un cambio de tendencia en el voto que se mantendría en sucesivas convocatorias electorales.

El acercamiento de este partido al centro del espectro ideológico, tras despojarse de sus premisas de izquierda más radicales²⁸⁶, y tras aceptar parte del contenido programático neoliberal, pero desde una posición socialdemócrata, le convirtió en precursor de lo que Guiddens (1998) denominó "tercera vía", a medio camino entre la social democracia al viejo estilo y el neoliberalismo de Thatcher. Esto, unido a un sofisticado uso de las nuevas tecnologías puestas al servicio de un marketing político sin precedentes, generó un impacto en la ciudadanía de dimensiones desconocidas hasta la fecha, dando lugar al liderazgo indiscutible de Blair en las encuestas de opinión hasta su definitiva victoria en 1997. Algo a

²⁸⁴ De hecho, la victoria conseguida por el Partido Laborista en 1997 representa el mayor triunfo de un partido en unas elecciones generales desde la Segunda Guerra Mundial (Clarke, *et al.*, 1998b:9). La importancia de estos comicios ha sido puesta de manifiesto en numerosos estudios. Para un análisis exhaustivo, véase Butler y Kavanagh (1997); Clarke *et al.* (1998a); Crewe *et al.* (1998); Ludlam y Smith (2001); Norris y Gavin (1997) y Seyd y Whiteley (2004).

²⁸⁵ Según Norris (1999:22), "critical elections are characterized by sharp realignments in the ideological basis of parliamentary parties with consequences, not just for a single administration, but also for the dominant policy agenda of successive governments".

²⁸⁶ El posicionamiento del laborismo en la izquierda del espectro ideológico había resultado ser bastante impopular en términos electorales, algo que fue detectado por el propio partido, dando inicio a una serie de reformas políticas que culminarían en la elección de Blair como líder y en la transformación del Partido Laborista en *New Labour*. La renuncia a la histórica apuesta por la nacionalización de las grandes empresas supuso uno de los cambios más decisivos del Partido para situarse más próximo al votante mediano (Denver, 2003: 188). Para profundizar sobre esta cuestión, ver Shaw (1994) y Thorpe (2001).

lo que sin duda contribuyó la mala reputación adquirida por el PC al frente del Gobierno durante la LI Legislatura.²⁸⁷

Esta última formación conseguía una cifra de parlamentarios inferior a la mitad de los obtenidos en los comicios celebrados en 1992 y la menor registrada desde 1909 (Cowley *et al.*, 1998:2), situándose a 254 escaños del PL. Las continuas acusaciones de *sleaze*, su falta de competencia en la gestión económica²⁸⁸ y las escisiones internas en torno a la integración europea, impidieron a los *tories* seguir liderando desde el poder la defensa a ultranza de los valores tradicionales, de la unidad nacional y del neoliberalismo económico que les caracterizaba. La aversión de este partido a los cambios radicales y su preferencia por el *statu quo* en lo relativo a las reformas legales de gran calado (el proceso de descentralización política y administrativa, la reforma de la Cámara de los Lores, o la aprobación de una ley sobre financiación política, entre otras cuestiones)²⁸⁹, le situaban en una posición opuesta a la abanderada tanto por laboristas, como por liberales demócratas, que hicieron del cambio institucional y de la renovación política, la piedra angular de su discurso.

En concreto, el PLD fue el precursor del proceso de *devolution* que a partir de 1997 afrontó el gobierno de Blair, así como un aliado fundamental de los laboristas en la introducción de reformas tendentes a incrementar la transparencia en el sistema de financiación de partidos. Si bien el hecho de situarse en el espectro ideológico entre los dos grandes partidos —tendiendo a compartir el espacio con el laborismo—, lo habían mantenido alejado de toda posibilidad de gobernar, en las elecciones de 1997, sin embargo, el partido experimentó un incremento sustancial en el número de escaños conseguidos (de 20 a 46), probablemente, por el importante papel desempeñado por el voto estratégico anti-conservador (Evans *et al.*, 1998:65).

Otra de las características que conviene destacar de esta nueva legislatura es la fragmentación que se produce en el sistema de partidos a partir de 1997 debido al mayor

²⁸⁷ De hecho, gran parte de la cobertura mediática durante la campaña electoral, y especialmente durante sus dos primeras semanas, se centraron en un *issue*: el *sleaze* (Cowley *et al.*, 1998:5; Deacon *et al.*, 1998:141). Son muchas las investigaciones que versan sobre el peso de esta cuestión sobre la derrota conservadora de 1997. Ver por ejemplo Clarke *et al.* (1998) y Farrell *et al.* (1998).

²⁸⁸ A partir del conocido como "Black Wednesday", en 1992, en el que se produjo una devaluación súbita de la moneda, los *tories* empezaron a perder su buena reputación en lo referido a la gestión de los asuntos económicos, algo que fue explotado por los laboristas y que les hizo ir ganando posiciones hasta su definitiva victoria en 1997. La notable mejoría experimentada en el ámbito económico en los años previos a estas elecciones no consiguió reparar la reputación de Major en lo referente a su capacidad para gestionar la economía (Denver, 2003: 189; Thorpe, 2001: 215; Webb, 2000:145).

²⁸⁹ Como expone el experto en el sistema político británico Paul Webb (2000:90) al referirse a la forma de entender el cambio por parte del Partido Conservador: "Legislative reform may be required, but it should be as limited as possible and occur only where clearly dictated by the requirements of utility".

porcentaje de votos que registran los partidos minoritarios con respecto a las anteriores convocatorias. El hecho de que por vez primera el porcentaje de votos destinados a estas formaciones minoritarias fuera del 9.3%, unido al mayor peso adquirido por el PLD, ha llevado a algunos autores a establecer una línea divisoria entre el sistema de “dos partidos y medio” propio del periodo 1970-1997, y un nuevo sistema de partidos iniciado en 1997 y al que denominan sistema de “tres partidos más otros” (Heffernan, 2009:445). Asimismo, hay que destacar que no solo se han producido cambios en el sistema de partidos en el nivel nacional, sino que, a raíz de los cambios en la organización política y administrativa originados tras los referendos de 1997 y 1998, y que culminaron en la creación del Parlamento Escocés, y de las Asambleas de Gales y Londres, ya no es posible hablar de un único sistema de partidos en el sistema político británico, sino más bien de diferentes sistemas de partidos en función del ámbito territorial del que se trate, con unas pautas de interacción diferentes a las tradicionalmente presentes en Westminster. Una situación que ha permitido un incremento del peso político de los partidos regionales en su ámbito territorial correspondiente, aunque también en algunos casos en la política nacional, tal como ocurre con el *Scottish National Party*, que duplicaba su peso parlamentario con respecto a las elecciones anteriores, y con el *Ulster Unionist Party*, que obtenía un escaño más que en 1992.

Cuadro 3.6: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 1997.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Nº Escaños LII Legislatura (1997-2001)
(PC): Partido Conservador	✓		165
(PL): Partido Laborista	✓		419*
(LD): Partido Liberal Demócrata	✓		46
(PCymru): Plaid Cymru		✓	4
(SNP): Scottish National Party		✓	6
(UU): Ulster Unionist Party		✓	10
(SDLP): Social Democratic and Labour Party		✓	3
(UDUP): Ulster Democratic Unionists Party		✓	2
(UPUP): Ulster Popular Unionist Party		✓	-----
(SF): Sinn Féin		✓	2
(UKUP): UK Unionist Party		✓	1
Independent (Martin Bell)	✓		1

Fuente: Elaboración propia a partir de Cowley *et al.* (1998:2) y <http://www.election.demon.co.uk/> (consultado el 20 de julio de 2010).

* El "speaker" está contabilizado en el año 1997 como un escaño más del Partido Laborista.

El resto de formaciones de ámbito regional, bien se mantuvieron igual o bien redujeron su peso parlamentario con respecto a la legislatura anterior. Sí que conviene comentar tres novedades. La primera de ellas, la representación por vez primera en el

Parlamento británico del *Sinn Féin*, partido defensor de la reunificación de Irlanda aunque tradicionalmente más combativo que el SDLP, hasta el punto de negarse a condenar la estrategia de confrontación violenta de la banda terrorista IRA. La segunda novedad, la disolución del *Ulster Popular Unionist Party* y su sustitución por el *UK Unionist Party*, que obtiene un escaño en 1997 abanderando una posición integracionista, es decir, opuesta incluso al proceso de *devolution*. Y la tercera novedad tiene que ver con la presencia a partir de estas elecciones —y por primera vez desde 1945— de un candidato independiente, Martin Bell, conocido periodista del periódico *The Guardian* que consiguió un escaño abanderando la lucha contra la corrupción, tras los múltiples escándalos publicados durante el Gobierno de Major.

Sin menoscabo del interés que revisten estos cambios con respecto a la anterior legislatura, los tres actores fundamentales del sistema de partidos en el nivel nacional siguen siendo el PL, el PC y el PLD. Es en ellos en los que nos centraremos a la hora de analizar los intereses partidistas tanto con respecto a la introducción de legislación en materia de financiación, como con respecto al contenido defendido por cada formación, con la peculiaridad de que el peso político y parlamentario de estos partidos es completamente distinto a como lo era en la legislatura anterior.

b) Intereses

Como se ha expuesto hasta aquí, los diversos escándalos publicados en la primera mitad de los noventa permitieron introducir en la agenda política la necesidad de transparencia en la financiación de los partidos. Cuando desde el grupo parlamentario conservador se instó al estudio del tema de la financiación de los partidos por parte de una comisión parlamentaria, el PL y el PLD hicieron expreso su interés por introducir una regulación sobre el tema, no así el PC. Seguidamente se detalla cómo se fueron configurando los intereses de los partidos con respecto a la introducción de una nueva legislación sobre la materia desde entonces hasta su definitiva aprobación en el año 2000.

Cuando Blair alcanza el poder en 1997, el escenario económico de los principales partidos resulta diferente a como lo era en la legislatura anterior, debido fundamentalmente a dos cuestiones: el enorme gasto incurrido en las elecciones y la cada vez mayor dependencia del PC y del PL de las grandes donaciones individuales.

Tabla 3.7: Gasto de las tres principales formaciones en las elecciones generales de 1983, 1987, 1992 y 1997. En libras esterlinas.

AÑO	PARTIDO CONSERVADOR	PARTIDO LABORISTA	PARTIDO LIBERAL DEMÓCRATA
1983	3.600.000	2.200.000	1.900.000
1987	9.000.000	4.400.000	1.900.000
1992	11.200.000	10.200.000	1.800.000
1997	28.300.000	26.000.000	2.100.000

Fuente: CSPL (1998a:43).

En primer lugar, las elecciones generales de ese año fueron las más caras de la historia reciente del país. El gasto en el que habían incurrido los conservadores y laboristas fue superior al doble de lo invertido en la convocatoria de 1992 (Tabla 3.7). Además, aunque en menor medida que en este año, en las elecciones de 1997 el PL había conseguido casi igualar el gasto de los *tories*, lo cual había supuesto un sobreesfuerzo económico muy importante para aquella formación, llegando a alcanzar un déficit de 4,5 millones de libras (Ewing, 2007:16). Como explicaba el Director de finanzas del PL en la Conferencia anual del partido de octubre de 1998:

This year more than ever it is important that we understand [...] that the balance is struck because last year, in the 1997 election, we took a very, very important decision about our finances. We did not allow the Conservative Party to outspend us in the election [...] and we won an astonishing victory; but it was at an enormous cost to the party's coffers [which] were fully depleted at the end of last year” (David Pitt-Watson, en Labour Party, 1998:63).

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la necesidad de ingresar más dinero para afrontar la campaña de 1997 llevó a los dos principales partidos a converger en la forma de financiarse, haciéndose cada vez más dependientes de las grandes donaciones individuales. En el caso de los conservadores, la continua caída en el número de afiliados (ver Tabla 3.6), unida a la reducción de las donaciones procedentes de empresas (que del 50% de sus ingresos totales en los ochenta, pasaron a constituir el 20% en 1996-1997)²⁹⁰, les llevó a buscar apoyos económicos en individuos ricos, tanto nacionales como extranjeros, que hicieran aportaciones de gran cuantía al partido. Como se vio en el anterior epígrafe, esta tendencia ya se venía dando desde principios de los noventa en el caso de los *tories*, especialmente en relación con la recepción de cuantiosas donaciones extranjeras tanto de personas físicas como jurídicas. De hecho, como se reconocía desde propio partido, entre 1992 y 1997 habían recibido 1.300 donaciones superiores a 5.000 libras cada una.²⁹¹

²⁹⁰ CSPL (1998a: 32, par.3.8).

²⁹¹ CSPL (1998a: 33, col .3.11).

De ellas, 47 donaciones procedían del extranjero, teniendo un valor total de 16,2 millones de libras, 20 de las cuales fueron recibidas en la campaña electoral de 1997²⁹², lo que le confería una clara ventaja económica con respecto al PL.

La novedad de esta nueva etapa con respecto a la anterior es que, desde momentos antes de las elecciones de 1997, el PL se sumaba a la tendencia de aceptar donaciones individuales de gran cuantía, aunque en su caso ninguna procedente del extranjero:

The Labour Party felt that in the election of 1992, which they were sure they were going to win, they were just outspended. They thought that the Conservatives had been funded by multimillionaires, and then they said 'never again'. Then the Labour Party became to do the same; and so it occurred with the Bernie Ecclestone affaire (Entrevistado 2. Parlamentario independiente en la LII Legislatura).

Con esto los laboristas buscaban incrementar sus ingresos, pero no como habían hecho siempre, sino dejando en cierto modo al margen a los sindicatos. El *New Labour* de Blair veía que las tradicionales políticas de clase del partido eran un obstáculo para el éxito electoral, y que el fuerte vínculo económico que existía con los sindicatos no beneficiaba las aspiraciones electorales del partido (Ludlam, 2001:128). Por tanto, sin prescindir de ellos, sí que en un primer momento se buscó reestructurar las fuentes de financiación del partido, tratando de sustituir la tradicional afiliación sindical por un incremento en el número de afiliados individuales y por un mayor número de donaciones de personas físicas. De hecho, en 1997 el peso de las cuotas de afiliación sumadas a las donaciones de personas físicas y de personas jurídicas (excluyendo a los sindicatos) alcanzaba el 55% de los ingresos totales del partido, el doble que en 1992.²⁹³ Por su parte, los sindicatos, que tradicionalmente habían sido los máximos apoyos económicos de los laboristas, veían su peso reducido del 66% en 1992, al 30% en 1997, de forma que en este año el peso de las distintas fuentes de ingresos del partido se estructuraba de la siguiente manera: el 40% del total correspondía a las cuotas de afiliación y pequeñas donaciones; el 30%, al apoyo económico de los sindicatos; el 20% a las donaciones individuales de gran cuantía; y el 10% a las ventas y otras fuentes de ingresos menores.²⁹⁴ Estos datos, que apuntan al incremento de la importancia de las grandes donaciones individuales para el PL, reflejan la convergencia en este punto con las prácticas de financiación de los *tories*, si bien es verdad que el número de donaciones mayores de 5.000 libras recibidas por estos entre 1992 y 1997 era más de cuatro veces superior a las recibidas por los laboristas en el mismo periodo.²⁹⁵

²⁹² CSPL (1998a: 33, par. 3.12).

²⁹³ CSPL (1998a:31, par. 3.8).

²⁹⁴ CSPL (1998a:32, col .3.9).

²⁹⁵ CSPL (1998a:33, par. 3.11).

Hay que señalar que esta nueva tendencia a la hora de financiarse no estaba exenta de polémica, sino que, por el contrario generaba suspicacias en la ciudadanía por entenderse que podrían dar lugar a contraprestaciones políticas de algún tipo, tal como puso en evidencia el caso de la *Fórmula Uno*. Así lo expresaba Pinto-Duschinsky, experto en financiación política, en la prensa del momento antes incluso de que se publicara el citado escándalo:

Money from Rich individuals has become ever more important for each of the three main parties. Britain has been returning to the system of plutocratic financing of election campaigns which declined at the time of the First World War. A feature of the new rich is that they are not driven solely by a desire for titles. They also wish to use contributions to affect the parties' policies (Michael Pinto-Duschinski, en *The Times*, 23/04/1997, "Decline in party membership shows rising disillusionment", p. 12).

Por tanto, según lo expuesto hasta aquí, el incremento del gasto en las elecciones de 1997 y, sobre todo, la competencia generada en torno a ese gasto por parte de los dos principales partidos, llevo a una reestructuración de las fuentes de ingresos del PL en la línea marcada por los *tories*. Pero, sobre todo, llevó a una situación de importante crisis financiera, especialmente en el caso de los laboristas, que según la tesorera del partido, Margaret Prosser, era la peor de su historia (Labour Party, 1998:64).

Por eso no es de extrañar que, ante ese escenario que ya se auguraba en la campaña electoral, los laboristas siguieran haciendo explícito su interés por reformar el sistema en el sentido de prohibir la financiación extranjera, una importante fuente de ingresos para los *tories*²⁹⁶, y en el sentido de obligar a los partidos a declarar la fuente de tales donaciones a partir de una cierta cantidad, algo que los laboristas venían haciendo de forma voluntaria desde 1995. Como se decía en el programa electoral de 1997:

We will clean up politics [...] and put the funding of political parties on a proper and accountable basis. [...] The Conservatives are afflicted by sleaze and prosper from secret funds from foreign supporters. [...] We will oblige parties to declare the source of all donations above a minimum figure: Labour does this voluntarily and all parties should do so. Foreign funding will be banned (Labour Party, 1997: par. 9)

Incluso se aludía en él a la mediación del CSPL para que hiciera recomendaciones al respecto. Una institución compuesta por miembros independientes, pero también por miembros nombrados por los tres principales partidos. No obstante, la intervención de este Comité no fue demandada expresamente por Blair hasta una vez hecho público el escándalo

²⁹⁶ Ver noticia publicada en *The Times* (13/01/1997, "Blair to ban foreign political donations", p.2), según la cual gran parte de la campaña del Partido Conservador para las elecciones de 1997 habían sido financiadas a través de fuentes extranjeras.

de la *Fórmula Uno*.²⁹⁷ Como exponía el Entrevistado 3, Secretario del *Committee on Standards in Public Life*:

In 1997 the Labour Party returned to government after eighteen years, and they were anxious to rebalance the arrangements for party funding to favour themselves, and to put the Labour Party on a basis of equality to the Conservatives. However, by that stage, the Labour Party itself began to copy the Conservative approach and began to receive its own substantial donations. The Formula One issue in 1997 linked a lot of that to government policy, and that prompted the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life and the searching for the Electoral Commission.

La publicación de este escándalo generó una respuesta más rápida en el nuevo Primer Ministro, Tony Blair, que en su antecesor conservador ante los casos de *sleaze*. El líder laborista veía clara la necesidad de atajar cuanto antes el perjuicio que tal escándalo de financiación de partidos podía suponer sobre su reputación. Más aún cuando parte de su victoria electoral se había basado en el desprestigio de su rival por los escándalos de corrupción que le habían salpicado (Farrell *et al.*, 1998:85).

La intencionalidad del PL estaba bien clara: era necesario detener la presión mediática cuanto antes. Y así lo hizo. Tras negar tajantemente la influencia de la donación recibida sobre su posterior decisión política, y devolver más tarde el dinero a Ecclestone, el Primer Ministro anunció el 12 de noviembre la inclusión de la financiación de partidos como materia adicional a investigar por parte del CSPL. Un área que, como se vio en el anterior apartado, había sido excluida expresamente por John Major cuando ordenó la creación de dicho comité en 1995.²⁹⁸

Pero además de esto, como se ha visto, el PL tenía un claro interés económico en introducir legislación. El hecho de que el PC fuese el que más donaciones de personas físicas y jurídicas había recibido durante la anterior legislatura (1992-1997), incitaba a los laboristas a querer acabar con la opacidad de las mismas, contribuyendo con suerte a reducir su peso en las arcas de su principal rival político. Algo que beneficiaría sin duda al Partido en el Gobierno y que no le supondría un gran coste, dado que, como ya se dijo, desde 1995 este hacía público de manera voluntaria el nombre de los donantes de cuantías superiores a 5.000 libras (no así la cantidad exacta donada)²⁹⁹. Por tanto, si además de beneficios en

²⁹⁷ En el *Queen Speech* celebrado al inicio de la Legislatura el 14 de Mayo de 1997, se hacía referencia a que "My Government [...] will consider how the funding of political parties should be regulated and reformed" (HL Hansard Debates, 14 Mayo de 1997, vol. 589, par. 44), si bien, como se ha dicho, el impulso definitivo lo imprimió la publicación del escándalo de la Fórmula Uno.

²⁹⁸ "I do not believe that that is the right way to proceed", decía textualmente el anterior Primer Ministro para evitar que el CSPL investigara la financiación de los partidos una vez creada esta institución (John Major, HC Hansard Debates, 21 Mayo 1996, vol. 278, par. 95).

²⁹⁹ La información se hacía pública en los informes anuales del *National Executive Committee*. La tendencia que se observa en los mismos es el aumento paulatino desde 1995 de las donaciones individuales de cuantía

términos competitivos, estas medidas permitían al PL erigirse en baluarte de la transparencia política, mucho mejor; máxime tras haberse visto afectado por el sonado escándalo de la *Fórmula Uno*.

Al igual que el partido del Gobierno, el PLD seguía apoyando también la introducción de un sistema regulatorio en el ámbito de la financiación encaminado a limitar el gasto nacional en campaña y a obligar a que se publicaran las cuentas de los partidos y el nombre de los grandes donantes, medidas que no perjudicarían a su poco abultada economía basada fundamentalmente en pequeñas donaciones y en las cuotas de afiliación. Como se apuntaba en el programa electoral de 1997:

We will reform the way political parties are funded and limit the amount they can spend on national election campaigns. We will make each party publish its accounts and list all large donors (Liberal Democrats, 1997: par. 2).

Por tanto, a principios de la nueva legislatura, el único partido importante que no había hecho explícito su interés por introducir regulación era el PC, que ni siquiera aludía al tema de la financiación en su programa electoral. No obstante, una vez que Blair encomendó al CSPL que hiciera recomendaciones sobre el contenido de una posible regulación, los *tories* no pudieron negarse a colaborar con la citada institución, más aún después del daño que los escándalos de *sleaze* (muchos de ellos financieros), habían causado sobre su reputación. Además, sabían que el interés del Gobierno por eliminar las donaciones extranjeras y por obligar a la publicación de la identidad de los donantes era máximo. Por eso la mejor estrategia era colaborar y, en la medida de sus posibilidades, presionar para que la nueva ley (que previsiblemente se iba a aprobar) no le perjudicara demasiado. Si además conseguían con ella algún tipo de beneficio, mucho mejor, dadas las dificultades económicas por las que atravesaba el PC tras las elecciones de 1997 y que era de esperar que se incrementasen, al no estar ya en el Gobierno.

Así, a finales de 1997 existía un acuerdo explícito por parte de las principales formaciones por incrementar la transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos:

[At that point] there was general agreement right across the parties about that something was needed to be done to both improve the reputation and to make all these issues more visible and transparent (Entrevistado 4. Parlamentario Liberal Demócrata en la LI y LII Legislaturas y actualmente Lord vitalicio del PLD).

superior a 5.000 libras. Así, a medida que los ingresos del partido dependían menos de los sindicatos, empiezan a adquirir un peso específico muy importante las donaciones individuales de gran cuantía sobre el total de ingresos de los laboristas (CSPL, 1998a:231, par. 5.4).

El CSPL investigaría, según lo ordenado por Blair, la forma en la que los partidos se financiaban en ese momento e introduciría recomendaciones de mejora a partir de las cuales se fraguaría una ley de financiación.³⁰⁰ Un cometido muy amplio pero que, como mínimo, habría de incorporar dos de las antiguas reivindicaciones laboristas: la publicación de los nombres de los donantes —de personas físicas y jurídicas— que entregasen una sustancial cuantía a los partidos, y la prohibición de las donaciones extranjeras. Medidas que el partido tenía intención de aprobar independientemente de lo que considerara el CSPL.³⁰¹

Seguidamente se analizan las aportaciones de cada partido político a la investigación realizada por el CSPL. El objetivo es delimitar los intereses perseguidos por cada uno en relación con el contenido específico que, según ellos, debería tener una ley de financiación de los partidos políticos en el Reino Unido.

a) *Partido Laborista*

En primer lugar, a la propuesta inicial de prohibir las donaciones extranjeras y de publicar el nombre de los donantes (de persona física y jurídica) a partir de 5.000 libras, los laboristas añadían la obligación de publicar la cantidad exacta donada en cada caso, alejándose así de su propuesta presentada en el *Home Affairs Select Committee* y en su programa electoral de 1997. Después del escándalo de la Fórmula Uno, relacionado con una única donación de un millón de libras, era complicado no defender la necesidad de publicar la cuantía exacta recibida de cada donante. Además, aunque esto les podría perjudicar, los receptores de más donaciones y de mayor cuantía seguían siendo los *tories* (137 donaciones superiores a 5.000 libras frente a 350 en el caso de los conservadores en 1996-1997; de estas, 119 eran superiores a 50.000 libras frente a 21 en el caso de los laboristas)³⁰². Por ello eran los conservadores los que se verían más afectados por la medida.

En segundo lugar, el PL seguía teniendo gran interés por limitar el gasto electoral en el nivel nacional, más aún después del excesivo esfuerzo económico que tuvieron que hacer para afrontar las elecciones de 1997. Puesto que entendían que tal medida no podría ser puesta en práctica de manera unilateral, pues esto les haría perder ventaja competitiva con respecto a los *tories*, la mejor forma de hacerlo era introduciendo un límite legal de 15

³⁰⁰ La nueva tarea encomendada por Blair al CSPL quedaba expresamente recogida de la siguiente manera: "To review issues in relation to the funding of political parties, and to make recommendations as to any changes in present arrangements" (CSPL, 1998a:16. par. 1.6).

³⁰¹ Según una noticia aparecida en *The Times*, (12/11/1997, "Labour cash row hastens funding law", p.1) el Ministro del Interior, Jack Straw, hacía público que introduciría legislación sobre la prohibición de las donaciones extranjeras y sobre la publicación de los nombres de los donantes de más de 5000 libras.

³⁰² CSPL (1998a:49, par. 4.26).

millones de libras que también obligara a sus rivales. Como explicaba la tesorera del PL en la conferencia anual del partido de 1998:

Labour cannot and must not restrict its election spending, unless it can be assured that the Tories will do likewise. To restrict Labour's ability to fight would be even worse for democracy, so we can only overcome the dilemma if new laws are passed which regulate party funding. That is why Tony Blair asked the Chair of the CSPL to come up with proposals to reform party financing (Margaret Prosser, Tesorera del PL, en Labour Party, 1998:64).

En tercer lugar, resulta curioso el viraje experimentado por el PL en esta etapa con respecto a la introducción de financiación pública directa para los partidos. Si bien desde 1976, mientras estaba en la oposición, el PL había apoyado fervientemente esta medida con el fin de mejorar su salud económica, desde su victoria en 1997 el rechazo a la misma fue tajante. Estaba claro que ahora disponían de más recursos para afrontar el día a día de la política sin necesidad de recurrir a una medida tan poco popular como era esta a los ojos del electorado. Como opinaba el Entrevistado 5, del PC, sobre este viraje:

I think if you are in Government you think differently that if you are in opposition. If you are in Government, proposing more state funding for political parties is not popular, unless you could get everybody else on board (Entrevistado 5. Ministro conservador durante la LI Legislatura, Líder de la oposición en la Cámara de los Comunes durante la LII Legislatura y Parlamentario conservador durante todo el periodo considerado).

Por ello lo mejor ahora era justificar su falta de idoneidad en el contexto británico del momento:

At a time of fiscal prudence the Labour Party accepts that the needs of political parties are not the greatest priority in terms of public expenditure. As a result, the Labour Party is not proposing the introduction of an annual subvention to be used for general purposes. or underwriting election expenditure (PL, CSPL, 1998a:222, par. 5.1)

O como justificaba un miembro del Gobierno laborista, utilizando un discurso más propio del PC:

An over-reliance on state funding could absorb parties into the fabric of the state, thereby putting their own institutional needs and those of the state above the needs of those whom they are elected to represent. The health of our democracy is far better served if parties are principally reliant on their own efforts to secure adequate funding. Such an approach compels parties to engage with their members and supporters (Jack Straw. PL, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 34).

En cuarto lugar, se seguía negando a introducir financiación pública indirecta a través de beneficios fiscales para los donantes que hicieran aportaciones inferiores a 500 libras

(*tax relief*). Un sistema que, según reconocían los propios laboristas, beneficiaría a los conservadores:

I think that a tax-relief incentive would benefit, mainly and unfairly, the Conservative Party, and I consider that, rather than administrative complexities, to be a good and principled reason for rejecting it (Denis Macshane, PL, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 78).

Y ello porque, según los laboristas, los *tories* eran los que más donaciones recibían susceptibles de obtener a cambio tales beneficios fiscales:

Tax relief is of value only to people who pay tax and where the donations given are of significant size. It would be of little value to the Labour Party, which has 400.000 members who are paying an average of 20 pounds each to the Labour Party's coffers. It would be of enormous value to our opponents (Mr. Walter, PL, HC Hansard Debates, 13 marzo de 2000, vol. 346, par. 52).

Pero, si bien los laboristas no apoyaban ni la financiación pública directa para gastos electorales y ordinarios, ni la financiación indirecta, sí que planteaban otras medidas con cargo al erario público. En concreto, proponían incrementar la cuantía del denominado *Short Money* y del *Cranborne Money*, destinados al desarrollo del trabajo parlamentario, así como el establecimiento de una nueva partida de ingresos públicos consignada al desarrollo e investigación de nuevas políticas (el denominado *Policy Development Grant*).

Por último, en un gesto por reducir la existencia de donaciones anónimas en el sistema, desde el PL se defendía que todas las donaciones superiores a 50 libras fueran notificadas (no publicadas) ante un órgano de supervisión y control, la *Electoral Commission*, que se convertiría en una de las novedades más importantes aprobadas en el marco de la investigación del CSPL.

b) Partido Conservador

En primer lugar, los conservadores seguían haciendo explícita su oposición a la prohibición de las donaciones extranjeras propuesta por el PL. Contrarios a cualquier medida que pudiera obstaculizar la libertad a la hora de realizar donaciones políticas, y siendo los principales receptores de este tipo de donaciones, los *tories* seguían mostrándose reticentes a su regulación por ley. Para evitar cualquier tipo de sospecha sobre la procedencia de las donaciones percibidas bastaba con el compromiso voluntario de los partidos sobre qué donaciones eran aceptables y cuáles no. La regulación en principio no era necesaria:

We are opposed to measures which create undue obstacles to the giving of donations. [However] we recognise that in recent years public concern about the identity of donors to the major parties has been heightened. That is why the Conservative Party adopted the code of practice recommended by the [...] Home Affairs Select

Committee in 1994, [in which] we have made it clear to donors that any donation to de Conservative Party could not buy influence or honours; that illegally obtained money would not be acceptable [...]; anonymous donations would be refused and that donations from foreign governments would not be accepted. (CSPL, 1998a:237, par. 3).

En segundo lugar, tampoco estarían de acuerdo con la publicidad de los nombres y de la cuantía de las donaciones superiores a 5.000 libras, puesto que defendían el derecho de los donantes al anonimato. Una cuestión que les llevaría también a rechazar en un principio el establecimiento de la obligación de notificar a un órgano de control todas las donaciones superiores a 50 libras:

Although [we] are committed to disclosure there is a case to be made against it [...] in particular when considering calls for full disclosure of the names of donors and the amounts they give. We believe that there is a perfectly honourable case to be made for anonymity (PC, CSPL, 1998a:239, par. 4).

No obstante, a la altura de 1997 resultaba políticamente muy arriesgado negarse a la introducción de publicidad en las donaciones, después de haber salido del Gobierno por los numerosos casos de *sleaze* publicados, y tras haber tratado de abanderar la transparencia en el sistema una vez hecho público el escándalo de la Fórmula Uno. De ahí que, posteriormente, los conservadores suavizaran su postura, por un lado, en el sentido de publicar los nombres de los donantes, aunque no la cantidad donada y, por otro, en el sentido de aceptar la obligación de notificar las donaciones recibidas a la *Electoral Commission*.

En tercer lugar, los *tories* se seguían negando a limitar el gasto electoral en el nivel nacional por ser la formación que hasta la fecha había conseguido invertir más en campaña gracias a su tradicional hegemonía económica. Si bien tras las elecciones de 1997 su economía había sufrido un importante revés, el objetivo del partido era recuperarse como siempre había hecho, para lo cual trataría de conseguir que la legislación no limitara demasiado su libertad de actuación a la hora de financiarse en el futuro. Públicamente, sin embargo, justificaba su oposición al límite al gasto aludiendo a las implicaciones en términos de libertad de expresión que tal medida tendría sobre los partidos: "First, it is very hard to enforce and secondly, it involves putting a limitation of freedom of speech" (CSPL, 1998b:499, par. 6132).

En cuarto lugar, los *tories* mantenían su tradicional oposición a la financiación pública directa³⁰³, aunque ahora sí estarían de acuerdo con incrementar la financiación indirecta vía

beneficios fiscales para los donantes de los partidos, pues esto les beneficiaría, mientras que perjudicaría a sus rivales. Asimismo, al igual que el PL, los conservadores apoyaban el incremento del *Short Money* y del *Cranborne Money*, así como la creación de una nueva partida de financiación pública destinada al desarrollo de nuevas políticas (*Policy Development Fund*). Una medida que implicaba un incremento de la financiación pública sin asumir el coste ideológico y electoral que les podía suponer el apostar abiertamente por la financiación pública directa.

c) *Partido Liberal Demócrata*

A la altura de 1997, los liberales ya no apoyaban explícitamente la prohibición de las donaciones extranjeras. Si bien en el *Home Affairs Select Committee* habían planteado dudas al respecto, ahora su posicionamiento era claro: lo más importante no era prohibirlas, sino establecer un límite máximo de 50.000 libras para todas las donaciones, nacionales y extranjeras, de personas físicas o jurídicas, que recibieran los partidos durante un año contable. Se trataba de una medida que favorecería claramente a los partidos pequeños en detrimento de los grandes, pues contribuiría a reducir la distancia económica entre los ingresos de unos y otros. No obstante, a la hora de defender su propuesta aludía a la necesidad de evitar que las grandes donaciones comprasen las voluntades de los partidos: “the only way that we believe that one can remove the risk of people buying influence and access is to put a cap on donations” (CSPL, 1998b:98, par.1059). Una propuesta tajantemente rechazada por los dos partidos mayoritarios, a los que el establecimiento de un límite máximo a las donaciones les supondría un impedimento muy importante a la hora de financiarse y, sobre todo, a la hora de conseguir ventaja competitiva con respecto al adversario.

En segundo lugar, los liberales estaban de acuerdo con publicar el nombre y la cuantía de las donaciones recibidas por los partidos, pero en vez de a partir de 5.000 libras (como apoyaban los laboristas), consideraban que el límite debía situarse en 1.000 libras, cifra a partir de la cual se debería exigir transparencia a las donaciones.

En tercer lugar, y al igual que habían hecho en el *Home Affairs Select Committee*, los liberales seguían apoyando la limitación del gasto electoral en el nivel nacional. En concreto, consideraban que la cifra más adecuada era la de 10-12 millones de libras, en vez de los 15 millones propuestos por los laboristas. Se trataba de una medida que, en cualquier caso, les beneficiaría pues con ella podrían evitar que los conservadores siguieran

incrementando su gasto de forma ilimitada haciendo que el resto de formaciones tuvieran que ir a remolque. Como ellos mismos afirmaban:

[...] it may prove easier to ensure 'a level playing field' between the major parties by introducing maximum national expenditure limits and policing the expenditure than by seeking to control every item of income (CSPL, 1998a: 245).

En cuarto lugar, la financiación pública directa tanto para gastos electorales como ordinarios seguía siendo clave para los liberales demócratas. Así lo hacía explícito un miembro del partido al CSPL: "I am more and more convinced that an increased element of state funding is the only thing that will really solve the sleaze issue" (Lord Razzal, PLD, CSPL, 1998b: 513, par. 6301). Asimismo, también apoyarían cualquier mecanismo que incrementase la financiación pública, ya fuese indirecta (vía beneficios fiscales para los donantes) o bien a través del *Short Money*, del *Cranborne Money* y del *Policy Development Grant*.

Pero, aunque las tres formaciones ahora sí estarían dispuestas a introducir legislación, y además coincidían en incrementar la financiación estatal vía *Short Money*, *Cranborne Money* y *Policy Development Fund*, así como en el establecimiento de la *Electoral Commission* como órgano de supervisión y control, las sinergias entre ellas no fueron frecuentes con respecto al contenido de una ley de financiación. Al contrario, como había ocurrido en el seno del *Home Affairs Select Committee* en 1994, sus discrepancias prevalecieron en la mayor parte de las propuestas presentadas, siendo el enfrentamiento y la acusación una práctica muy recurrente dentro de CSPL.

El Cuadro 3.7 muestra un resumen de las posiciones defendidas por los tres principales partidos británicos en el marco del CSPL. Asimismo, incluye las recomendaciones del citado Comité sobre las cuestiones apuntadas y la respuesta del Gobierno de Blair ante las mismas, las cuales serían incluidas en el Proyecto de Ley presentado en julio de 1999.

Cuadro 3.7: Posturas defendidas ante el CSPL en su informe sobre financiación de partidos políticos, recomendaciones del CSPL y propuestas del Gobierno en respuesta a tales recomendaciones. PC, PL y PLD.

		PC	PL	PLD	Recomendac. del CSPL	Iniciativa Gobierno (Bill 34)
Crear ley de financiación		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Financ. pública	Directa para gastos ordinarios y electorales	NO*	NO*	SÍ*	NO*	NO*
	Indirecta	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO
Límites al gasto electoral en el nivel nacional		NO	SÍ (15 mill.)	SÍ (10-12 mill.)	SÍ (20 mill.)	SÍ (20 mill.)
Publicidad de donaciones de personas físicas y jurídicas (> 5.000 libras al año)		SÍ. Publicar nombres, no cantidad donada	SÍ. Publicar nombres y cantidad donada	SÍ. A partir de 1.000 libras al año. Publicar nombres y cantidad donada	SÍ. Publicar nombres y cantidad donada	SÍ. Publicar nombres y cantidad donada
Prohibición donaciones extranjeras		NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Notificar (pero no publicar) todas las donaciones a partir de 50 libras		NO	SÍ	--	SÍ	SÍ
Control y sanciones por la <i>Electoral Commission</i>		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Establecer un límite máximo a la cantidad anual donada		NO	NO	SÍ (50.000 libras)	NO	NO

Elaboración propia. *Pero sí dispuesto a aumentar *Short Money* y *Cranborne Money*, y a incluir el denominado *Policy Development Fund* para que todos los partidos pudieran diseñar y desarrollar sus programas electorales.

Con un escenario de este tipo no hubiese sido difícil imaginar que todo el trabajo del CSPL pudiese quedar en papel mojado. No obstante, a diferencia de lo ocurrido cuatro años antes en el seno del *Home Affairs Select Committee*, en esta ocasión los partidos británicos estaban de acuerdo en la necesidad de iniciar el camino hacia la transparencia con la creación *ex novo* de una ley de financiación. La sucesión de escándalos durante los últimos años había convertido en un *issue* esta cuestión, lo que hacía ineludible esta vez la intervención política sobre la materia. Además, como ya se ha dicho, a diferencia de ocasiones anteriores, el partido del Gobierno tenía en este momento un especial empeño por abanderar la transparencia del sistema. Estaba en juego su credibilidad ante el electorado, así como su interés por aprovechar las circunstancias para reducir la distancia económica con respecto a los conservadores. Como exponía uno de los expertos que participó en la investigación del CSPL:

The Committee's enquiry is held in unusual circumstances. All the main political parties have determined to end the secrecy surrounding large donations to their funds from individual contributors. The Government is committed to introduce legislation

about disclosure and about foreign donations (Prof. Pinto-Duschinski, CSPL, 1998a: 93. par. 1).

Los otros partidos habían propuesto también su modelo ideal de sistema de financiación, si bien la publicidad de las donaciones a partir de 5.000 libras y la prohibición de las donaciones extranjeras serían aprobadas con o sin el acuerdo de todas las formaciones.³⁰⁴

El informe del CSPL sobre financiación de partidos fue publicado en octubre de 1998 y un mes más tarde recibía el visto bueno de la Cámara de los Comunes.³⁰⁵ En él se recomendaba, además de las dos cuestiones antes mencionadas, el establecimiento de un límite máximo de 20 millones de libras al gasto electoral por cada partido político, la prohibición de las donaciones anónimas por encima de 50 libras, la creación de la *Electoral Commission* como órgano de supervisión y control, y la negativa a la financiación pública directa, aunque se aprobaron a cambio una serie de partidas presupuestarias indirectas.³⁰⁶

El paso más importante ya estaba dado. El consenso entre los partidos se había logrado sobre el contenido del informe. Votar en su contra hubiera resultado muy costoso dada la autoridad moral del CSPL y la repercusión mediática que la publicación del informe estaba teniendo. Además, sabiendo de antemano que la publicidad de las donaciones superiores a 5.000 libras y la prohibición de las donaciones extranjeras serían aprobadas en cualquier caso, al PC —previendo una merma de sus ingresos por tal motivo— le interesaba apoyar el establecimiento de un límite superior al gasto electoral pese a que en un principio se había negado a aceptarlo (Cuadro 3.7). Si iba a contar con menos ingresos (puesto que la publicidad en las donaciones podría disuadir a los grandes donantes a no hacerlo), le convenía reducir también el esfuerzo económico en campaña ante la posibilidad de que el PL pudiera superarle en el gasto. De ahí que finalmente apoyara el establecimiento de un límite al mismo.

Asimismo, puesto que estaba claro que la financiación pública directa no iba a ser apoyada ni por los conservadores ni por los laboristas por las razones anteriormente comentadas, los liberales demócratas renunciaron a seguir apoyándola en aras del consenso. A cambio, todas las formaciones quedarían satisfechas por el incremento de la financiación

³⁰⁴ De hecho, el Partido Conservador, aunque no estaba de acuerdo con su prohibición, aceptó su no recepción de manera voluntaria (CSPL, 1998a:238). Posteriormente, se aceptó su prohibición por ley, tal como apoyaba el Gobierno.

³⁰⁵ HC Hansard Debates, 9 de noviembre de 1998, vol. 319, par. 47-116.

³⁰⁶ Se publicaron un total de cien recomendaciones. De ellas se han tomado aquellas relacionadas estrictamente con el objeto de la investigación. Otras recomendaciones tenían que ver con la reforma del sistema de concesión de títulos nobiliarios para que hubiera un mayor control y con la regulación del referéndum.

pública vía *Short Money* y *Cranborne Money* y a través del establecimiento del denominado *Policy Development Fund*; medidas todas ellas recomendadas por el CSPL y sobre las que laboristas y conservadores (también los liberales demócratas) estaban de acuerdo desde un principio, evitando así el coste político que les supondría hablar abiertamente de un incremento de la financiación pública directa. Aunque, como contrapartida, las formaciones políticas tenían que dejarse controlar por un organismo externo (la *Electoral Commission*) e incrementar la transparencia de sus cuentas, el beneficio obtenido en términos de reputación y en términos económicos les seguía compensando.

Ahora solo faltaba que el Gobierno laborista asumiera tales recomendaciones y las pusiera en práctica a través de una ley de financiación de los partidos. Así lo hizo. En julio de 1999 se publicaba la propuesta legislativa del Gobierno y el 20 de diciembre de ese año se iniciaba su trámite parlamentario.³⁰⁷ Pero aunque la propuesta contenía la gran mayoría de las recomendaciones del CSPL³⁰⁸, incluía varios puntos en los que el Gobierno se separaba claramente de ellas y, por lo tanto, del consenso establecido.

En primer lugar, la iniciativa legislativa del Gobierno rechazaba el establecimiento de un sistema de financiación pública indirecta en el que las pequeñas donaciones individuales (hasta un límite máximo de 500 libras) pudieran recibir beneficios fiscales (*tax relief*); una medida, como ya se vio, apoyada desde el inicio por conservadores y liberales demócratas, así como por el propio CSPL. En segundo lugar, se reducían las sanciones impuestas a los partidos en caso de que aceptaran una donación no permitida. En este punto el Gobierno abogaba por que se devolviera la donación percibida, mientras que el CSPL había establecido que se tuviera que devolver una cantidad de hasta diez veces la cantidad donada. Y, en tercer lugar, algo significativo: se aumentó el límite a partir del cual se podrían recibir donaciones anónimas. Esto es, si bien el CSPL recomendó, a propuesta de los propios

³⁰⁷Entre una fecha y la otra se abrió un plazo para que los diferentes partidos pudieran realizar recomendaciones al texto presentado por el Gobierno. La propuesta definitiva resultante, la Bill 34, fue la que inició su trámite parlamentario a partir del 20 de diciembre de 1999. Ver HC Hansard Debate, 20 de diciembre de 1999, vol. 341; HC Hansard Debate, 10 de enero de 2000, vol. 342; HC Hansard Debate, 17 de enero de 2000, vol. 659; HC Hansard Debate, 14 de febrero de 2000, vol. 344; HC Hansard Debate, 16 de febrero de 2000, vol. 344; HC Hansard Debate, 28 de febrero de 2000, vol. 345; HC Hansard Debate, 13 de marzo de 2000, vol. 346; HC Hansard Debate, 14 de marzo de 2000, vol. 346; HL Hansard Debate, 16 de marzo de 2000, vol. 610; HL Hansard Debate, 3 de abril de 2000, vol. 611; HL Hansard Debate, 11 de mayo de 2000, vol. 612; HL Hansard Debate, 10 de octubre de 2000, vol. 617; HL Hansard Debate, 12 de octubre de 2000, vol. 617; HL Hansard Debate, 18 de octubre de 2000, vol. 617; HC Hansard Debate, 26 de octubre de 2000, vol. 355; HC Hansard Debate, 29 de noviembre de 2000, vol. 357; HC Hansard Debate, 30 de noviembre de 2000, vol. 357.

³⁰⁸ Ver *The Funding of Political Parties in the United Kingdom: the Government's proposals for legislation in response to the fifth report of the Committee on Standards in Public Life*, Cm 4413, 29 July 1999 (<http://www.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm>). Consultado en julio de 2011.

laboristas, que se notificaran a la *Electoral Commission* todas las donaciones superiores a 50 libras para que estas quedaran registradas (aunque no se hicieran públicas), ahora el límite pasaba a situarse en 200 libras. Con ello se facilitaba la obtención de donaciones exentas de cualquier tipo de control y publicidad por parte de los partidos políticos, dado que estos no tendrían que verificar la fuente de ninguna donación recibida inferior a 200 libras, ni tendría que registrar el nombre ni la dirección del donante. Una práctica que indudablemente aumentaría la posibilidad de evadir los requisitos de publicidad contenidos en la propia legislación, puesto que se podrían hacer múltiples pequeñas donaciones por debajo de 200 libras que superasen incluso las 5.000 libras, y evitar la obligación de publicar la identidad y la cuantía donada a partir de esta última cantidad.³⁰⁹

Si bien desde el inicio el Gobierno había insistido en la importancia del consenso en torno al contenido de la ley ("we wish, as much as possible, to proceed on the basis of consensus. [...] The time has come to get down to the business of restoring public confidence in our political institutions")³¹⁰ dicho consenso estuvo a punto de romperse durante su trámite parlamentario. La no inclusión del sistema de *tax relief* en la propuesta de ley del Gobierno se convirtió en el punto focal del conflicto partidista.³¹¹ Los laboristas argumentaban que se trataba de una forma de financiación pública encubierta y que, además, existían otras prioridades presupuestarias.³¹² Algo que desde las filas conservadoras se criticó achacándole una actitud ventajista al partido del Gobierno:

[I]t is particularly important for Government to resist the temptation to tweak the Neill committee's recommendations to seek party advantage (George Young, PC, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 46).

Y argumentaban esta afirmación diciendo que otras medidas aprobadas por el Gobierno también suponían una carga al erario público (*Short Money, Policy Development Fund*), por lo que si no aprobaba el establecimiento de un sistema de *tax relief* era meramente por una cuestión de interés partidista:

Other recommendations in Neill had resource implications, but the Government have taken them in their stride. They have increased the Short money; [...] and they are paying £2 million, which will be allocated yearly, as policy development grants. [...]

³⁰⁹ Parliament and Constitution Centre (2000: 20).

³¹⁰ Jack Straw, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 45.

³¹¹ También lo fue la regulación de las subvenciones públicas para el referéndum. Un aspecto sobre el que los partidos tenían gran interés teniendo en cuenta la inminencia del referéndum sobre el euro y el hecho de que el PC fuera el único partido que apoyaba el no.

³¹² Como explicaba un miembro del *Home Department*: "The Government are not persuaded of the case for tax relief on donations. It would amount to general state aid by another route, and the Government have to balance the loss of revenue that such relief would entail against other spending priorities" (Mike O'Brien, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 114).

It is difficult to argue that the £4 million in that particular recommendation would break the bank, and rejecting it exposes the Government [...] to the argument about seeking advantage. [...] [I]t is perverse to criticise parties for over-dependence on large donors, but then to reject the very recommendation that would reduce that over-dependence (George Young, PC, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 52).

En definitiva, como expresaba el Entrevistado 5, líder de la oposición en la Cámara de los Comunes durante la tramitación de la PPERA 2000: “the Government didn’t implement one of the recommendations of the CSPL, the one which they saw that wouldn’t benefit their payments”. O, como recordaba al respecto el Entrevistado 4, parlamentario del PLD:

There was a lot of discussion about what the actual practical effect of tax relief would be. The assumption was in the late ninety nineties that it would help one party more than others, because it was assumed that the sort of people who would benefit from any sort of tax regime that encouraged support to political parties would be that of better income, and that of better income tended to vote Conservative.

Pero, por encima de tal enfrentamiento, existían puntos en común que propiciaron el acuerdo. A todos los partidos les interesaba limitar el excesivo gasto en campaña; incluso a los conservadores, que contaban con un déficit de 4 millones de libras difícil de saldar dada la caída en las donaciones corporativas y la previsible merma de sus ingresos que supondrían los nuevos requisitos de transparencia.³¹³ Asimismo, a todos los partidos les interesaba aumentar las partidas de *Short* y *Cranborne Money*, y crear el denominado *Policy Development Grant*. Una suerte de financiación pública directa creada *ex novo* de la que se beneficiarían todas las formaciones políticas con representación parlamentaria (con al menos dos escaños), y que no generaría coste alguno ante un electorado opuesto de manera rotunda a la financiación pública directa de los partidos. Incluso los partidos regionales (Plaid Cymru, SNP, Social and Democratic Labour Party, Ulster Unionist Council, UK Unionist Party y Alliance Party), independientemente de que estuvieran de acuerdo o no con la financiación pública directa, apoyaban tales partidas de fondos públicos destinadas al trabajo parlamentario.³¹⁴

Además, la inminencia del referéndum sobre el euro, que tenía prevista su celebración en 2001, y el hecho de que el PC fuera la única formación que apoyaba la opción del "no" en la campaña, convertían la cuestión de la financiación en esta materia en un *issue* de

³¹³ Según se publicaba en la prensa en 1998, las donaciones corporativas a los tories habían caído de 4,86 millones en 1992 a 2,8 millones en 1997 (*The Times*, 1/12/1998, “Weetabix breaks Tory fund fast”, p. 2). Ver también *The Times*, 6/06/1998, “Cash-hungry Tories raise charge for new members”, p. 2.

³¹⁴ Plaid Cymru y el Social Democratic and Labour Party apoyaban la financiación pública directa, el resto de partidos regionales, sin embargo, se oponían a ella.

importancia ineludible.³¹⁵ Era necesario regular de manera inaplazable esta cuestión, como también lo era limitar el excesivo gasto en campaña.

Por ello, aunque en la Cámara de los Lores seguían existiendo puntos de conflicto, y pese a que ninguna formación, excepto el partido del Gobierno, estaba de acuerdo con guillotinar el proceso parlamentario de la ley, puesto que pretendían seguir debatiendo su contenido por más tiempo³¹⁶, finalmente esta fue aprobada de manera consensuada en su contenido fundamental y promulgada el 30 de noviembre de 2000.³¹⁷ Como se afirmaba desde el Gobierno:

The large number of amendments that we tabled in Committee, many of which were first suggested by the Opposition, show that the Government were prepared to listen and to move forward, as far as possible, by consensus. Perhaps we have not always achieved consensus, but we can claim to have achieved it in large measure (Mr. O'Brien, PL, 14 de marzo de 2000, vol. 346, par. 269).

O como se exponía desde el PC:

My party will not obstruct Third Reading for the reasons that it did not obstruct Second Reading. The Bill has a key role to play in cleaning up British politics by setting out a framework with clear rules [...] and greater transparency. [...] No party is above criticism and we have a common interest in elevating esteem for our profession (Sir George Young, PC, HC Hansard Debates, 14 de marzo de 2000, vol 346, par. 270).

Y según se afirmaba desde el PLD:

Most of the measures contained within it have my support. In so far as the Bill is fostering openness about giving, it must enjoy the support of the House. We shall certainly support it tonight (Robert MacLennan, PLD, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 55).

Sin embargo, otras cuestiones relacionadas con la transparencia y con el control en la financiación de partidos —tales como reducción de las sanciones por incumplimiento de la

³¹⁵ Ver BBC News, "The UK and the euro referendum", 1 de diciembre de 1998, http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/the_launch_of_emu/the_uk_and_emu/225430.stm. Consultado el 1 de septiembre de 2010. Ante el precedente del referéndum sobre la Asamblea de Gales (celebrado el 18 de septiembre de 1997), en la que se dieron fondos públicos en apoyo del "sí", pero no en apoyo del "no", la regulación de este tipo de convocatoria electoral era del interés de todas las formaciones. Además del referéndum sobre la incorporación a la zona euro, el Gobierno había adquirido el compromiso de convocar un referéndum para cambiar el sistema electoral mayoritario vigente. Ninguno de ellos se llevó finalmente a cabo.

³¹⁶ El texto de la ley comenzó su trámite parlamentario en la Cámara de los Lores el 11 de mayo de 2000, si bien el proceso estuvo paralizado hasta el 10 de octubre de ese año. Se presentaron 666 enmiendas y antes incluso de debatirlas en la Cámara de los Comunes, el Gobierno guillotiné el proceso, para que este no se alargara más en el tiempo. El resto de los partidos criticó este hecho diciendo que la razón del mismo estribaba en que el Partido Laborista no estaba dispuesto a debatir más por miedo a que ciertas cuestiones contrarias a su posicionamiento lograran convencer a la Cámara, especialmente en lo referente al establecimiento del sistema de *tax relief*. Para ahondar sobre esta cuestión, ver HC Hansard Debates, 29 de noviembre de 2000, vol. 357 cols. 984-1034.

³¹⁷ Sus preceptos fueron entrando en vigor en distintos momentos desde su promulgación, hasta julio de 2001 (ver HC Hansard Debates, 30 enero de 2001, vol. 362, par. 161w-162w).

ley, la ampliación del límite para la obtención de donaciones anónimas, la necesidad de un mayor control para evitar la compra-venta de títulos nobiliarios³¹⁸ o la importancia de acabar con los préstamos a bajo interés (que no serían más que donaciones encubiertas y fuera de control)—, apenas aparecieron en los debates sobre el borrador de la ley. Es más, en estos dos últimos casos, ni siquiera se incluyeron en el texto. Existían una serie de materias sobre las que todos los partidos tenían un interés inminente y eso forzó el consenso necesario para que la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* fuera aprobada.

3.2.4. *La respuesta política en Reino Unido: la PPERA 2000*

Según se ha visto hasta ahora, de los diversos escándalos acaecidos durante la última etapa de Gobierno conservador y, sobre todo, del caso de la *Fórmula Uno*, que implicó al recién estrenado Gobierno de Blair, surgió la necesidad de encomendar al CSPL una investigación sobre la financiación de partidos políticos. De sus recomendaciones saldría el diseño de la PPERA 2000 como mecanismo de control y transparencia en este ámbito. El encargo realizado por Blair al denominado *Neill Committee* resultó, en tales circunstancias, una estrategia muy rentable en términos económicos y de reputación para el partido del Gobierno. Asimismo, a todos los grupos políticos, y no solo a los dos principales, les interesaba tomar partido en las negociaciones y debates de los cuales surgiría la PPERA 2000. Y por ello la estrategia del Gobierno laborista no solo fue políticamente rentable para él en términos de reputación, sino que también contribuyó a crear un clima de apoyo generalizado a la introducción de una mayor regulación y transparencia en la financiación de los partidos británicos. El espíritu conciliador prevaleció entre las partes, permitiendo superar cualquier desavenencia en cuanto a su contenido, y dando lugar finalmente a la aprobación consensuada de la *Political Parties, Election and Referendum Act* en noviembre de 2000.

En la presentación ante la Cámara de los Comunes de la Ley, se resaltaba su importancia como marco regulatorio para dotar de transparencia y control al sistema de

³¹⁸ El propio Jack Straw se negó a tratar el asunto durante los debates de la Ley: "I am certainly fully aware that people from all parties who give distinguished public service, often based on their political position, are honoured by the Government. [...] It is a matter of order in the House that we do not question the award of honours, save on a substantive motion, so, if he will excuse me, I will not pursue that matter" (Jack Straw, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 43).

financiación política, así como para mejorar la reputación de todos los partidos y del sistema en su conjunto por los escándalos acaecidos. Como exponía un miembro del Gobierno en sede parlamentaria: “For the first time, how political parties conduct themselves will be the subject of statutory regulation” (Jack Straw, HC Hansard Debates, 10 de enero de 2000, vol. 342, par. 34). Y proseguía:

At the heart of the Bill's provisions is the need to ensure that the funding of political parties is open and transparent. Greater transparency will not only strengthen the accountability of political parties but help to buttress their financial standing. The secrecy that has hitherto been permitted to political parties in their funding, and the scandals to which such secrecy has given rise in recent years, have undoubtedly left a sour taste. In contrast, all political parties—and the reputation of our political system as a whole— will benefit from the Bill (Jack Straw, HC Hansard Debates, 10 enero 2000, vol. 342, par. 35)

Pero aun presentándose la transparencia como un elemento clave a la hora de justificar la creación de la Ley, la importancia fundamental de esta para los partidos en su conjunto radicaba en el considerable incremento de la financiación pública que dicha regulación contemplaba para el trabajo parlamentario, así como en el límite que se establecía al gasto electoral en el nivel nacional para cualquier tipo de comicios. Otras cuestiones, como la prohibición de las donaciones extranjeras o la reducción de las donaciones anónimas, generarían más beneficios en unos partidos que en otros, si bien lo anterior merecía lo suficientemente la pena como para aceptar con él el resto del contenido de la ley.

Con ello los partidos se aseguraban su subsistencia económica en un momento en el que las numerosas convocatorias electorales generadas a partir del proceso de *devolution*, junto con la previsión de distintos referenda, vaticinaban un gran endeudamiento en los mismos por el lado del gasto. Además, por el lado de los ingresos, también se hacía necesario regular de alguna manera un incremento de la financiación pública, si bien la medida era todavía demasiado impopular como para que se aprobara una partida anual de financiación directa procedente del Estado para gastos electorales y ordinarios. Como expresaba el Entrevistado 1 en relación con el poco alcance de la PPERA 2000 en materia de financiación pública, dadas las necesidades económicas de los partidos:

The 2000 Act didn't regulate all aspects of political party funding. For example, it didn't take the debate of state funding of political parties any further, so arguably it is only one part of the way. [...] Conceptually, I think all the parties are in favour of additional state funding, [...] but the main opposition to state funding of political parties through taxation is always the public (Entrevistado 1. Secretario del *Committee on Standards in Public Life*).

Junto las medidas antes citadas, la PPERA 2000 establecía por vez primera la obligación de registrar y publicar las cuentas de los partidos, la prohibición de recibir donaciones extranjeras, así como donaciones anónimas a partir de 200 libras, la obligación de publicar los nombres de los donantes y la cantidad donada, el establecimiento de un sistema de sanciones por incumplimiento, y otras cuestiones relacionadas con el referéndum y con el resto de convocatorias electorales.³¹⁹ Es decir, con la PPERA 2000 se configuraba un sistema de financiación altamente regulado en el que, si bien se mantenía la tradicional fuente de ingresos de carácter privado —vía donaciones de personas físicas y jurídicas— como la piedra angular del sistema, ahora se acompañaba de distintos límites, controles, obligaciones de publicidad y cierta dotación de dinero público que contribuirían a reducir el riesgo de dependencia de los partidos de intereses privados indebidos.

Ahora bien, ¿realmente los partidos y los políticos se ataron las manos con esta Ley, o por el contrario, se dejaron aspectos fuera de control? ¿En qué medida la PPERA 2000 contribuía a la transparencia del sistema con objeto de disminuir las posibilidades de corrupción política en la financiación de partidos? Un análisis de sus debilidades y fortalezas nos dará las claves para responder a estas preguntas.

Con respecto a la *financiación pública*, la PPERA 2000 recogía por vez primera en el sistema británico una partida de ingresos para los partidos políticos procedente directamente de los Presupuestos Generales del Estado, aunque en ningún caso se expresaba explícitamente como tal. Se trataba del denominado *Policy Development Grant*, definido en el texto de la Ley como “a grant to a represented registered party to assist the party with the development of policies for inclusion in any manifesto” (art. 12.1.a). El reparto de tales subvenciones anuales se haría teniendo en cuenta el número de escaños obtenidos en las últimas elecciones generales por las formaciones representadas en la Cámara de los Comunes, siempre que no se superase la cantidad máxima de dos millones de libras en total. Asimismo, no todos los partidos serían receptores de tal partida de ingresos; solo la recibirían aquellas formaciones que tuvieran al menos dos parlamentarios en dicha Cámara. Por tanto, si bien de esta forma se establecía que los partidos políticos tuvieran una fuente

³¹⁹ Como su propio título extenso establecía: "An Act to establish an Electoral Commission; to make provision about the registration and finances of political parties; to make provision about donations and expenditure for political purposes; to make provision about election and referendum campaigns and the conduct of referendums; to make provision about election petitions and other legal proceedings in connection with elections; to reduce the qualifying periods set out in sections 1 and 3 of the Representation of the People Act 1985; to make pre-consolidation amendments relating to European Parliamentary Elections; and for connected purposes" (PPERA, 2000).

de recursos asegurada anualmente para asistirles en la elaboración de los programas electorales —lo que reduciría su dependencia de la financiación privada, al menos en este ámbito tan concreto—, al dejar exentos de esta fuente de financiación a los partidos extraparlamentarios —y a aquellos con menos de dos escaños en la Cámara— la norma contribuía colateralmente a mantener el sistema de partidos existente. Es decir, recibirían financiación pública aquellos que ya de por sí recibían otros ingresos procedentes del Estado (*Short Money*, *Cranborne Money* y financiación indirecta)³²⁰, lo cual dificultaba que otras nuevas formaciones (o aquellas con apoyo regional, pero con menos de dos escaños en la Cámara de los Comunes) consiguiesen una mayor representación en Westminster.³²¹ Esta cuestión no solo contribuiría a reducir la competencia entre partidos —afectando, por tanto, al control prospectivo por parte de los ciudadanos—, sino que también la distorsionaría, en la medida que en unos partidos recibirían más privilegios que otros a la hora de posicionarse estratégicamente ante electorado. Y todo ello sin dejar claro ante una ciudadanía reticente a financiar a los partidos con dinero público que, efectivamente, existía una partida presupuestaria de ese tipo en el texto de la Ley.³²² Y aún peor, cuando resultaba muy complicado controlar que tales fondos eran efectivamente utilizados por los partidos para el desarrollo de las políticas que irían incluidas en sus respectivos programas electorales, y no para otras cuestiones relacionadas con su gasto rutinario o electoral (Parliamentary and Constitution Centre, 2000: 57).

Pero si la financiación pública podía constituir una fuente de problemas en el sistema británico, más inconvenientes se derivaban de la financiación privada de los partidos. A este respecto, resultaba problemática, en primer lugar, la no inclusión en el texto de la Ley de

³²⁰ De hecho, tanto el *Short Money* como el *Cranborne Money* se asignan en función del número de escaños y de votos conseguidos por cada partido en las últimas elecciones. En el primer caso, a partir de la Resolución de la *House of Commons* de 26 de mayo de 1999 (HC Hansard Debates, 26 de mayo de 1999, vol. 332, par. 427-9), se incrementó la cantidad asignada por cada escaño y voto conseguido. Asimismo, se introdujo una nueva partida de financiación pública destinada a financiar la oficina del líder de la oposición, que se sumaría a las partidas ya existentes de *Short Money* (el fondo general y el fondo para los gastos de viaje para los partidos de la oposición en el seno de la Cámara de los Comunes). Todas ellas fueron medidas recomendadas por el CSPL en su informe sobre la financiación de los partidos políticos. La citada Resolución ha sido actualizada en marzo de 2004. En el caso del *Cranborne Money*, a partir de la Resolución de 29 de julio de 1999 (HL Hansard Debates, 29 de julio de 1999, vol. 604, par. 1677-1684) se incrementó la cantidad destinada a tal fin y se acordó la introducción de asistencia económica al *Convenor of Crossbench Peers*. Esta resolución ha sido actualizada en julio de 2002. Para más información, ver Kelly (2010).

³²¹ Según *The Elections (policy Development Grants Scheme) Order 2002*, que desarrolla la PPERA en lo referido al reparto de los *Policy Development Grants*, aquellos partidos con representación en los parlamentos regionales o en el Parlamento Europeo, pero que no tuviesen representación (al menos 2 MPs) en la Cámara de los Comunes, no podrían recibir tal partida de financiación procedente del Estado.

³²² En este sentido, resulta significativo que la única referencia a los *Policy Development Grants* que aparece en la Ley se sitúa en uno de los apartados referidos a las funciones de la *Electoral Commission* (ver arts. 5-13 PPERA).

límite máximo alguno a las donaciones tanto individuales como institucionales recibidas por los partidos políticos. Se trataba de una debilidad flagrante teniendo en cuenta que uno de las principales hechos que impulsaron la creación de la Ley era la sospecha de que las grandes donaciones recibidas tanto por conservadores como por laboristas durante la década de los noventa podrían haber dado lugar a un *quid pro quo* por parte de estos en lo que a decisiones políticas se refiere. Una situación que, de producirse, redundaría en una merma total de la capacidad de control ciudadano sobre tales decisiones, a causa de la distorsión introducida por intereses privados ajenos al escrutinio público. Pues bien, ante este escenario, no se optó por la limitación de las donaciones (bien estableciendo un techo máximo, como proponían los liberales demócratas, o bien prohibiendo las donaciones de personas jurídicas), sino que se abogó por que cada partido llevara un registro contable de las mismas y que fueran publicadas aquellas que individualmente o en agregado superasen una determinada cantidad (5.000 libras).³²³

Aunque loable, esta apuesta por la transparencia dejaba importantes lagunas jurídicas sin cubrir que derivaban en un segundo problema: la falta de control institucional y público sobre aquellas donaciones inferiores a la citada cantidad. Si bien los partidos estaban obligados por ley a registrar todas las donaciones obtenidas, solo tendrían que presentar ante la *Electoral Commission* aquellas que superasen individualmente o en agregado la cantidad de 5.000 libras, por lo que solo estas últimas estarían realmente controladas por un organismo externo. Una laguna que dificultaba el poder asegurar que los partidos no estaban recibiendo donaciones fraccionadas inferiores a tal cantidad para evitar así su control. Más aún cuando, si bien las donaciones anónimas quedaban prohibidas expresamente por el artículo 54.1.b PPERA³²⁴, aquellas cantidades obtenidas por los partidos inferiores a 200 libras no entraban dentro de la definición de donación estipulada por la Ley —a no ser que en agregado superasen la cantidad de 5.000 libras— (art. 52.2.b PPERA)³²⁵, lo que dejaba fuera de todo control el pago fraccionado inferior a tal cantidad

³²³ Art. 62 PPERA en época no electoral y art. 63 durante el periodo electoral. En caso de que la donación fuera recibida por una de las unidades contables del partido (y no por la organización central del mismo), la obligación de reportar la donación ha de cumplirse a partir de 1.000 libras (art. 62.11 PPERA). Estos requisitos de control sobre las donaciones no se han aplicado a los partidos de Irlanda del Norte hasta 2007 dadas sus circunstancias especiales con respecto a la posible intimidación de aquellos que realizan donaciones a los partidos. Ver PPERA 2000 (Disapplication of Part IV for Northern Ireland Parties), Order 2001 y 2005.

³²⁴ Este artículo establecía: "A donation received by a registered party must not be accepted by the party if the party is (whether because of donation is given anonymously or by reason of any deception or concealment or otherwise) unable to ascertain the identity of that person". Sin embargo, era el partido mismo quien tendría que rechazarla de motu proprio, sin que existiera control sobre ello.

³²⁵ "For the purposes of this Part [Control of donations to registered parties and their members], there shall be disregarded [...] any donation whose value [...] is not more than 200 pounds" (art. 52.2.b PPERA).

recibido por las diferentes formaciones políticas.³²⁶ Una laguna que no solo atentaba contra la necesaria transparencia, sino que podía llegar a generar también ciertas asimetrías entre los partidos, al permitir que unos contasen con un mayor nivel de financiación que otros y, por tanto, con un mayor margen de maniobra electoral.

Un peligro que también podría provenir de una tercera debilidad de la Ley en relación con la financiación privada: la posibilidad de que los préstamos realizados a los partidos políticos pudieran derivar en donaciones encubiertas fuera de todo control. Y es que, aunque la Ley recogía esta cuestión al incluir tales préstamos dentro de la definición de donación, se refería únicamente en su articulado a "any money lent to the party otherwise than on commercial terms" (art. 50.2.e PPERA). Es decir, según esto, solo entrarían dentro de la definición de donación y, por tanto, estarían sujetos a control, aquellos préstamos concedidos de forma preferencial, bien porque se hicieran a un interés más bajo o bien porque se estableciera para su amortización un plazo más largo del habitual. En tales casos el partido únicamente estaría obligado a declarar como donación el interés extra que debería haber pagado en caso de que tales préstamos no hubiesen sido concedidos de forma preferencial. Pero la Ley dejaba al descubierto una importante debilidad: aquellos préstamos realizados a precio de mercado, es decir, sin condiciones preferenciales, no entraban dentro de la definición de donación y, con ello, quedarían al margen de cualquier obligación de publicidad y control. Un laguna jurídica que podría llegar a invalidar muchas de las previsiones de la PPERA 2000, al ser posible canalizar por esta vía donaciones encubiertas de gran cuantía, planteando, así, tanto problemas de transparencia, como problemas en relación con el principio de igualdad de oportunidades entre los diferentes partidos. Y ello porque no solo estas donaciones quedarían ajenas al escrutinio institucional y ciudadano, dejando la puerta abierta a todo tipo de intercambio de favores entre el prestamista y el partido en cuestión, sino porque, además, recibirían más créditos (donaciones) aquellas formaciones con mayores posibilidades de ganar las elecciones. Un hecho que favorecería a unos grupos en perjuicio del resto, desequilibrando la competencia

³²⁶ El art. 68 PPERA establecía que, cuando la suma de múltiples "small donations" realizadas por el mismo donante en un mismo año era mayor a 5000 libras, este debía entregar a la *Electoral Commission* una declaración en la que se estableciera el número exacto de "small donations" realizadas (y su cuantía), así como una declaración en la que se afirmara que ninguna otra "small donation" se había realizado en ese año. No obstante, tal y como se recogía en el art. 68.6.a PPERA: "'small donation' means a donation whose value is not more than £200", por lo que las cantidades inferiores quedarían fuera de todo control. El mismo límite se establecía para las donaciones recibidas durante las campañas electorales (art. 76.2 PPERA) y para las donaciones corporativas realizadas en cualquier época (art. 140.3 PPERA). Asimismo, tampoco se considerarían donaciones a efectos de control, aquellas recibidas por los candidatos individualmente considerados (no por los partidos políticos) para gasto electoral inferiores a 50 libras (Schedule 2A, art. 4.2 PPERA). Para más información ver Parliament and Constitution Centre (2000:20).

en dicho sentido. Como se verá en el próximo epígrafe, esta práctica se generalizó entre las principales formaciones políticas a partir de 2005.

En cuarto lugar, otra cuestión a destacar se refiere a la prohibición de las donaciones extranjeras como fuente de financiación de los partidos políticos. Si bien la PPERA (Art. 54.2) trataba de delimitarlas estableciendo que únicamente podrían recibirse donaciones de individuos presentes en el registro electoral y de empresas registradas en Reino Unido o que desarrollasen su negocio en dicho país, tales requisitos podrían ser fácilmente sorteados (Ewing, 2008). Por ejemplo, en caso de que una empresa que no cumpliera con las exigencias para donar dinero a un partido británico comprara acciones de otra empresa que sí cumpliera tales requerimientos y a través de esta última donara dinero a cualquier formación, la prohibición quedaría invalidada, dejando tales donaciones fuera de todo control. Como en el caso anterior, esta otra laguna legislativa atentaría tanto contra el principio de transparencia exigible en este ámbito, como contra la competencia justa entre partidos, al recibir más donaciones aquellos que pudieran sortear la Ley de la manera antes expuesta. Por no hablar del intercambio de favores a los que dicha laguna jurídica podría dar lugar, así como a la injerencia indebida de empresas e individuos extranjeros en la política británica.

En quinto lugar, también resultaba problemática la no inclusión en el texto de la Ley de referencia alguna a los títulos nobiliarios (*peerages*) y la posibilidad de que estos pudieran ser otorgados de forma prioritaria a los donantes del partido de Gobierno, suponiendo esto un intercambio económico intolerable en un sistema democrático. Y esto a pesar de los escándalos acaecidos en años anteriores en los que se arrojaron dudas sobre las nominaciones a *peerages* por parte del Gobierno conservador, y que llevaron a que el CSPL tomara en consideración este asunto en su informe sobre la financiación de partidos. De hecho, recomendó el establecimiento de una comisión específica para que controlara la posible relación entre las nominaciones a títulos nobiliarios y las donaciones realizadas por el sujeto nominado:

In future the Political Honours Scrutiny Committee should monitor the relationship between nominations for honours [...] and donations made to political parties [...] in order to ensure that an undue preponderance of honours is not conferred on those who have directly or indirectly made donations (CSPL, 1998a:17, par. 99).

Sobre esta cuestión, que fue aceptada por el Gobierno e implementada poco después, no se decía nada en la PPERA 2000, generando un vacío importante en esta ley que, como más adelante se verá, fue motivo de sonados casos de corrupción posteriores.

Por otro lado, en lo que a la partida de gasto se refiere, la PPERA 2000 establecía por vez primera tanto un límite nacional al gasto electoral, como un listado de materias que habrían de ser incluidas dentro de dicho gasto. No obstante, el hecho de que el gasto ordinario quedase sin limitar constituía otra debilidad importante de la Ley. Es más, ni siquiera se aludía al primero de ellos en el citado texto, a pesar de que, según demuestra Fisher (1999:523), la mayor parte del gasto de los partidos británicos se destina al mantenimiento rutinario de su infraestructura y no al gasto durante las campañas. Esta debilidad afectaría no solo a la capacidad de control ciudadano sobre las finanzas ordinarias de los partidos, sino que también facilitaría el poder sortear los límites impuestos al gasto electoral. Y ello porque, aunque la PPERA 2000 contenía en su articulado que un partido político no podría incurrir en un gasto electoral superior a 19,5 millones de libras³²⁷, la fecha desde la que tal limitación se contabilizaba dependía de cuándo tuviera lugar la celebración de los comicios. En concreto, según señalaba el art. 3.7 del Anexo 9 de la Ley, el periodo en el cual se establecía dicho límite al gasto comprendía los 365 días antes de la celebración de las elecciones correspondientes. Por tanto, todo el dinero invertido en campaña con carácter previo a esos 365 días no se contabilizaba como gasto electoral a los efectos de la PPERA 2000 y, por tanto, no estaba sujeto a control alguno. Es más, la obligación de reportar el gasto electoral se circunscribía únicamente al periodo de campaña propiamente dicho, es decir, desde el momento de disolución del Parlamento hasta la definitiva celebración de los comicios (arts. 80.3 y 80.4 PPERA), unas cuatro semanas. Además, puesto que en el sistema británico no existe una fecha fija (ni siquiera aproximada) para la celebración de elecciones generales³²⁸, el partido del Gobierno gozaba de ventaja política y táctica al ser el Primer Ministro el que decide a su propia discreción cuándo tal convocatoria electoral habría de producirse. Algo que mermaba la competencia justa entre partidos en lo que a previsión del gasto se refiere.³²⁹

³²⁷ En concreto, el art. 3.2 y 3.3 del Anexo 9 de la PPERA especificaba el gasto en que podría incurrir cada partido en función de en qué parte de Gran Bretaña se presentaran candidatos, así como en función del número de circunscripciones en las que dicho partido presentara tales candidatos. El máximo gasto permitido por un partido que presentara candidatos en todas las circunscripciones posibles sería de 19,5 millones de libras.

³²⁸ Solo existe el requerimiento de que la celebración de las nuevas elecciones se produzca en un plazo máximo de cinco años desde los anteriores comicios.

³²⁹ Ante la dificultad de valorar el momento justo en que empieza el año previo a la campaña electoral, puesto que no existe fecha estipulada para la convocatoria de elecciones, el propio Jack Straw asumía que no era una buena forma de regulación de los límites al gasto electoral por partido político: "Given our constitutional arrangements and the fact that we do not have fixed elections, I accept that there is no perfect way of achieving the regulation that we all seek" (HC Hansard Debates, 10 enero de 2000, vol, 342, par. 41).

De igual manera ocurría con el límite impuesto al gasto electoral por candidato, que con la PPERA pasa a contabilizarse desde la fecha de disolución del Parlamento (art. 135.2) y no desde el momento en que dicho candidato se presentaba como tal. Como ya se dijo, antes de la PPERA 2000 no existía limitación al gasto nacional, pero sí por candidato. Este último empezaba a contar en el momento en el que el candidato se declaraba oficialmente como tal, es decir, en el momento en el que el candidato empezaba a hacer campaña por el voto. No obstante, para reducir el tiempo en el que se contabilizaba tal gasto, los candidatos en realidad se declaraban oficialmente como tales una vez convocadas las elecciones, de manera que el gasto solo se contabilizaría desde ese momento hasta la celebración de las mismas. Con anterioridad a la convocatoria de elecciones se denominaban a sí mismos “candidatos prospectivos”. Pues bien, con la PPERA 2000, el tiempo de control del gasto no se incrementa, sino que prácticamente se mantiene igual, de manera que el límite al gasto comenzaría a contar a partir de la fecha de disolución del Parlamento hasta la celebración de las elecciones. Un cambio que no mejoraba la situación previa, dejando un enorme lapso de tiempo en el cual el gasto no se contabilizaría aunque efectivamente pudiera tener impacto en los resultados electorales (Ewing, 2008). De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, bajo el amparo de los preceptos relativos a los límites al gasto (tanto nacionales como en el nivel de candidato) se invirtieron grandes cantidades de dinero sin contabilizar por parte de los partidos, especialmente de los *tories*, a determinados candidatos seleccionados, teniendo todo ello un efecto importante en los escaños conseguidos.

En definitiva, aunque la PPERA 2000 contenía en su articulado las bases para un sistema transparente y altamente regulado con grandes fortalezas en cuanto a su contenido —como por ejemplo, en lo tocante a los requerimientos de publicidad y control de las donaciones, con respecto al establecimiento de un órgano independiente de supervisión, investigación y control como era la *Electoral Commission*, con respecto a la regulación del referéndum y de otras convocatorias electorales, o en relación con la tipificación de diversas ofensas civiles en caso de incumplimiento por parte de los partidos—, al mismo tiempo dejaba importantes lagunas por cubrir. Por ello, pese a estar concebida en pro de la igualdad, la transparencia y el control, la PPERA 2000 promovió un sistema que en algunos casos generó todo lo contrario: desigualdad, opacidad, descontrol e impunidad. Prueba de ello son los diversos escándalos de financiación irregular y de corrupción que se produjeron al amparo de la citada ley y que contribuyeron a generar serias dudas sobre la validez de la norma para mantener a los partidos políticos controlados en lo referente a su financiación.

3.2.5. Síntesis y consideraciones finales

Según se ha expuesto hasta aquí, de los diversos escándalos publicados en la década de los noventa y, sobre todo, del escándalo de la *Fórmula Uno*, publicado este último en la primera legislatura de Tony Blair al frente del Gobierno, surgieron los incentivos necesarios para que desde el Partido Laborista (PL) se encomendara a una institución independiente, el CSPL, el estudio de las finanzas de los partidos. Esta se encargaría de analizar cómo se financian cada una de las formaciones políticas y, sobre esa base, de proponer recomendaciones para el diseño de una regulación al respecto. Una vez publicado el informe final del CSPL, el Gobierno presentó la iniciativa legislativa que desembocaría en la PPERA 2000.

El encargo realizado por Blair al denominado *Neill Committee* resultó, en tales circunstancias, una estrategia muy rentable para compensar la dañada reputación del PL, si bien con un coste muy limitado en términos de control. Desde el punto de vista de la reputación, al PL le interesaba enviar una señal a la ciudadanía y a la oposición para evitar que su honestidad quedara deteriorada por los hechos publicados. Más aún después del daño que los escándalos de corrupción habían hecho al Gobierno de John Major. Por ello encomendó la tarea a esta Comisión, la cual no solo no investigaría ningún caso concreto de corrupción, sino que, además, se centraría en aquellas cuestiones planteadas por el propio Gobierno y sobre las que este tenía un especial interés, como así lo había expresado en reiteradas ocasiones pasadas. Asimismo, se trataba de un ámbito en el que Gobierno laborista jugaría con ventaja puesto que era este quien, en último caso, habría de asumir (o no) las recomendaciones del *Neill Committee* y a partir de ellas realizar la propuesta legislativa pertinente. Por tanto, encomendando la investigación al CSPL, el PL conseguía paliar cualquier duda que pudiera haber surgido sobre su honestidad, a la vez que se erigía en el principal abanderado de la transparencia. Desde un punto de vista económico, el PL tenía especial interés en limitar las donaciones extranjeras, en obligar a que se publicitara la identidad de los donantes y en limitar el gasto electoral. Medidas todas ellas que había reivindicado en la anterior legislatura, mientras estaba en la oposición, por considerar que la ausencia de regulación en este ámbito beneficiaba económicamente a los *tories* por encima del resto de formaciones. Efectivamente, el Partido Conservador (PC) había sido tradicionalmente el partido con más ingresos y también con más gastos de todo el espectro político, especialmente en los años electorales. Si bien en la convocatoria de 1992, y sobre todo en la de 1997, el PL había conseguido igualar el gasto electoral de los conservadores, lo había hecho a costa de dejar un importante déficit por el esfuerzo económico acometido.

De hecho, en la evidencia aportada por parte de los diferentes partidos al CSPL sobre su propia salud económica se hacía explícita una cuestión importante: el incremento ilimitado del gasto en las elecciones generales estaba llevando a los partidos a una espiral sin fin en la que cada vez eran necesarios más recursos para poder igualarse al rival más pudiente, es decir, al PC. Una espiral que también había afectado a este partido, el cual tenía que seguir afrontando las cada vez más numerosas campañas electorales con una decreciente masa de afiliados, con unos ingresos por donaciones individuales (nacionales y extranjeras) previsiblemente en descenso ante los requerimientos de transparencia que quería imponer el partido del Gobierno, y con un rival pisándole los talones en términos económicos. Por ello, llegados a ese punto, todas las formaciones, incluido el PC, estaban dispuestas a que se regulara la financiación de los partidos. Y esto a pesar de que en 1995 este partido se había negado expresamente a que el CSPL analizara la cuestión. Para los *tories* era el momento de reivindicar la necesidad de transparencia en el sistema de financiación y dejar a un lado la estrategia de inacción que había caracterizado al anterior Gobierno conservador en esta materia. Su situación económica era peor en ese momento que en la anterior legislatura cuando estaba en el poder. Además, previsiblemente su situación empeoraría más debido al gran interés del Gobierno laborista por introducir medidas que afectarían directamente a la economía de los *tories*, especialmente la prohibición de las donaciones extranjeras y la publicidad de las donaciones individuales. Por eso, una vez que el PL encomendó el estudio de la financiación de los partidos al CSPL con la idea de aprobar posteriormente una ley, el resto de formaciones, también el PC, expresaron su interés por apoyar la iniciativa. Como no existía una regulación sistemática y completa en materia de financiación, y puesto que el Gobierno había expresado su interés por aprobarla sin dilación, todas las formaciones vieron en la PPERA una oportunidad para establecer un punto de partida en materia de financiación que les resultara individualmente beneficioso. Y si, a cambio, tenían que introducir medidas que les hicieran más controlables, bien estaría siempre que estas no fuesen muy restrictivas.

Puesto que las distintas formaciones tenían una estructura de financiación diferente, de forma que dependían de unas fuentes de ingresos más que de otras en cada caso, y puesto que cada partido estaba interesado en defender sus principales vías de financiación sobre el resto, se produjeron importantes divergencias en las posturas defendidas por cada una a lo largo de la investigación desarrollada por el CSPL. Las más importantes fueron las referidas a la prohibición de las donaciones extranjeras y al límite al gasto electoral (rechazadas en un principio por el PC y defendidas por el PL y por el PLD) y al establecimiento de un sistema

de financiación pública indirecta vía beneficios fiscales para los donantes (*tax relief*) (defendido por el PC y por el PLD, pero rechazado por el partido del Gobierno).

Pero, a pesar de las discrepancias expuestas, existía un acuerdo total entre los partidos en el apartado de sus ingresos procedentes del Estado. Era necesario disponer de más recursos públicos, y si bien solo el PLD abogaba expresamente por la introducción de financiación pública directa para gastos electorales y ordinarios, la poca popularidad de la medida llevó a todos los partidos a coincidir en que la mejor opción era la de incrementar la financiación pública destinada únicamente al trabajo parlamentario (*Short Money* y *Cranborne Money*) y al desarrollo de nuevas políticas (*Policy Development Grant*). En ello todos los partidos, independientemente de su ideología y de su estructura de financiación, coincidían. Pero, además, puesto que todas las formaciones estaban inmersas en una espiral de gasto creciente que les impedía disfrutar de una economía saneada, apoyaron la introducción de un límite al gasto en el nivel nacional. Incluso los *tories*, que en un principio se habían negado, decidieron secundarla al ver, por un lado, que en las elecciones de 1997 los laboristas habían acortado distancias con ellos en los que al gasto se refiere, y al prever, por otro, una merma en sus ingresos por donaciones privadas debido al incremento de la transparencia y a la prohibición de las donaciones extranjeras. Por eso todas las formaciones dieron el visto bueno a las recomendaciones del CSPL (donde se incluían estas medidas entre otras) en el seno de la Cámara de los Comunes. Además, negarse a tales recomendaciones hubiera generado un coste importante para cualquier formación dada la autoridad moral del CSPL. Por ello, llegados a ese punto, se produjo un consenso explícito entre los partidos sobre el contenido del informe.

No obstante, tras la presentación de la iniciativa legislativa del Gobierno en julio de 1999, el consenso inicialmente alcanzado parecía romperse. Aunque este se había comprometido a incorporar todas las recomendaciones del CSPL, finalmente dejó fuera de su propuesta el establecimiento de un sistema de *tax relief*. Una medida que apoyaban los conservadores y los liberales demócratas, pero que no interesaba económicamente a los laboristas. Asimismo, el Gobierno redujo en su propuesta las sanciones impuestas a los partidos en caso de que aceptaran una donación no permitida e incrementó, con respecto a lo recomendado por el CSPL, la posibilidad de que los partidos recibieran donaciones anónimas. Y aunque la cuestión del *tax relief* generó un importante conflicto entre los dos principales partidos durante la tramitación parlamentaria de la ley, finalmente fue posible el acuerdo. A todas las formaciones les interesaba limitar el gasto electoral e incrementar la financiación pública, aunque fuera a través del *Short Money*, del *Cranborne Money* y del

Policy Development Grant, y esa era la única vía factible para conseguirlo. Además, la inminencia del referéndum sobre el euro, que tenía prevista su celebración en 2001, y el hecho de que no existiera regulación al respecto, aceleró la necesidad de llegar a acuerdos para que la PPERA 2000 se aprobara cuanto antes. Puesto que a todas las formaciones les había interesado desde el principio participar en el contenido de la ley pues luego se tendrían que someter a ella, y puesto que todas querían hacer primar su modelo de financiación en el contenido final, se defendió desde un principio el consenso como regla de decisión, aunque en sentido estricto no era necesario para aprobar este tipo de legislación. Por eso, aunque el PL podría haber aprobado de manera unilateral el contenido de la ley, finalmente introdujo la mayoría de las recomendaciones del CSPL y, cuando se alejó de ellas, como en el caso del *tax relief*, el resto de partidos finalmente lo dieron por válido en pro del consenso. De hecho, a todas las formaciones les interesaba que la ley saliera adelante en ese momento y ese interés forzó el consenso necesario sobre las cuestiones más básicas, permitiendo superar cualquier desavenencia en cuanto a su contenido.

La *Political Parties, Election and Referendum Act* fue finalmente promulgada en noviembre de 2000 dejando claras tres cuestiones. En primer lugar, que hasta que el Gobierno laborista no decidió introducir legislación en materia de financiación y encomendó su estudio al CSPL, las restantes formaciones no hicieron explícita la necesidad de regular esta cuestión. Hasta ese momento, los escándalos publicados durante el Gobierno de John Major, si bien motivaron ciertas reacciones interesantes, como la investigación desarrollada por el *Home Affairs Select Committee*, de mayoría conservadora, no llegaron a resultado alguno. El PC no tenía ningún interés por regular el sistema de financiación de los partidos pues claramente la desregulación del mismo le beneficiaba en mayor medida que al resto, al poderse libremente financiar a través de grandes donantes tanto extranjeros como nacionales, e incluso concediendo a cambio contraprestaciones, dada su posición de poder sostenida en el tiempo por casi veinte años. Al no existir tal interés por cambiar su situación económica, no se dieron más pasos por parte del partido del Gobierno encaminados a introducir mecanismos de transparencia en el sistema. Y eso a pesar de que el resto de formaciones abogaban por hacerlo.

En segundo lugar, otra de las cuestiones que se ponen de relieve a partir de lo expuesto es que todos los partidos tenían interés en tomar decisiones consensuadas. En la etapa de John Major, la falta de consenso sobre la necesidad de introducir regulación, justificó que no se hiciera nada al respecto. Bien es verdad que en este caso era el propio partido del Gobierno el que no tenía interés alguno en hacerlo. Posteriormente, ya en la

etapa de Blair, el consenso estuvo presente desde el momento en el que el CSPL hizo públicas sus recomendaciones. Incluso cuando el partido del Gobierno de forma unilateral defendió la no inclusión de una de las recomendaciones en la iniciativa legislativa que propuso, el resto de formaciones acabaron asumiéndolo en pro del consenso. Al Gobierno y a su partido le interesaba que existiera el mayor acuerdo posible sobre el contenido para evitar cualquier crítica a su forma de gestionar la mayoría parlamentaria. Por eso encomendó al CSPL la tarea de que revisara el sistema de financiación e hiciera recomendaciones al respecto. En el caso del resto de formaciones, a todas les interesaba esta regla de decisión porque les permitiría tener más peso sobre su contenido, por eso la defendieron desde un principio.

En tercer lugar, la otra cuestión que se puso de relieve con la PPERA 2000 es que la prioridad por aprobar el límite al gasto electoral y el incremento de la financiación pública llevó a que se dejaran de lado otras cuestiones relacionadas con el control de la corrupción y con la necesaria transparencia exigible a los partidos. Por ejemplo, la ausencia de límites a las donaciones, la no prohibición total de las donaciones anónimas y la falta de un control exhaustivo sobre los préstamos a bajo interés, que acabarían siendo donaciones encubiertas y fuera de control, fueron algunas de las cuestiones relacionadas con la transparencia que apenas aparecieron en los debates y que no quedaron recogidas de manera adecuada en el texto de la ley. Unas lagunas que, como se verá en el siguiente capítulo, motivaron la necesidad de introducir cambios encaminados a incrementar la transparencia en el sistema de financiación de partidos políticos.

CAPÍTULO 4. ¿Por qué avanzar más? La reforma de la ley de financiación de partidos como paso necesario para incrementar la transparencia del sistema en España y Reino Unido: contexto sociopolítico, actores e intereses

En este capítulo se exponen los hechos que motivaron los diversos intentos de reforma de las leyes de financiación de los partidos encaminados a incrementar la transparencia, tanto en España como en el Reino Unido. En cada caso se tienen en cuenta los procesos de reforma frustrados y aquellos que concluyen con éxito, es decir, con la efectiva reforma de la ley. Para la exposición de los hechos se utiliza la narrativa analítica, siguiéndose la siguiente estructura para cada uno de los países considerados.

En el primer epígrafe se analiza el contexto sociopolítico en el que se enmarcan los diversos intentos formales de reforma de la legislación vigente sobre financiación de los partidos, con especial referencia a la existencia de escándalos de corrupción y a cómo estos afectan a la opinión pública del momento y, por tanto, a la reputación de las formaciones políticas implicadas en tales escándalos. Al igual que en capítulo anterior, el objetivo de este epígrafe es doble: (1) conocer si existe relación entre el deterioro de la reputación de uno o varios partidos por su implicación directa o indirecta en escándalos de corrupción, y la presentación de iniciativas políticas tendentes a mejorar la transparencia del sistema de financiación de partidos; y (2) comprobar si tales iniciativas formales concluyen con la reforma final de las leyes vigentes de financiación o si, por el contrario, es posible que tales iniciativas queden frustradas pese haber sido impulsadas tras una situación de deterioro de la reputación de uno o varios actores políticos relevantes del sistema.

En el segundo epígrafe se determinan quiénes son los actores relevantes en los distintos procesos de reforma del sistema de financiación de los partidos. Asimismo, se analizan los intereses individuales de tales actores con respecto a dos cuestiones. Por un lado, con relación al propio hecho de incrementar la transparencia mediante la reforma de la ley. Es decir, llegado el momento, ¿están los partidos políticos (individualmente considerados) dispuestos a atarse aún más las manos en lo relativo al modo en que se financian? Por otro lado, en relación con el contenido ideal que para cada partido tendría la nueva ley de financiación en caso de que finalmente se decidiera reformar la ya existente. Es decir, una vez que individualmente se decide secundar las iniciativas de reforma legislativa, ¿qué contenido defiende cada formación política en función de su propia

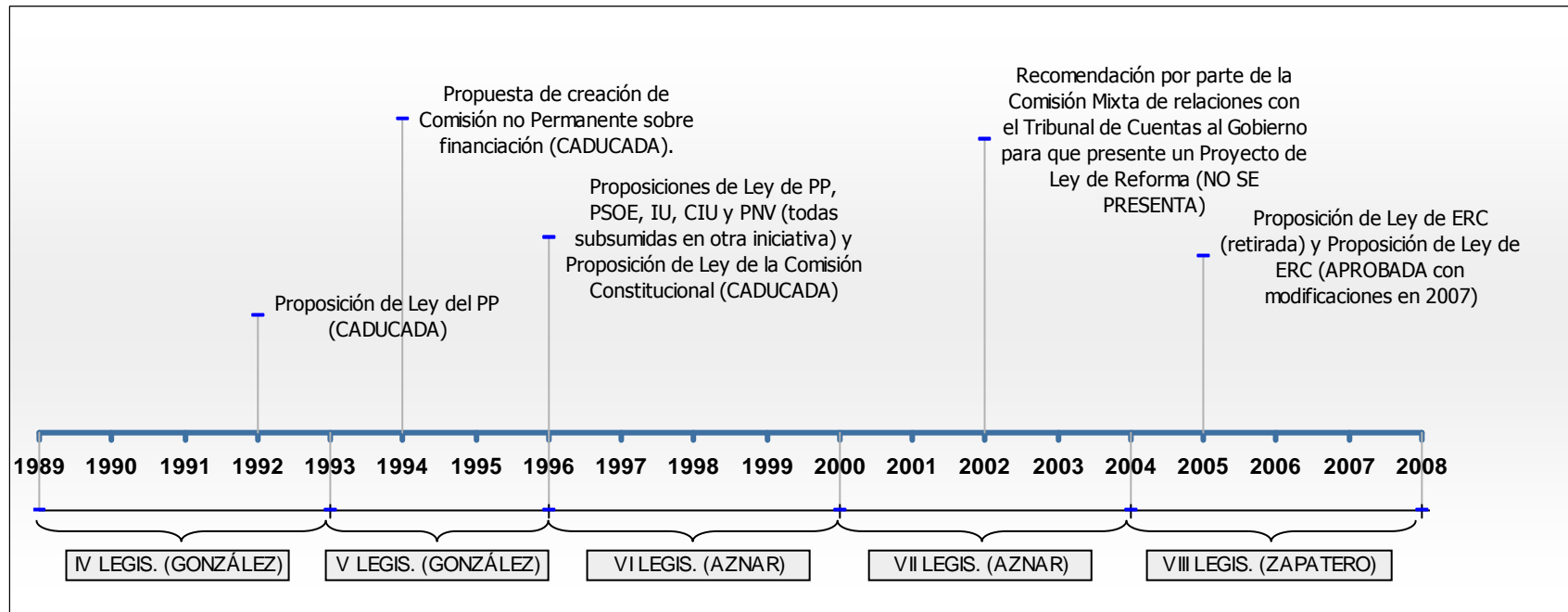
estructura de financiación? Al igual que en el capítulo anterior, el objetivo de este epígrafe es triple: (1) determinar los intereses que lleva a cada uno de los partidos a proponer o secundar una iniciativa de reforma del sistema de financiación encaminada a incrementar su transparencia; (2) analizar los intereses de cada partido con respecto al contenido que habría de tener la nueva legislación, teniendo en cuenta su propia estructura de financiación y su salud económica en cada momento; y (3) analizar los conflictos que puedan producirse entre los intereses defendidos por cada partido, así como su resolución, poniendo especial atención en el tipo de regla de decisión que se utiliza para ello.

En el tercer epígrafe se analiza el resultado del proceso legislativo que se produce a partir de las iniciativas de reforma presentadas, es decir, la aprobación de la reforma de la ley una vez que esta se produce. En concreto, se analiza su contenido atendiendo a las principales medidas de transparencia aprobadas, pero, sobre todo, a las principales lagunas legislativas que, bien permanecen de la ley anterior, o bien se generan *ex novo*, suponiendo esto un obstáculo para el efectivo control ciudadano sobre las acciones de los partidos en lo relativo a su financiación.

A la hora de exponer los hechos objeto de análisis tanto en España como en Reino Unido, se realizará una división temporal en etapas en función de dos criterios: (a) la existencia de iniciativas *formales* de reforma de la ley, independientemente de que el resultado sea exitoso o no; y (b) la limitación temporal correspondiente a la legislatura concreta en la que se producen tales iniciativas de reforma, atendiendo sobre todo a los cambios de color político y de presidente del Gobierno. Y esto porque el objetivo último es contextualizar cada uno de los procesos de reforma teniendo en cuenta qué partido y qué presidente lidera el Gobierno en cada momento para así definir mejor los intereses partidistas que llevan a tales propuestas y a tales resultados.

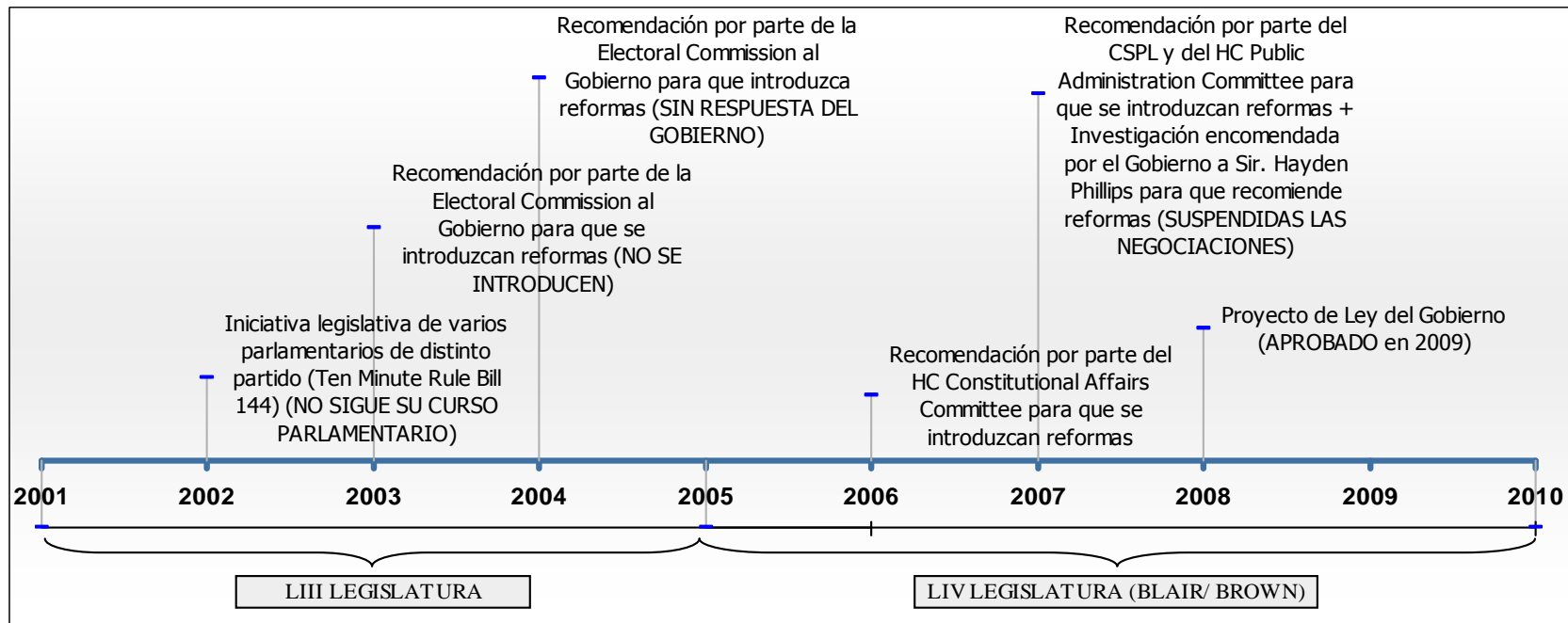
Los gráficos 4.1 y 4.2 muestran cronológicamente las distintas propuestas de reforma que se han presentado desde la aprobación de la ley de financiación hasta su definitiva reforma en España y en Reino Unido, respectivamente. Además de las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y del propio Parlamento (bien de los distintos grupos parlamentarios, bien de los parlamentarios individuales a través de lo que se conoce como *Ten Minutes Rule Bill* en el caso británico), se incluyen también las recomendaciones de reforma planteadas formalmente por instituciones clave en cada uno de los sistemas políticos, puesto que instan al Gobierno y, en general, a los distintos partidos a mejorar la transparencia en el sistema de financiación.

Gráfico 4.1: Cronología de las propuestas formales de reforma de la legislación, según legislatura parlamentaria y Presidente del Gobierno, en España.



Elaboración propia.

Gráfico 4.2: Cronología de las propuestas formales de reforma de la legislación, según legislatura parlamentaria y Presidente del Gobierno, en Reino Unido.



Elaboración propia.

A partir de la información contenida en el cuadro, y siguiendo los criterios señalados anteriormente, se distinguirán tres etapas en la exposición de los hechos relativos al caso español, y dos etapas en el caso británico. A continuación se describen:

1. España:

a) Etapa socialista de Felipe González (1989-1996): Esta etapa comprende la IV y V Legislaturas. En ella se produce una primera Proposición de Ley Orgánica para la reforma de la LOFPP 1987 por parte del PP (octubre de 1992), y se crea una Comisión no Permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos en abril de 1994, cuyos trabajos caducaron en marzo de 1996.

b) Etapa popular de José María Aznar (1996-2004): En esta etapa, que comprende la VI y VII Legislaturas, se producen hasta seis Proposiciones de Ley de reforma de la LOFPP 1987, quedando finalmente caducadas en 1998. Posteriormente, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que presente un Proyecto de Ley de reforma en 2002, el cual nunca llegó a presentarse.

c) Etapa socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008): Esta etapa se corresponde con la VIII Legislatura. En ella se producen dos Proposiciones de Ley de reforma por parte de ERC: la primera, fue retirada por el propio partido; la segunda, fue presentada en marzo de 2005, siendo aprobada finalmente en 2007, dando lugar a la LOFPP 2007.

2. Reino Unido:

a) Etapa laborista de Tony Blair (2001-2005): En esta etapa se produce una propuesta de reforma por parte de varios parlamentarios de distintos partidos, pero de manera individualizada, sin contar con el apoyo de sus respectivas formaciones (*Ten Minute Rule Bill* 144, junio 2002). Asimismo, desde la *Electoral Commission* se recomienda al Gobierno que reforme la PPERA 2000. No se introduce ningún proyecto de reforma por parte de este, si bien se deja abierta la posibilidad de reformar la Ley en el futuro.

b) Etapa laborista de Tony Blair y de Gordon Brown (2005-2010): Esta etapa está inicialmente liderada por Blair entre 2005 y 2007, y posteriormente encabezada por Gordon Brown, tras la dimisión del primero en junio de 2007. En ella se publican diversos informes recomendando la reforma de la PPERA por parte de varios comités parlamentarios (el *Constitutional Affairs Committee*, en diciembre de 2006, y el *House of Commons Public Administration Committee*, en diciembre de 2007), así como por parte del *Committee on*

Standards in Public Life (enero 2007). No obstante, el paso más importante hasta el momento fue el encargo por parte del Gobierno a un interlocutor independiente, Sir Hayden Phillips, para que consiguiese el consenso necesario entre los distintos partidos para llevar a cabo la reforma de la Ley. Las negociaciones fueron suspendidas en octubre de 2007 sin acuerdo entre las partes. Tras este fracaso, en junio de 2008, el Gobierno de Gordon Brown publica el anteproyecto de la *Political Parties and Elections Act*, que sería aprobada en 2009.

La división en etapas hasta aquí expuesta se mantendrá tanto en la exposición del contexto sociopolítico en el que se producen las propuestas de reforma, como a la hora de analizar los intereses de los principales actores políticos implicados en el proceso.

4.1. El caso español (1989-2008)

4.1.1. Escándalos y opinión pública en el proceso de reforma de la legislación

Como se vio en el capítulo anterior, el origen de la LOFPP 1987 estuvo marcado por la existencia de diversos escándalos vinculados a la financiación corrupta del PSOE. Ahora bien, ¿ocurrió lo mismo con carácter previo a la reforma de la ley?

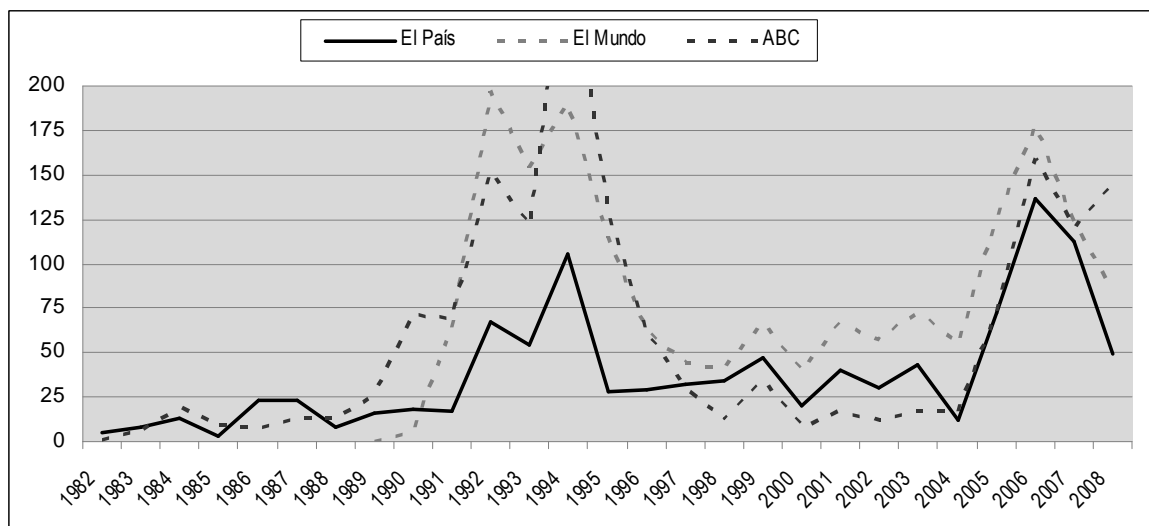
Como primer paso para analizar esta cuestión, el Gráfico 4.3 ilustra la incidencia de los escándalos de corrupción en los tres principales periódicos de ámbito nacional: *ABC*, *El Mundo* y *El País* (ver Anexo Metodológico). En él se muestra el número de noticias que incluye la palabra "corrupción" en su titular —excluyendo los subtítulos—, desde 1982 hasta 2008.³³⁰ Si bien este gráfico no tiene en cuenta aquellos casos en los que se habla de corrupción en el contenido de las noticias pero no en su titular, sí que a través de él es posible hacerse una idea bastante ajustada de los momentos en los que la corrupción adquiere una mayor relevancia en la prensa.

Según se observa en él, en 1994 y en 2006 se producen dos picos de máxima confluencia de titulares relacionados con la corrupción en la prensa nacional, el segundo de ellos, vinculado al urbanismo. Algo que queda reflejado en todos los periódicos aunque con un alcance desigual, siendo el *El Mundo* y *ABC* los diarios que publican más titulares con dicho contenido en ambos momentos, y siendo *El País* el periódico que lo hace en menor medida. Asimismo, el periodo que va de 1996 a 2004 muestra una tendencia a la baja en relación con la incidencia de titulares de corrupción. Un hecho que se produce tras catorce

³³⁰ Se han incluido todos aquellos casos en los que la corrupción se refiere a España, excluyéndose las numerosas noticias publicadas a lo largo de estos años sobre corrupción en otros países. Ver ANEXO METODOLÓGICO.

años de Gobierno socialista, y con la subida al poder del Partido Popular por vez primera en la historia de España.

Gráfico 4.3: Titulares conteniendo la palabra "corrupción" (sección España y Opinión). 1982-2008.



Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo Metodológico.

Por tanto, a lo largo del periodo analizado se aprecian cambios de tendencia importantes en relación con la incidencia de los escándalos en la prensa nacional. Si se analiza esto teniendo en cuenta las etapas previamente acotadas, se observa, por un lado, que tales cambios de tendencia coinciden temporalmente con legislaturas en las que el Gobierno de la nación pasa de un partido político a otro. Por otro lado, se observa también la no existencia a priori de una relación directa entre la mayor incidencia mediática del fenómeno y el éxito de las propuestas de reforma de la ley de financiación. De ser así, a mediados de los noventa la reforma de la ley se hubiera producido finalmente.

Tomando esto como punto de partida, en los epígrafes siguientes se profundiza en cada una de las etapas acotadas con objeto de conocer el contexto en el que se suceden los escándalos, así como su repercusión en la opinión pública del momento.

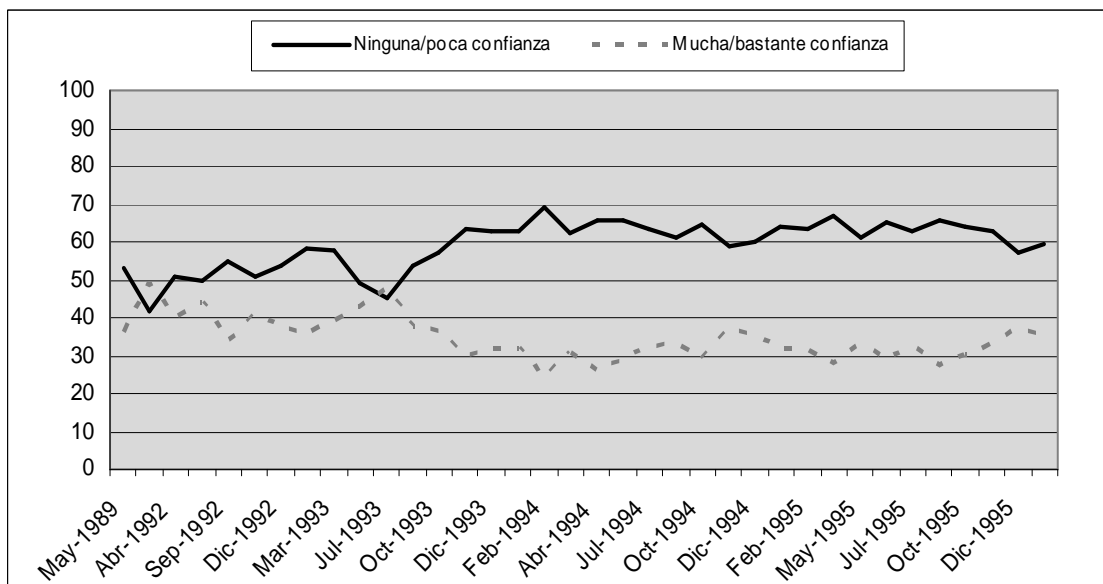
4.1.1.1. Etapa socialista de Felipe González (1989-1996)

Tras la aprobación de la LOFPP 1987, la corrupción política comenzó a percibirse como un problema serio por parte de la ciudadanía. El goteo constante de escándalos que se publicaron entre 1989 y 1995 tuvo un impacto directo en la opinión pública de la época. Un hecho que afectó gravemente a la credibilidad del partido del Gobierno, el PSOE, pudiendo haber dificultado la renovación de su mayoría absoluta en las elecciones generales de 1993

y teniendo un impacto en su derrota electoral en los comicios de 1996 (Hopkin, 1996; Caínzos y Jiménez, 2000).

En abril de 1992, un 85% de los españoles opinaba que había mucha o bastante corrupción en España³³¹, opinión que se agravaría en noviembre de 1994, cuando un 60% de los encuestados decía estar de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación “hoy en España hay más corrupción que nunca”.³³² La proliferación de escándalos que implicaban a todos los partidos, pero en especial al PSOE, llevó a que entre 1994 y principios de 1996 la corrupción pasase a convertirse en uno de los cinco problemas percibidos como más importantes por los españoles.³³³

Gráfico 4.4: Porcentaje de desconfianza hacia el Presidente del Gobierno Felipe González. Mayo 1989- Enero 1996.



Fuente: CIS. Barómetro de opinión. Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Aunque muchos de estos escándalos tuvieron que ver con episodios de corrupción individual (caso *Roldán*, caso *Rubio*, caso *De la Rosa*, caso *Conde*, etc.)³³⁴, más que con irregularidades en la financiación de los partidos, ello no impidió que las consecuencias negativas de los mismos salpicaran directamente a las organizaciones políticas relacionadas. De hecho, esta situación generó un aumento de la desconfianza hacia el entonces Presidente del Gobierno, Felipe González, pero también hacia todos los partidos políticos.

³³¹ Demoscopia, Barómetro de Primavera de 1992. En Jiménez y Caínzos (2003:12).

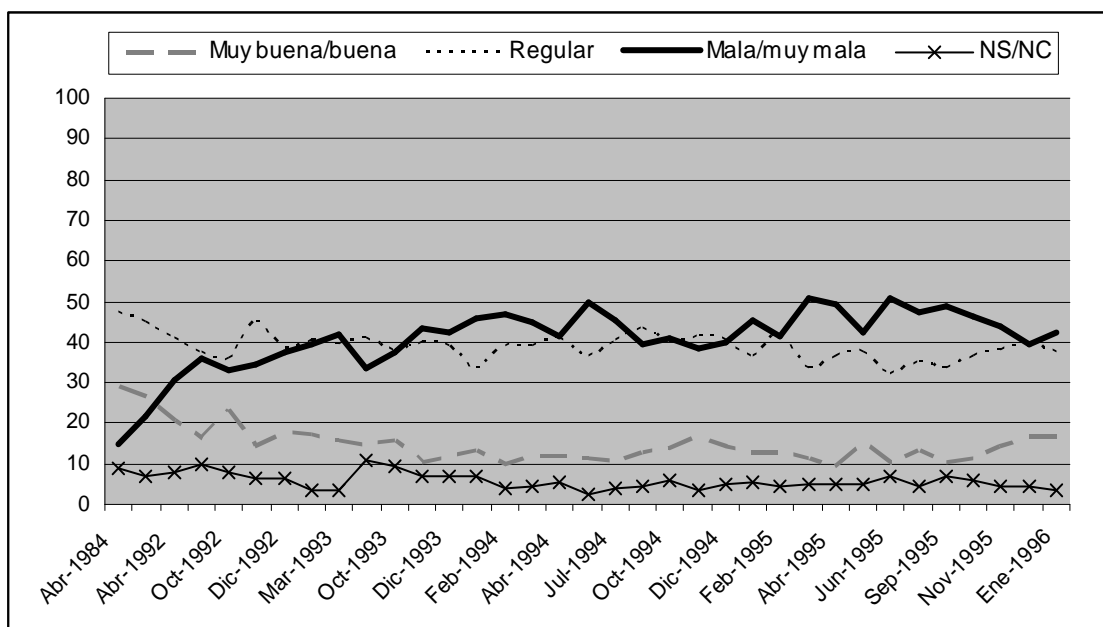
³³² CIS, Estudio 2124, noviembre de 1994.

³³³ CIS, Estudio 2115, septiembre 1994 (4º puesto); Estudio 2127, diciembre 1994 (2º puesto); Estudio 2130, enero 1995 (2º puesto); Estudio 2132, febrero 1995 (3er puesto); Estudio 2190, septiembre 1995 (4º puesto); Estudio 2197, noviembre 1995 (2º puesto); Estudio 2208, febrero 1996 (3er puesto).

³³⁴ Ver ANEXO I.

Según datos del CIS, entre noviembre de 1993 y finales de 1995, el porcentaje de encuestados que mostraba poca o ninguna confianza hacia Felipe González era superior al 60%, con picos que rozaban el 70% (febrero de 1994) (Gráfico 4.4). Asimismo, el porcentaje de ciudadanos que valoraban la gestión del Presidente del Gobierno como mala o muy mala experimentaba una tendencia creciente a lo largo del periodo, con picos máximos en torno al 50%, en 1994 y 1995 (Gráfico 4.5). Una percepción negativa que se repetía para el caso de los principales partidos del arco parlamentario, PSOE, PP e IU, donde el porcentaje de desconfianza (ninguna/poca confianza) en junio de 1995 alcanzaba valores del 71%, 59% y 63%, respectivamente.³³⁵

Gráfico 4.5: Valoración de la gestión del Gobierno de Felipe González. Abril 1984- Enero 1996.³³⁶



Fuente: CIS. Barómetro de opinión. Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

La imagen pública de los partidos, especialmente la del PSOE, sufrió un importante revés. En junio de 1994, el 20% de los encuestados citaba la corrupción como una de las principales debilidades de este partido, porcentaje que fue en aumento hasta alcanzar el 41,3% en junio de 1996.³³⁷ Asimismo, en diciembre de 1994 más de la mitad de los

³³⁵ En lo que a la valoración de los partidos políticos se refiere, según datos del CIS de noviembre de 1994 (Estudio 2124), estos resultaban ser la institución peor valorada por los ciudadanos (con un 3,42) por debajo incluso de la Banca, del ejército o de las grandes empresas, en una escala de 1 (ninguna simpatía) a 10 (mucha simpatía). Una institución cuyo prestigio, según un 51'6% de los ciudadanos, había disminuido en los últimos cinco años.

³³⁶ Entre abril de 1984 y febrero de 1992 no existen datos. Para representar el cambio que se produce en la década de los noventa con respecto al incremento de la valoración negativa de la gestión del Gobierno se incluye el dato de 1984, pese a que no corresponde con la Legislatura que se está analizando.

³³⁷ CIRES, Estudios 37, 46, 52. En Jiménez y Caínzos (2003:20).

ciudadanos consideraba que el PSOE no era un partido honrado, unido ni creíble, cifras que aumentaron hasta superar el 61% en junio de 1995.³³⁸

Todo ello influyó también negativamente sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos con la democracia. Según datos del CIS, en noviembre de 1994 el sentimiento de insatisfacción en este sentido era mayoritario en España (54%), apareciendo la corrupción como la principal causa de la misma (17,3%), seguida de la afirmación “no hay una auténtica democracia, exceso de poder” (14,2%).³³⁹ Un año más tarde, en diciembre de 1995, el porcentaje de insatisfechos se redujo, aunque aún alcanzaba valores superiores al 44%.³⁴⁰

Pese a lo alarmante de las cifras, tales datos no son de sorprender si se tiene en cuenta el clima de tensión política que se percibía en el país y del que la corrupción se perfilaba como uno de los grandes culpables. Así al menos lo declaraban los propios ciudadanos cuando en diversas encuestas realizadas entre 1994 y 1995 se les preguntaba directamente por la causa de la valoración negativa que hacían de la situación política, obteniéndose la corrupción como respuesta mayoritaria en todas las ocasiones, con cifras que llegaron a alcanzar el 45% en marzo de 1995.³⁴¹ Una situación que influyó en la derrota electoral del PSOE en las elecciones generales de 1996 (Hopkin, 1996; Caínzos y Jiménez Sánchez, 2000).

Ahora bien, ¿qué explica un contexto de tales características? ¿Por qué la corrupción adquiere tal relevancia a mediados de los noventa? Para explicar la gran influencia de los escándalos de corrupción en la opinión pública, hay que atender al papel desempeñado por la prensa de la época. Como más adelante se detallará, la relación de fuerzas existente en el Parlamento desde las elecciones de 1982, marcada por la existencia de un partido monolítico con una larga trayectoria en el poder, resulta esencial para entender la importancia que adquieren los medios de comunicación en la irrupción de este fenómeno en el debate público (Maravall, 1997).

La amplia mayoría con la que el PSOE gobernó en España desde los años ochenta, supuso un obstáculo al funcionamiento adecuado de los mecanismos de control

³³⁸ CIS. Estudio 2127, diciembre 1994; Estudio 2184, junio 1995. También en el Estudio 2208, febrero 1996.

³³⁹ CIS. Estudio 2124, noviembre de 1994.

³⁴⁰ CIS. Estudio 2201, diciembre de 1995.

³⁴¹ CIS. Estudio 2100, mayo de 1994; Estudio 2115, septiembre 1994; Estudio 2127, diciembre 1994; Estudio 2130, enero 1995; Estudio 2132, febrero 1995; Estudio 2151, marzo 1995. La pregunta (multirrespuesta) iba destinada a aquellos encuestados que previamente hubiesen valorado la situación política de España como regular, mala o muy mala, que, como se ha dicho, constituía la opinión mayoritaria.

parlamentario.³⁴² Esto, unido a la obstaculización de las iniciativas provenientes de la oposición hizo que los medios de comunicación, sobre todo la prensa más afín al partido mayoritario de esta, fuera adquiriendo un papel más relevante en la investigación y difusión de los escándalos de corrupción. En concreto, el recién creado periódico *El Mundo* destacó por su confrontación directa con el Gobierno socialista, erigiéndose en muchos casos en el instigador de las investigaciones que resultaban en posteriores escándalos.

Una vez que estos escándalos salían a la luz, eran explotados en la confrontación política partidista como arma de desgaste, tanto por parte del Gobierno como por parte de la oposición, lo que llevó a una dinámica de acusaciones nada beneficiosa para el correcto funcionamiento de la vida política y que caló de manera importante en la opinión pública. Si bien tal situación de confrontación se produce siempre que hay escándalos, en el caso de los años noventa, ya sea por la dimensión que alcanzó y también por lo novedoso que resultaba en el contexto de la época, el desgaste que ocasionó en la reputación del Gobierno de Felipe González alcanzó unos niveles sin precedentes.³⁴³ Un hecho al que se le unió una elevada percepción de crisis económica entre la opinión pública, especialmente en 1995.

Aunque la opinión pública percibía con mayor preocupación los escándalos de corrupción individual, como el escándalo *Roldán* o el de *Mariano Rubio*³⁴⁴, también algunos casos relacionados directamente con irregularidades en la financiación de los partidos, especialmente el escándalo *Filesa*, fueron motivo de rechazo social generalizado. Ambos tipos de corrupción contribuyeron a mermar la confianza en la clase política y en los partidos, generando reacciones políticas para tratar de contrarrestar este efecto.

El caso *Juan Guerra*, publicado en diciembre de 1989, fue el primero de una larga lista de escándalos que generaron un clima de corrupción sin precedentes. En esta ocasión,

³⁴² Desde el Debate sobre el Estado de la Nación de 1987 (DSCD. Num. 31, de 24 de febrero de 1987, p. 1744) se venía criticando la forma en la que el Gobierno estaba haciendo uso de su mayoría absoluta. El bloqueo de las Comisiones de Investigación que resultaban incómodas para el Gobierno se convirtió en un hecho denunciado por todos los partidos, sobre todo cuando surgen los primeros escándalos. Una cuestión sobre la que ya se pronunció el Gobierno cuando, en 1985 (aún en vigor la Comisión *Flick*), hizo público que ya no deseaba más comisiones parlamentarias de investigación y que, a cambio, propiciaría comisiones de estudio "que no tienen por objetivo la búsqueda de responsabilidades políticas ni administrativas" (*El País*, 18/01/1985, "El Gobierno no desea más comisiones parlamentarias de investigación", Anabel Díez). Sobre esta cuestión, véase el Debate de Investidura de Felipe González de 1989. (DSCD. Num. 2, de 4 y 5 de diciembre de 1989, p. 21). También el Debate sobre la Cuestión de Confianza planteada por el Gobierno en 1990 (DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990, p. 1053).

³⁴³ A finales de 1994, un 80,3% de los ciudadanos estaba muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la frase "si se habla tanto de corrupción es porque la hay", y un 63,5% opinaba que "el principal responsable del clima de sospecha y crispación es el Gobierno". Un año más tarde, no obstante, para la mitad de los españoles la confrontación política había llegado demasiado lejos (CIS. Barómetro de opinión. Estudio 2127, diciembre 1994 y Estudio 2201, diciembre 1995).

³⁴⁴ CIS, Estudio 2100 y 2124. Mayo y Noviembre de 1994. Para profundizar sobre esta cuestión ver Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a:72).

el hermano del entonces Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, había estado utilizando —sin nombramiento ni autorización oficial— un despacho de la Delegación del Gobierno en Andalucía para asistir al Vicepresidente, si bien recibía un salario del PSOE. Los negocios que se gestionaron desde aquel despacho, de los que se obtuvieron comisiones millonarias, situaron el centro de la polémica en la existencia de tráfico de influencias, así como de otros delitos como fraude y malversación de fondos.

Aunque se trataba fundamentalmente de un caso de corrupción individual dentro de las filas del PSOE, muchas fueron las especulaciones —más o menos fundadas empíricamente— sobre la relación entre los negocios de Juan Guerra y la financiación irregular del partido. En este sentido se pronunciaba el Secretario General del PCE y responsable de IU, Julio Anguita, cuando decía que “detrás de Juan Guerra está la financiación del PSOE”, y lo justificaba:

Quando se coloca a un ciudadano en un despacho y este ciudadano recibe visitas, y viaja, y habla de inmobiliarias, es militantes del PSOE, cobra por el PSOE y el despacho que tiene es del Gobierno [...] tengo que pensar, razonablemente, que una parte de la financiación viene por ahí (*ABC*, 12/3/1990, “Anguita: “Detrás de Juan Guerra está la financiación del PSOE”, p.26-27).³⁴⁵

Además de este, otros escándalos relacionados directamente con la financiación de los partidos políticos fueron el escándalo *Casinos* (diciembre de 1989), que afectaba a CIU; el de las *Tragaperras* (marzo de 1990), vinculado al PNV; y otros más sonados como el caso *Naseiro* (abril de 1990), relacionado con el PP, y *Filesa* (mayo de 1991) y *AVE* (mayo de 1992), vinculados al PSOE. El caso *Sóller* (vinculado al PP y que data de mayo de 1995), aunque de menor trascendencia pública, resultaba relevante debido a que, junto con *Filesa*, es el único escándalo de financiación corrupta que cuenta con sentencia firme.³⁴⁶ De todos ellos, fue este último, el escándalo *Filesa*, el que tuvo mayor impacto en la ciudadanía. De hecho, tanto en mayo como en noviembre de 1994 (tres años después de su publicación) seguía siendo considerado el tercer caso de corrupción más importante de los que habían tenido lugar durante la etapa del Gobierno socialista.³⁴⁷

³⁴⁵ Un hecho que fue confirmado ante el juez del caso por parte de uno de los testigos del caso. (Ver *ABC*, 2/06/1990, “Un socio de Juan Guerra ratifica al juez que sus negocios financiaban al PSOE, p. 33 y *ABC*, 2/01/1991, “Las siete pesadillas judiciales del hermano del vicepresidente”, p. 54)

³⁴⁶ Ver *El País*, 16/12/1998, “El Supremo confirma que Canellas cometió cohecho, pero el delito ha prescrito”.

³⁴⁷ CIS. Estudio 2100 (mayo 1994) y Estudio 2124 (noviembre 1994). En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a:72).

El escándalo *Filesa* surgió a raíz de las noticias publicadas en el diario *El Mundo* y en *El Periódico de Catalunya* el 29 de mayo de 1991.³⁴⁸ En él se entremezclaban tanto la trasgresión de los requisitos que la LOFPP 1987 exigía para la justificación de las ayudas de carácter privado, como la hipotética realización de actividades claramente tipificadas como delito en el Código Penal, tales como la apropiación indebida, la falsificación en documento mercantil y la malversación de fondos públicos.

El hecho de que tres empresas, *Filesa*, *Malesa* y *Time Export*, propiedad de personas vinculadas al PSOE, cobraran ingentes cantidades de dinero de varios bancos y sociedades por la realización de informes técnicos cuya existencia nunca se pudo probar, puso de nuevo al PSOE en el ojo del huracán, más aún cuando se sospechaba que ese dinero iba a parar posteriormente a otras empresas y agencias de publicidad que trabajaban en las campañas electorales socialistas. Se trataba, en definitiva, de un *holding* creado por el PSOE con la finalidad de financiar al partido principalmente en el ámbito electoral, saltándose con ello las limitaciones a los donativos que tanto la LOREG 1985 como la LOFPP 1987 establecían al respecto.

No deja de ser significativo el hecho de que el mencionado *holding* se creara el 3 de julio de 1987, el mismo día de la publicación en el BOE de la LOFPP 1987³⁴⁹, cuestión que ponía de relieve el conocimiento por los partidos de la existencia de ciertos vacíos legales y difusos límites que permitían conductas no sometidas a control.

El escándalo *Filesa* no dejó de estar presente en el debate público hasta que finalmente el 28 de octubre de 1997 el Tribunal Supremo dictó sentencia³⁵⁰, causando efectos negativos tanto en la imagen del partido de Gobierno, como en la de los partidos de la oposición. Desde estos se criticaba el bloqueo de las iniciativas que resultaban incómodas para el Gobierno, así como el hecho de que la estrategia de este siguiera siendo, al igual que en los ochenta, eludir responsabilidades y negar la existencia de corrupción institucionalizada, primando la exigencia de responsabilidades penales —en línea con la tan criticada judicialización de la política— sobre las responsabilidades políticas.³⁵¹ Desde la

³⁴⁸ Referencias indirectas tomadas de *El País*, 30/5/1991, “Primera noticia, primera sorpresa”, José María Martífront.

³⁴⁹ Afirmación realizada por el Fiscal encargado del caso *Filesa* (*El País*, 8/2/1995, “El fiscal asegura que el comité electoral del PSOE coordinado por Guerra estuvo vinculado a *Filesa*”).

³⁵⁰ STS 1/1997, de 28 de octubre.

³⁵¹ Esta tendencia excesiva del Gobierno a dirimir ante los tribunales controversias específicamente políticas (como eran las responsabilidades ante los escándalos) fue criticada por parte de los partidos de la oposición, sobre todo del PP. Especialmente, desde el debate de investidura de Felipe González de 1989, cuando ya había salido a la luz pública el escándalo Juan Guerra. La estrategia del Gobierno de negar los hechos y de no exigir responsabilidades políticas comenzó a cambiar a partir de 1993, tras la crisis interna del PSOE y la victoria por mayoría simple en las elecciones generales de ese año.

ciudadanía se percibía esta mala gestión que se venía haciendo de los casos de corrupción por parte del Gobierno, lo que llevó a incrementar el descrédito y la desconfianza en los políticos y en sus partidos.³⁵²

La situación de crisis política del momento motivó la necesidad de poner en marcha medidas para hacer frente a la corrupción. En un principio, fueron los partidos de la oposición quienes abanderaron este tipo de iniciativas. Prueba de ello son las propuestas presentadas en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1992, de las que se hablará más adelante.³⁵³ Más tarde, a partir de 1993, tras la aparición de nuevos escándalos en prensa (*Roldán y Mariano Rubio*) y la vigorización del escándalo *Filesa* a partir de la publicación de un informe elaborado por los peritos del Ministerio de Hacienda³⁵⁴, el problema de la financiación se reavivaría, y el Gobierno y su partido apostarían de manera firme por el establecimiento de medidas para combatir la corrupción.

Los resultados del informe sobre el caso *Filesa* generaron tal repercusión política y social que motivaron el enfrentamiento en la cúpula del PSOE entre la posición del Presidente del Gobierno, Felipe González, y la del Vicepresidente, Alfonso Guerra, en torno a la respuesta política que se había de dar ante dicho escándalo de corrupción.³⁵⁵

Todo ello generó una grave crisis en el Partido Socialista y la escisión entre el grupo de los “renovadores” y el de los “guerristas”, que quedó aparentemente saldada tras la reunión de la Ejecutiva Federal del PSOE de 1993, en la que se decidió finalmente aceptar las dimisiones de Galeote y Navarro³⁵⁶ por el escándalo *Filesa*. Asimismo, se adelantó la celebración de las elecciones generales al 6 de junio de 1993, por lo que el Debate sobre el Estado de la Nación convocado en un principio para los días 20 y 21 de abril de ese año, quedó suspendido por la disolución de las Cortes.

Con ello, el paquete de medidas legislativas y de normas de conducta para atajar la financiación irregular de los partidos políticos que iba a ser propuesto por el Gobierno en dicho debate sobre el Estado de la Nación, pasó a formar parte del programa electoral del Partido Socialista para las elecciones de 1993.

³⁵² Sobre la relación existente entre la percepción ciudadana de la corrupción y la gestión de la misma realizada por el Gobierno véase Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a).

³⁵³ DSCD. Num.175, de 24 de marzo de 1992, p. 8590.

³⁵⁴ En él consta que *Filesa* recibió 1.000 millones de pesetas por informes inexistentes con los que pagó facturas del PSOE (*El País*, 22/3/1993, “El juez Barbero abre esta semana la parte definitiva de su investigación a Filesa”).

³⁵⁵ Mientras que González abogaba por asumir responsabilidades políticas mediante dimisiones voluntarias para tratar de parar los efectos negativos del escándalo, Guerra defendía la no asunción de responsabilidad alguna hasta que los tribunales dictaran sentencia, además de pedir el adelanto de las elecciones.

³⁵⁶ Responsable de las finanzas del partido y responsable de las finanzas de los grupos parlamentarios, respectivamente.

En la nueva legislatura que daba comienzo ese año (1993-1996), la reforma de la LOFPP 1987 aparecía como una necesidad prioritaria, como así se hacía constar en los programas electorales de las principales fuerzas políticas y como se pondría de manifiesto un año más tarde en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994.³⁵⁷ En dicho debate se aprobaría, al igual que ocurrió tras el escándalo *Flick*, la creación de una comisión de investigación. Esta no solo se encargaría de investigar el caso *Filesa*, como era la propuesta inicial del Grupo Popular y del grupo Mixto, sino que también estudiaría las finanzas de *todos* los partidos políticos con el objetivo de derivar de ahí la reforma de la LOFPP 1987.

Nuevamente, la estrategia del partido de Gobierno había sido la de involucrar a todas las formaciones políticas en la investigación, con el objetivo de no tener que asumir responsabilidades políticas exclusivas por una cuestión que, en mayor o menor medida, afectaba a casi todos los partidos. No obstante, si bien en aquella ocasión el resultado fue la aprobación de la LOFPP 1987, en esta, la reforma de la misma no logró inmediatamente su plasmación definitiva. Antes al contrario, tuvieron que pasar más de diez años y dos cambios en la presidencia del Gobierno de la nación para que se aprobara una nueva Ley de Financiación de Partidos Políticos.

4.1.1.2. *Etapa Popular de José María Aznar (1996-2004)*

El periodo que se inicia con la derrota electoral del PSOE y la victoria del PP en 1996 se caracteriza por una menor presencia del fenómeno de la corrupción tanto en los medios de comunicación, como en la opinión pública, en comparación con los años anteriores.

Con el cambio de Gobierno, la corrupción como problema fue perdiendo peso entre las principales preocupaciones de los españoles. Según datos del CIS, en noviembre de 1996 solo un 7,2% de los encuestados citaba la corrupción y el fraude entre los tres principales problemas del país, cifra que se reducía hasta el 2,1% en julio de 1998.³⁵⁸ Esta caída, según una noticia aparecida en el diario *El País* meses antes, llevó a la dirección del CIS a "suprimir de sus preguntas sobre los asuntos que preocupan a los españoles la referencia a la corrupción porque, tras sus últimos sondeos, considera que ya no interesa".³⁵⁹ Algo que fue muy criticado por los partidos de la oposición, PSOE e IU³⁶⁰, y que finalmente

³⁵⁷ DSCD. Num. 64, sesión plenaria num. 63, de 19 de abril de 1994 y DSCD. Num. 65, sesión plenaria num. 65, de 20 de abril de 1994.

³⁵⁸ CIS. Barómetro de Opinión. Estudio 2229 (noviembre 1996) y Estudio 2294 (julio 1998), respectivamente.

³⁵⁹ *El País*, 30/01/1998, "La corrupción deja de interesar".

³⁶⁰ Estos denunciaban que el Ejecutivo "manipulaba los datos", y que su intención era la de hacer frente a ciertas acusaciones de corrupción que salpicaban al PP, a la vista de lo poco que preocupaba esta cuestión a los

se materializó en la supresión de la propia pregunta en los sucesivos barómetros de opinión en los que, hasta ese momento, aparecía con una periodicidad regular.

De hecho, desde julio de 1998 hasta septiembre de 2000, la pregunta referida a los tres principales problemas del país solo se realizó en una ocasión, en marzo de 1999, siendo nombrada la corrupción y el fraude por un porcentaje del 2,1% de los encuestados. Posteriormente, desde septiembre de 2000, la pregunta, de carácter abierto, comenzó a realizarse con una periodicidad mensual, apareciendo en todos los barómetros publicados por el CIS. En ellos, sin embargo, la alusión a la corrupción y al fraude, ni siquiera aparece entre las respuestas hasta que, un año después (a partir de septiembre de 2001, estudio 2429), volvía a aparecer repetidamente, aunque siempre con valores inferiores al 3%. Esto nos lleva a pensar que realmente la corrupción perdió peso en la opinión pública durante tales años. Una cuestión que también se podía observar en la prensa nacional.

La caída en el número de titulares que contienen la palabra corrupción (ver Gráfico 4.3) permite hacernos una idea de cómo esta fue disminuyendo su presencia en los periódicos de tirada nacional a partir de 1996. Eso no quiere decir que no existieran nuevos escándalos —como de hecho hubo, vinculados especialmente al PP—, ni que la corrupción dejara de estar presente como arma de desgaste en el debate político. Al contrario, casos de corrupción individual, como el del Ministro de Defensa Eduard Serra, el caso *Tomey* o el más sonado caso *Gescartera*, así como de corrupción institucional vinculada a la financiación del propio PP, como el caso *Diputación de Zamora* o el caso *Lacalle*³⁶¹ estuvieron presentes, entre muchos otros, en el debate político, aunque con una repercusión mediática mucho más reducida que en la etapa anterior.

Titulares como "Los socialistas señalan 160 puntos en el 'mapa de la corrupción' del PP" (*El País*, 11/03/1999) y "Aznar asegura que el PP jamás superará al PSOE en corrupciones" (*El País*, 11/03/1999), aparecían en la prensa con cierta frecuencia, aunque con un escaso efecto en la ciudadanía, que, más que la corrupción, consideraba la lucha entre los partidos como el principal problema político después de ETA.³⁶² Solo en determinadas ocasiones, ante la aparición de noticias relacionadas con los procesos judiciales de los grandes casos de corrupción de la etapa socialista, como el de *Roldán* o el

ciudadanos (*El País*, 30/04/1999, "El Gobierno recurre al CIS para restar importancia a las denuncias del PSOE").

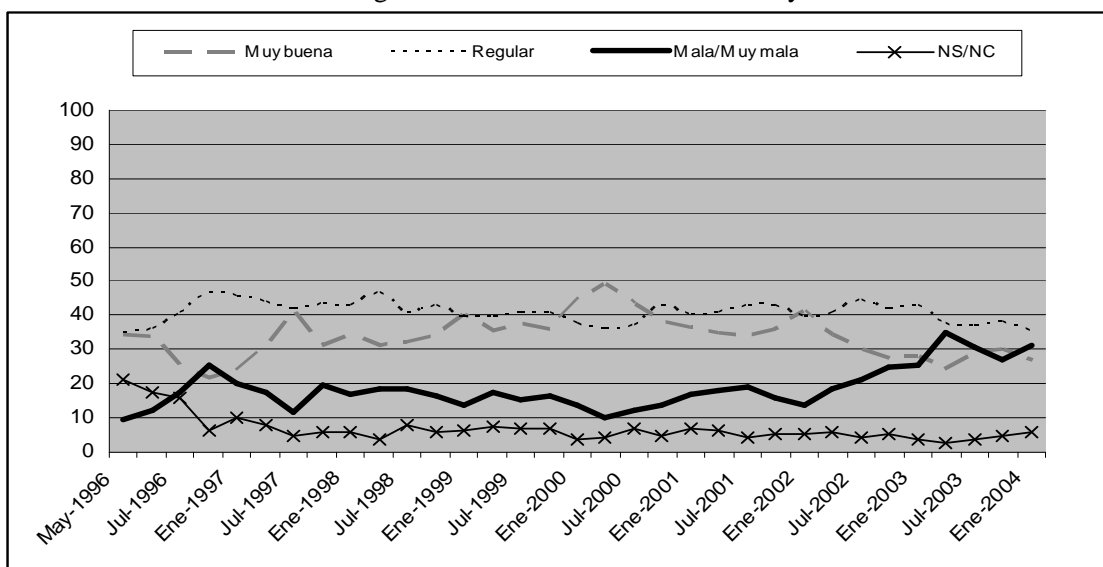
³⁶¹ Ver ANEXO I.

³⁶² Con porcentajes del 40'3% (ETA), 13,1% (Desavenencias y rivalidades entre partidos) y 3'2% (Corrupción). CIS. Barómetro de Opinión. Estudio 2402 (noviembre 2000).

de *Filesa*, los ciudadanos hacían referencia a la corrupción como la cuestión que más les había llamado la atención en el último mes, pero siempre en cifras inferiores al 7%.³⁶³

La situación política parecía normalizarse en lo referido a este tema y ello sin que existiesen grandes acciones por parte del nuevo Gobierno encaminadas a luchar contra el fenómeno, o a establecer mecanismos para prevenirlo. Aunque un 41,6% de los españoles consideraba, al inicio del mandato de José María Aznar, que la lucha contra la corrupción debía de ser una de las tres principales prioridades del Gobierno³⁶⁴, tales acciones no se produjeron.

Gráfico 4.6: Valoración de la gestión del Gobierno de Aznar. Mayo 1996-Enero 2004.



Fuente: CIS. Barómetro de opinión. Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Bastó una menor repercusión mediática de los nuevos escándalos y, como muestra el Gráfico 4.6, una gestión política considerada en términos generales más positiva que negativa³⁶⁵ (coincidiendo además con la recuperación económica), para que el clima de tensión se disipara durante la segunda mitad de la década de los noventa. Asimismo, como se muestra en el Gráfico 4.7, la confianza en el nuevo Presidente del Gobierno experimentó un crecimiento lento pero constante, especialmente desde finales de 1997, alcanzando su

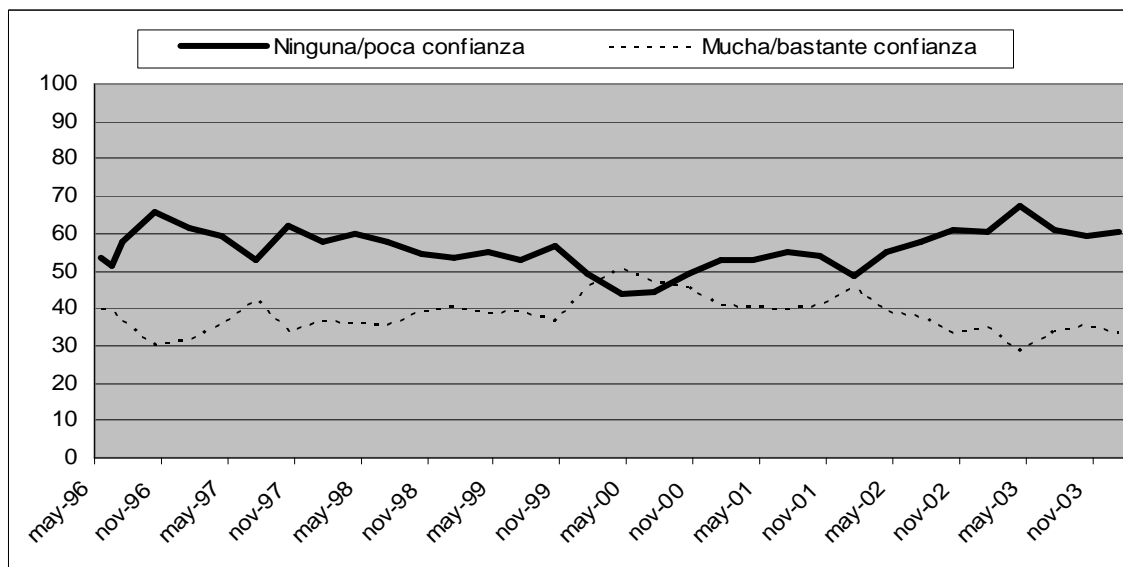
³⁶³ Con la excepción del barómetro de junio de 1996, en el que el porcentaje que cita la corrupción se eleva hasta el 13,7%. CIS. Barómetro de Opinión. Estudio 2211(marzo 1996), Estudio 2212 (abril 1996), Estudio 2217 (junio 1996); Estudio 2238 (febrero 1997); Estudio 2264 (octubre 1997); Estudio 2283 (marzo 1998).

³⁶⁴ Solo superado por la lucha contra el paro y contra el terrorismo. CIS. Barómetro de Opinión. Estudio 2211 (marzo 1996).

³⁶⁵ Excepción hecha del Estudio 2225 del CIS (octubre 1996) y los datos a partir de abril de 2003, en los que la opinión negativa sobre la gestión realizada por el PP (respuestas "Mala" y "Muy mala") prevalece sobre la positiva ("Buena" y "Muy buena").

máximo histórico en el primer semestre del año 2000, con un 50% de ciudadanos que declaraban tener mucha o bastante confianza en Aznar.

Gráfico 4.7: Porcentaje de confianza y desconfianza hacia el Presidente del Gobierno José María Aznar. Mayo 1996-Enero 2004.



Fuente: CIS. Barómetro de opinión (ver Anexo Metodológico). Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Una tendencia muy moderada y, como se observa, con cifras poco generosas, pero que sí daba muestra de una leve recuperación en las cifras de desconfianza política generalizada que, a causa de los escándalos, se había experimentado en la legislatura anterior. Tal fue así que el PP consiguió una nueva victoria electoral en el año 2000, esta vez con mayoría absoluta, experimentándose a partir de la segunda mitad de su mandato una caída importante en los niveles de confianza en el Presidente, coincidiendo con el desprestigio causado, entre otras cuestiones, por el desastre del *Prestige* y la participación de España en la Guerra de Irak.³⁶⁶

4.1.1.3. Etapa socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008)

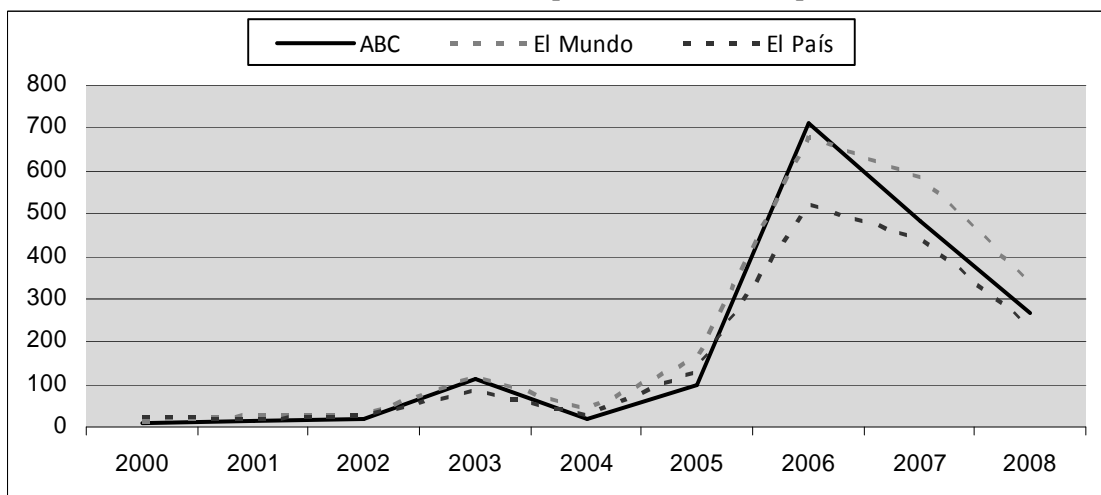
En las elecciones generales de marzo de 2004, el PSOE, bajo el liderazgo de José Luis Rodríguez Zapatero, ganaba por mayoría simple tras ocho años de Gobierno del PP. Es en esta nueva legislatura cuando la corrupción política adquiere de nuevo relevancia mediática, aunque esta vez sin proyectarse en un alto nivel de preocupación en la ciudadanía.

A partir de 2005, la corrupción vinculada al urbanismo adquiría una presencia en los medios hasta entonces desconocida. Como muestra el Gráfico 4.8, el número de noticias

³⁶⁶ Tales cuestiones se llegan a incluir por parte de la opinión pública entre los tres principales problemas del país. Ver CIS. Estudio 2481 (febrero de 2003).

sobre esta cuestión aumenta de manera muy importante en el año 2006, hasta el punto de llegar a multiplicarse por siete con respecto al año 2003 en el caso de los diarios *ABC* y *El Mundo* y, por cinco en el caso del diario *El País*.

Gráfico 4.8: Número de artículos sobre corrupción urbanística en prensa (2000-2008).



Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo Metodológico.

Las investigaciones que desde el año 2003 se venían produciendo en el seno de la operación Ballena Blanca, situaron el foco de atención en el Ayuntamiento de Marbella y en toda una red de corrupción urbanística instaurada en la Costa del Sol malagueña. Por la desmesura de los hechos acaecidos a lo largo de todos esos años y por el número de personas implicadas en los mismos, el escándalo marbellí (publicado en marzo de 2005) adquirió una dimensión sin precedentes en el ámbito de la política local, generando una mayor sensibilidad en los medios de comunicación hacia los negocios ocultos que podían perpetrarse en torno a la ordenación y la gestión del territorio. Tal fue así, que desde entonces hasta principios de 2009 aparecieron en los medios de comunicación más de 187 casos de corrupción urbanística, especialmente numerosos en los municipios del litoral español.³⁶⁷ Aunque en la mayoría de ellos el *leitmotiv* había sido el enriquecimiento personal mediante la obtención de plusvalías por la venta y recalificación de los suelos de dominio público, también la supuesta financiación irregular de los partidos estuvo presente en muchos de los casos de corrupción urbanística hechos públicos en los últimos años.

Como exponía el juez que envió por primera vez a la cárcel a Jesús Gil, primer alcalde de Marbella: "La corrupción urbanística es la financiación ilegal de los partidos, a veces de

³⁶⁷ Información procedente del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, CSO2008-03663/CPOL, titulado "El control de la integridad de los representantes públicos en España: la corrupción política asociada a la actividad urbanística" y dirigido por Fernando Jiménez Sánchez.

simple carácter local, y en otras de mayor ámbito".³⁶⁸ Una afirmación que, de ser cierta, salpicaría a la mayoría de las formaciones políticas, dada la existencia de casos de corrupción urbanística a lo largo y ancho del espectro político con representación en el ámbito municipal.

Pero, a pesar al elevado número de casos publicados en los medios, su repercusión en la ciudadanía no ha sido ni mucho menos tan importante si se compara con la incidencia de los escándalos publicados en los noventa, al menos, tomando como dato la pregunta del CIS sobre los tres principales problemas del país. Según se muestra en el Gráfico 4.9, el porcentaje de ciudadanos que entre 2004 y 2008 consideraba la corrupción como uno de los tres principales problemas era inferior al 1%, exceptuando el periodo entre abril 2006 y septiembre de 2007, en el que el porcentaje llegaba a ascender puntualmente hasta el 3,1%.³⁶⁹ Aunque el propio hecho de que la corrupción fuese nombrada como problema ya resulta significativo teniendo en cuenta que la pregunta de referencia es abierta, las cifras registradas en esta época nada tienen que ver con el porcentaje del 25% alcanzado en 1995.³⁷⁰

Y esto a pesar de que, al igual que entonces, la ciudadanía percibía entre 2004 y 2008 una situación económica cada vez más adversa, como demuestra el brusco ascenso que se produce a partir de mediados de 2007 en el porcentaje de ciudadanos que consideraban el paro y los problemas de índole económica como uno de los tres principales problemas del país, con cifras superiores al 70% y al 59%, respectivamente. Una situación que podría haber contribuido a incrementar el coste político de los casos de corrupción aparecidos a diario en la prensa, haciendo que la sensación de crisis política debido a la corrupción aumentara; lo que podría haber llevado a su vez a un incremento importante en la percepción de esta como problema. Pero no fue así. Quizás, debido a la saturación de noticias relacionadas con este tema, que pudiera haber generado cierta habituación en la ciudadanía y, por tanto, cierto desinterés en abordarlo, al considerarlo como algo normal. O también, debido a la proliferación de casos en casi todos los partidos políticos. Un hecho que impidió que la sombra de la sospecha recayera —como ocurrió en los noventa— única y exclusivamente en el Gobierno central y en su partido político, de tal manera que tampoco se ha producido en esta última etapa un discurso acusatorio directo por parte de

³⁶⁸ *El Mundo*, 9/10/2008, "La corrupción urbanística es la financiación ilegal de los partidos".

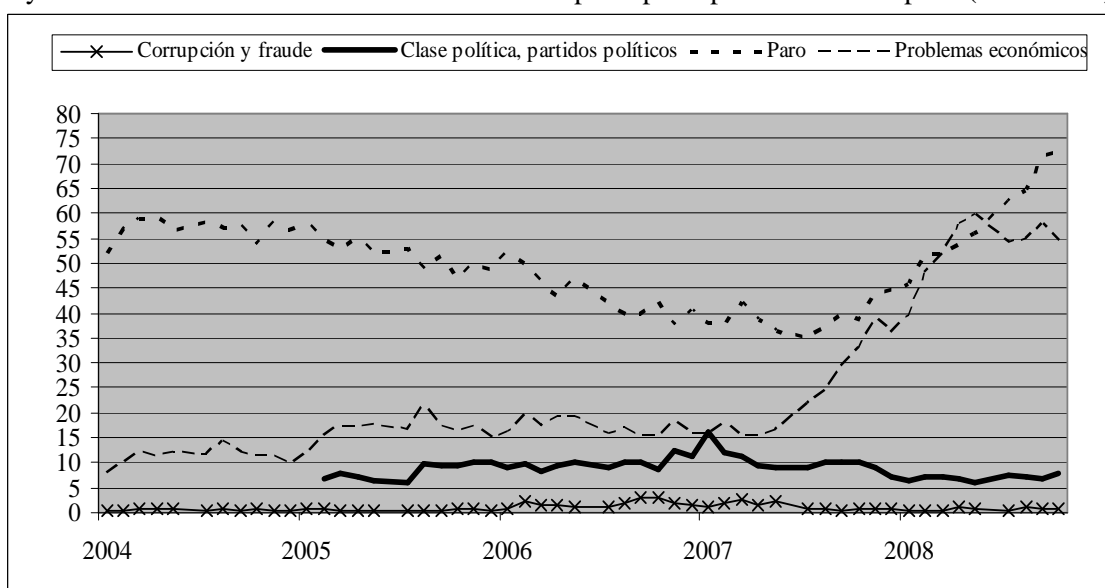
³⁶⁹ CIS. Estudio 2662, de noviembre de 2006.

³⁷⁰ CIS. Estudio, 2156, de abril de 1995.

ciertos medios de comunicación hacia el partido en el poder por motivo de los casos de corrupción.

En esta ocasión, todos los medios de comunicación se hicieron eco de los numerosos casos de corrupción urbanística que fueron surgiendo, estando la crítica más enfocada a la problemática que supuso el modelo de gestión municipal del suelo y el urbanismo desaforado, que a la descalificación y la búsqueda del descrédito de los partidos a los cuales pertenecían los políticos municipales acusados por corrupción.

Gráfico 4.9: Porcentaje de ciudadanos que consideran la corrupción, la clase política, el paro y la situación económica como uno de los tres principales problemas de España (2004-2008).



Fuente: CIS. Barómetro de opinión (marzo 2004-diciembre 2008). Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Pero el hecho de que la ciudadanía no situara el fenómeno de la corrupción entre los principales problemas del país durante esta última oleada de escándalos, no significa que esta no percibiera su existencia, ni que pasara sin dejar huella alguna sobre la reputación de los políticos y de los partidos. Cuando en enero de 2007 se les preguntaba a los ciudadanos cuántos políticos consideraban que estaban implicados en cuestiones de corrupción en España, un 34,6% respondía que "bastantes", mientras que un 17,3% opinaba que "casi todos".³⁷¹ Asimismo, en ese mismo año un 68,9% de los encuestados decía estar de acuerdo con la afirmación "esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales".³⁷² Una cuestión a la que se unía una elevada percepción de descontrol del Gobierno y de falta de transparencia en los asuntos públicos, con cifras superiores al 80% y 58%,

³⁷¹ CIS. Estudio 2671, enero de 2007.

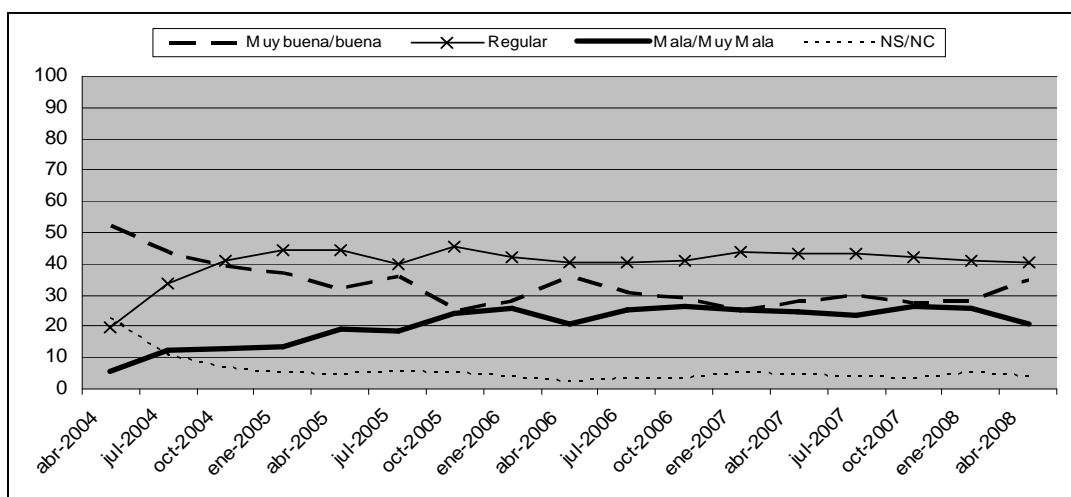
³⁷² CIS. Estudio 2672, enero de 2007.

respectivamente, así como una opinión mayoritaria (58,7%) que apuntaba a la insuficiencia de mecanismos para detectar la corrupción política.³⁷³

También la ya dañada reputación de los partidos se vio perjudicada, con cifras referidas a poca y ninguna confianza que pasaban del 62%, en octubre de 2005, al 69%, en noviembre del 2007.³⁷⁴ Tal es así que la clase política y los partidos comenzaron a ser citados a partir de abril de 2005³⁷⁵ como uno de los tres principales problemas del país en porcentajes que oscilaban entre el 6% y el 12% (ver Gráfico 4.9), con un pico máximo situado en enero de 2007.³⁷⁶

Los continuos enfrentamientos entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, el PP, por diversas cuestiones de política nacional —la política antiterrorista, fundamentalmente—, unido a un clima político y mediático enrarecido por los continuos escándalos, pudo llevar a que los ciudadanos apuntaran a la clase política y a los partidos como el verdadero problema, por encima de la propia corrupción. Algo que se observa también en la paulatina caída —especialmente pronunciada en el segundo semestre de 2005 y a principios de 2007— en la valoración de los ciudadanos sobre la gestión política del Gobierno del PSOE (Gráfico 4.10), así como en la caída en los niveles de confianza en el Presidente del Gobierno a lo largo del periodo (Gráfico 4.11).

Gráfico 4.10: Valoración de la gestión del Gobierno de J.L. Rodríguez Zapatero. Abril 2004-Abril 2008.



Fuente: CIS. Barómetro de Opinión. Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

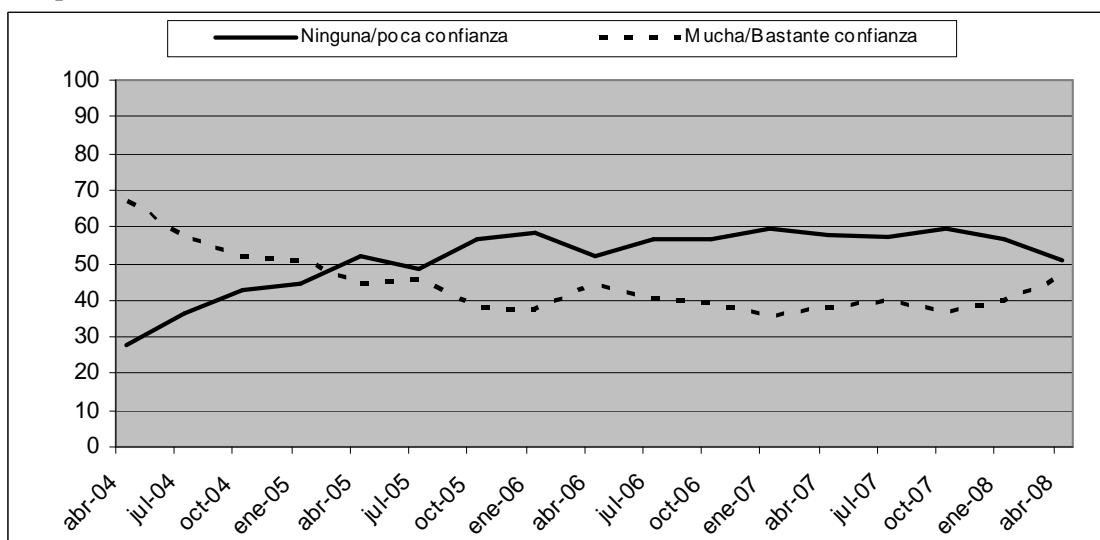
³⁷³ CIS. Estudio 2701, mayo de 2007. Sobre calidad de la democracia.

³⁷⁴ CIS. Latinobarómetro de octubre de 2005 (Estudio 2620) y de noviembre de 2007 (Estudio 2741), respectivamente. Las cifras se refieren a la suma de los porcentajes de "poca confianza" y "ninguna confianza" en los partidos políticos.

³⁷⁵ CIS. Estudio 2602, abril de 2005.

³⁷⁶ CIS. Estudio 2672, enero de 2007.

Gráfico 4.11: Porcentaje de desconfianza en el Presidente del Gobierno J.L. Rodríguez Zapatero. Abril 2004-Abril 2008.



Fuente: CIS. Barómetro de Opinión. Ver Anexo Documental. Elaboración propia.

Por tanto, al igual que en los años noventa, en esta etapa (2004-2008) también se produjo una oleada de escándalos de corrupción, aunque con características distintas. En primer lugar, a diferencia del caso *Filesa*, los escándalos de corrupción de este último periodo no estaban directamente vinculados a la financiación irregular de los partidos. En segundo lugar, como se ha dicho, no se centraron en un único partido político, sino que los escándalos salpicaron tanto a las principales formaciones, como a otras de carácter más minoritario y de ámbito local. En tercer lugar, en ambos momentos los escándalos contribuyeron a mermar la confianza de los ciudadanos, si bien en esta última etapa, el impacto de la corrupción sobre dicha confianza no fue tan directo como lo fue en la etapa anterior. La opinión pública consideraba que la corrupción era un problema pero, debido seguramente al impacto mediático constante de los escándalos y a la dificultad de arrojar la culpa sobre un único partido, el desprestigio se generalizó a la clase política, siendo considerada el tercer problema de ámbito nacional.

Pese a tales diferencias, en ambos periodos caracterizados por una elevada incidencia de escándalos se generaron importantes incentivos en los partidos políticos para poner en marcha el proceso de reforma de la LOFPP 1987. Curiosamente, tales incentivos también se generaron durante la etapa gobernada por el Partido Popular (1996-2000), caracterizada, como se ha visto antes, por una menor incidencia del fenómeno de la corrupción en la vida política. De hecho, es precisamente en esa legislatura cuando se producen más proposiciones de ley de reforma por parte de los principales partidos, incluido el partido del Gobierno.

Pero, mientras que en la primera etapa (Gobierno de González) y en la segunda (Gobierno de Aznar) tal proceso se vio frustrado, en esta última se produjo finalmente la reforma de la ley a favor de una mayor transparencia del sistema de financiación. Para conocer las razones de esta diferencia de resultados es imprescindible analizar los intereses de los actores implicados en el proceso de reforma.

4.1.2. Actores e intereses en el proceso de reforma de la legislación

En este epígrafe se analizan las razones que motivaron los intentos frustrados de reforma tanto en la etapa socialista de González, como en la etapa popular de Aznar. Asimismo, se analiza el porqué del éxito de la misma durante la etapa de Zapatero al frente del Gobierno. Para ello se determinará, en primer lugar, quiénes eran los actores políticos relevantes (partidos políticos) según la correlación de fuerzas presente en cada legislatura. En segundo lugar, se expondrán, para cada etapa, los intereses de tales actores relevantes sobre dos cuestiones clave. Por un lado, sobre la necesidad misma de reformar la ley (¿están los partidos políticos interesados en la reforma de la LOFPP 1987 o no lo están?). Por otro lado, sobre el contenido mismo de la reforma (¿qué contenido le interesaría a cada partido llegado el momento de reformar la ley?).

4.1.2.1. Etapa socialista de Felipe González (1989-1996)

a) Actores

El periodo que va desde 1989 a 1996 se corresponde con la IV y la V Legislaturas parlamentarias. Durante la IV Legislatura (1989-1993), la correlación de fuerzas en el Congreso era bastante similar a la de la III Legislatura expuesta en el anterior bloque, con la diferencia de que, desde 1989, el renovado Partido Popular ahora sí se veía como una alternativa posible al Gobierno socialista, dada la imagen de cohesión interna que proyectaba su nuevo líder, José María Aznar (Cuadro 4.1). Esta cuestión se hizo más evidente a partir de 1993 (V Legislatura), cuando la diferencia entre los dos principales partidos políticos llegó a ser de tan solo 18 escaños, no consiguiendo el PSOE en esta ocasión la mayoría absoluta de votos; una situación que le llevó a requerir del apoyo de CIU y PNV, que contaban con 17 y 5 escaños, respectivamente.

Así, después de tres periodos de mayoría absoluta del PSOE, la V Legislatura se caracterizó, por un lado, por la entrada en escena de varios partidos nacionalistas para asegurar la gobernabilidad y, por otro, por el incremento del peso específico del PP (con

141 escaños) con respecto a las legislaturas anteriores.³⁷⁷ Un resultado que ya auguraba la victoria electoral del PP en los siguientes comicios que se celebrarían en 1996.

Cuadro 4.1: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1989 y 1993.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Escaños 1989 (IV Leg.)	Escaños 1993 (V Leg.)
(PSOE): Partido Socialista Obrero Español	✓		175	159
(PP): Partido Popular	✓		107	141
(CIU): Convergencia i unió		✓	18	17
(IU): Izquierda Unida	✓		17	18
(CDS): Centro Democrático y Social	✓		14	----
(EAJ-PNV): Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco		✓	5	5
(HB): Agrupación Electores Herri Batasuna		✓	4	2
(PA): Partido Andalucista		✓	2	----
(EE): Euskadiko Ezkerra		✓	2	----
(UV): Unió Valenciana		✓	2	1
(EA): Eusko Alkartasuna		✓	2	1*
(PAR): Partido Aragonés Regionalista		✓	1	1
(ERC): Ezquerra Republicana de Catalunya		✓	----	1
(AIC): Coalición Agrupaciones Independientes de Canarias		✓	1	4**

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia. *Escaño obtenido por la Coalición Eusko Alkartasuna-Euskal Ezkerra. Este último formado por una parte de Euskadiko Ezkerra, partido que en 1993 pasó a fusionarse con el Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE). **Coalición Canaria (CC), dentro de la cual se inserta AIC entre otras formaciones.

Por tanto, a lo largo de esta etapa, los partidos políticos más relevantes seguían siendo PSOE y PP (también IU como tercer partido de ámbito nacional), si bien el peso de los populares se refuerza en la V Legislatura con respecto a años anteriores, a la vez que se incorporan en la primera línea de la política nuevos actores de carácter regional (CIU y PNV).

b) Intereses

Para conocer cómo se configuraron los intereses de cada uno de los actores políticos en torno a la necesidad de reformar la LOFPP 1987 conviene situarnos en los escándalos de corrupción publicados a finales de los ochenta y principios de los noventa (ver apartado 4.1.1.a). Unos escándalos que sirvieron de acicate para que, desde la oposición, se exigiera al Gobierno socialista una mayor transparencia en la gestión de lo público. Como exponía el líder del PP, José María Aznar, en el debate de investidura de Felipe González en 1989:

³⁷⁷ El desplome de CDS, que pasa de tener 14 diputados en las elecciones de 1989 a no obtener ninguno en las de 1993, tuvo mucho que ver en ello.

Nuestro país se ha convertido en un rumor incontrolable de corrupciones, de prácticas de información privilegiada; se ha creado una moral de fortuna y una economía de casino, y no se ha movido un dedo para impedirlo, al revés, se han fomentado esas prácticas. [...] Frente a todo esto no hay otra solución que la transparencia y el control de las instituciones creadas para ello (DSCD. Núm. 2, de 4 de diciembre de 1989, p.35-36).

Pero, ante estas incipientes críticas, la estrategia del Gobierno socialista seguía siendo la de defender su honradez y la de su partido y, por ende, la de negar cualquier hecho que pudiera manchar su imagen; una estrategia ya puesta en práctica a raíz del escándalo *Flick*. Como señalaba el propio Felipe González con motivo de la cuestión de confianza planteada el 5 de abril de 1990³⁷⁸, en la que se le pedían responsabilidades por el caso *Juan Guerra*:

[...] desde el punto de vista de la honradez de comportamiento, nuestra conducta al menos —lo digo solo hoy en estos términos—, desde luego está fuera de toda duda (DSCD. Núm. 28, de 5 de abril de 1990, p. 1101).

Esta situación comenzó a cambiar tras el escándalo *Filesa* en 1991. A partir de este, el problema de la falta de credibilidad del partido de Gobierno y de la clase política en general adquirió tal dimensión que los partidos de la oposición comenzaron a proponer algunas medidas para poner freno a la corrupción, tanto con carácter general como en su vertiente vinculada a la financiación de los partidos.

En primer lugar, en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1992³⁷⁹, CIU, CDS y el Grupo Mixto propusieron, entre otras medidas, la reforma del sistema de financiación de partidos, en estos dos últimos casos, en el sentido de reducir el gasto electoral. Como expresaba el portavoz de CIU en sede parlamentaria:

Afrontemos con coraje el delicado tema de la financiación de los partidos políticos, asegurando su transparencia en un marco de libertad, evitando así que las limitaciones y la opacidad del sistema actual sea aprovechada por unos oportunistas desaprensivos que siembran la duda de la sospecha generalizada. De la situación actual se resiente la credibilidad de los partidos políticos. [...] Aseguremos su transparencia y su funcionamiento democrático, pero defendamos su papel constitucional (Roca i Junyent, Portavoz de CIU. DSCD. Núm., 175, de 24 de marzo de 1992, p.8607).

En segundo lugar, otro paso importante en esta línea fue la presentación de la primera Proposición de Ley de reforma de la financiación firmada por el Grupo Popular en octubre

³⁷⁸ La finalidad principal de la cuestión de confianza planteada por el Presidente cuatro meses después de ganar las elecciones de 1989 era la de subsanar la atípica votación con la que fue investido presidente, en la que no participaron todos los diputados como consecuencia de unos recursos presentados contra los resultados electorales por la existencia de irregularidades en los censos. Si bien en su exposición González no aludió al reciente caso *Guerra*, los partidos de la oposición le pidieron explicaciones y responsabilidades por ello, y le exigieron que dejara de impedir la constitución de una Comisión de Investigación que estudiara el caso (ver DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990, p. 1049 y 1079).

³⁷⁹ DSCD. Num. 175 y 176, de 24 y 25 de marzo de 1992.

de 1992³⁸⁰, en la que no aparecía referencia alguna a la necesidad de transparencia. En ella se planteaban dos cuestiones principalmente: ampliar el límite máximo de las donaciones de 10 millones de pesetas (60.000 euros, como estaba establecido en la LOFPP 1987) a 20 millones, y otorgarles un trato fiscal favorable, pero siempre que se identificase el donante. Medidas que beneficiarían al PP, teniendo en cuenta que (como se muestra en la Tabla 4.1) se trataba del tercer partido que más financiación procedente de donaciones privadas (anónimas y nominativas) recibía (después del PNV y de CIU), con cifras próximas a los 10 millones de euros a lo largo de todo el periodo 1987-1996.³⁸¹ Una cifra casi cuatro veces superior a la obtenida por su principal rival político, el PSOE. Esta iniciativa legislativa nunca llegó a debatirse en el Pleno.

De momento, el partido del Gobierno seguía sin mostrar mucho interés en la cuestión. Hubo que esperar a la convocatoria electoral de 1993 y, posteriormente, al Debate sobre el Estado de la Nación de 1994 (V Legislatura) para que se produjera el viraje definitivo del Gobierno socialista, en el sentido de reconocer sus errores en la gestión de la corrupción y proponer reformas al respecto.

En las elecciones con las que daba inicio la V Legislatura (1993-1996), la corrupción y, especialmente, la relacionada con la financiación irregular de los partidos, adquirió una presencia indudablemente superior a la que tuvo en comicios anteriores.³⁸² Pese a que la palabra “corrupción” no aparecía citada en todo el programa electoral del PSOE, por primera vez se realizaba un reconocimiento expreso de la existencia de un problema de falta de credibilidad motivado por la mala gestión del Gobierno ante los escándalos publicados hasta el momento. Asimismo, tanto en la campaña electoral como en el discurso de investidura de Felipe González de 8 de julio de 1993 se insistía en la necesidad de regular las fuentes de financiación de los partidos y la contabilidad de estos con objeto de hacerlas más transparentes.³⁸³ La necesidad de una mayor transparencia era, por fin, asumida por el

³⁸⁰ *Proposición de Ley Orgánica de modificación de la legislación vigente en materia de financiación de Partidos políticos*, del Grupo Parlamentario Popular (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 152-1, de 8 de octubre de 1992).

³⁸¹ Resulta imposible conocer a ciencia cierta a qué se deben las fluctuaciones anuales dentro de cada partido en relación con las donaciones recibidas. En cambio, sí que se observan tendencias generales de forma que PNV, CIU (CDC y UDC) y PP —partidos ideológicamente vinculados al mundo de la empresa y con amplias posibilidades de alcanzar el poder en el nivel regional y nacional, respectivamente—, serían los mayores receptores de financiación anónima a lo largo del periodo mostrado en la Tabla 4.1.

³⁸² Sin menoscabo de la importancia que en esos momentos tenía la crisis económica por la que atravesaba el país.

³⁸³ En dicho discurso, Felipe González realiza una oferta a los otros grupos parlamentarios para la creación de una Comisión de encuesta a nivel parlamentario sobre la financiación de los partidos, algo que ya propuso durante la campaña. Dicha Comisión nunca se creó. Ver el Discurso de Investidura de Felipe González de 8 de julio de 1993:

Gobierno. Un hecho que coincidía en el tiempo con la publicación del informe pericial sobre el caso *Filesa*, en el que se implicaba definitivamente al PSOE en “el momento político más sucio desde el inicio de la transición democrática”, en palabras del líder de la oposición.³⁸⁴ Además del PSOE, los principales partidos del arco parlamentario (PP, IU, PNV y CIU) incluyeron en sus respectivos programas electorales iniciativas tendentes a reformar la LOFPP 1987. Por tanto, tras la frustrada Proposición de Ley presentada por el Partido Popular en 1992, una nueva ocasión para emprender la reforma se iniciaba en 1993. Esta vez con el apoyo expreso de las principales formaciones políticas.

Tabla 4.1: Donaciones anónimas y nominativas recibidas (1987-1996). En euros.

		PSOE	AP/PP	PCE/IU	CDC	UDC	PNV
1987*	Donaciones anónimas	NE	37	NE	NE	NE	NE
	Donaciones nominativas	286.527	246	NE	NE	NE	NE
1988*	Donaciones anónimas	NE	359.815	NE	NE	NE	NE
	Donaciones nominativas	455.862	60.158	NE	NE	NE	81.438
1989	Donaciones anónimas	120.202	7.180	NE	NE	61.659	2.066.646
	Donaciones nominativas	14.442	739.394	NE	NE	NE	612.198
1990	Donaciones anónimas	66.111	NE	NE	NE	NE	34.407
	Donaciones nominativas	21.406	492.239	NE	NE	NE	2.041.921
1991	Donaciones anónimas	NE	NE	NE	NE	NE	211.941
	Donaciones nominativas	496.161	1.467.134	NE	NE	53.759	3.045.485
1992	Donaciones anónimas	NE	NE	NE	NE	NE	829.402
	Donaciones nominativas	323.035	639.952	NE	NE	370.102	805.598
1993	Donaciones anónimas	30.128	533.077	NE	NE	NE	1.334.246
	Donaciones nominativas	369.604	1.624.507	637	NE	NE	2.546.086
1994	Donaciones anónimas	55.922	206.174	NE	743.542	NE	1.676.823
	Donaciones nominativas	225.066	775.429	198	3.456	NE	2.004.327
1995	Donaciones anónimas	117.708	456.766	NE	1.059.944	NE	2.098.053
	Donaciones nominativas	NE	1.176.337	185	NE	NE	599.782
1996	Donaciones anónimas	NE	420.853	NE	654.081	810.464	1.238.249
	Donaciones nominativas	79.758	824.102	1.743	84.562	NE	641.034
	Total donaciones anónimas	390.071	1.983.903	0	2.457.567	872.123	9.489.767
	Total donaciones nominales	2.271.861	7.799.498	2.763	88.018	423.861	12.377.869

Fuente: Elaboración propia. Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1987-1996). NE= No especificado en los informes.³⁸⁵ *Se incluyen los datos de 1987 y 1988 aunque no corresponden con las Legislaturas analizadas con el fin de ser exhaustivos en la presentación y análisis de la información.

<http://www.la-moncloa.es/Presidente/PresidentesDeLaDemocracia/InvestiduraGonzalez1993.htm> (consultado en marzo de 2009).

³⁸⁴ José María Aznar, PP, en *El País*, 27/03/1993, “El líder del PP dice que este es el momento ‘más sucio’ de la transición”, por Luis Eduardo Siles. Para conocer más sobre el informe pericial sobre el caso *Filesa*, ver *El País*, 23/03/1993, “*Filesa* recibió 1.000 millones por informes inexistentes y realizó pagos por cuenta del PSOE”, por Julio M. Lázaro; *El País*, 24/03/1993, “*Filesa* pagó 600 millones por servicios electorales presuntamente destinados al PSOE”, por Joaquín Prieto.

³⁸⁵ Los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas han ido incluyendo cada vez más información sobre las cuentas de los partidos. Asimismo, con el tiempo han ido estandarizando la forma de presentar tal información. Aun así resulta complicado, al menos en los primeros años de fiscalización, saber si el hecho de que el TCU no incluyera una cuantía sobre algún concepto concreto (por ejemplo, sobre donaciones anónimas) implica que realmente tal partido no recibió financiación por esa vía, o simplemente que el propio TCU no tiene constancia de ello. Por eso en esta tabla la no información no se contabiliza como “0”, sino como “NE”, es decir, no especificado en los informes.

En ese momento, a *todos* los partidos les interesaba incrementar sus recursos teniendo en cuenta el elevado endeudamiento que habían adquirido con las entidades de crédito, especialmente el PSOE. Las primeras fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas habían puesto en evidencia el endeudamiento excesivo de los partidos. En palabras del Entrevistado 7, diputado socialista entre 1982 y 2011 y ex-tesorero del PSOE:

Nadie se había preocupado de cómo se financiaba la democracia. Entonces aparece una radiografía realizada por el Tribunal de Cuentas en la que se viene a decir que los partidos políticos se financian del crédito de unas instituciones, que en la inmensa mayoría de los casos eran conscientes de que no les iban a devolver el dinero.

Como muestra la Tabla 4.2, el endeudamiento derivado de la actividad ordinaria de los principales partidos oscilaba, en 1993, entre los 65.754.414 euros del PSOE y el millón de euros de CIU. Unas cifras que, en relación con las del inicio de la IV legislatura (1989), habían experimentado un incremento del 158% en el caso del IU, del 128% en el caso del PSOE, y del 79% en el del PNV. El PP, por su parte, había experimentado una tendencia decreciente en su endeudamiento, si bien en 1993 dicha deuda era de más de 15,5 millones de euros. Igualmente, CIU, que en 1992 había llegado incluso a saldar su deuda, volvía a tener más de un millón de euros de endeudamiento con las entidades financieras a la altura de 1993. Por tanto, si bien a todos los partidos les interesaba aumentar sus ingresos públicos, en el caso del PSOE esta cuestión resultaba vital al haberse duplicado su endeudamiento en un periodo de tan solo 4 años.

Tabla 4.2: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (1987-1996). En euros.³⁸⁶

	PSOE**	AP/PP	PCE/IU	CIU		PNV
				CDC	UDC	
1987*	6.545.776	500.856	459.882	90.499	11.920	569.266
1988*	5.443.572	5.774.387	4.593.819	510.123	42.991	1.964.751
1989	28.898.237	22.394.609	3.008.408		2.554.301	7.276.105
1990	65.047.540	21.126.423	2.607.489		965.668	3.124.579
1991	69.248.615	21.900.340	4.692.589		1.407.638	5.357.320
1992	71.226.099	16.604.333	2.832.577		0	11.078.685
1993	65.754.414	15.518.175	7.757.344		1.051.771	13.055.461
1993/1989 %	128%	-31%	158%		-59%	79%
1994	60.441.928	11.623.422	4.190.025		369.059	12.783.155
1995	55.898.028	13.117.462	4.356.106		1.294.617	7.622.974
1996	54.143.117	10.745.638	6.875.093		1.799.800	12.711.406
1996/1993 %	-18%	-31%	-11%		71%	-3%

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1987-1996). Elaboración propia. *Se incluyen los datos de 1987 y 1988 aunque no corresponden con las Legislaturas analizadas con el fin de ser exhaustivos en la presentación y análisis de la información. **Sin incluir el endeudamiento del PSC.

Asimismo, como muestra la Tabla 4.3, la financiación pública ordinaria recibida por los partidos en virtud de la LOFPP 1987 (es decir, la consignada anualmente en función de los escaños y votos obtenidos por los partidos con representación en el Congreso) cada vez representaba un porcentaje menor del gasto ordinario declarado ante el Tribunal de Cuentas. Si bien en 1987 y 1988 el porcentaje de gasto ordinario subvencionado era superior en todos los partidos al 60% (llegando hasta alcanzar cifras del 418% en el caso de Unió Democràtica de Catalunya)³⁸⁷, en 1993, la subvención ordinaria alcanzaba a cubrir, en el mejor de los casos, la mitad del gasto declarado, con diferencias importantes entre los partidos. PSOE e IU, con unos porcentajes del 53% y del 49%, respectivamente, eran las formaciones con un gasto ordinario más ajustado a la financiación ordinaria recibida. PP y CiU, por su parte, presentaban un porcentaje de gasto subvencionado que apenas llegaba al 40% en 1993, siendo PNV (9%) el partido con un mayor desajuste entre la financiación ordinaria recibida y el gasto acometido.

³⁸⁶ Puesto que en los primeros años la información declarada por los partidos era incompleta y, además, estaba presentada de forma heterogénea, se ha incluido en cada momento la cifra que el propio Tribunal de Cuentas estimaba que debía ser el endeudamiento real de los partidos. Es decir, cuando la deuda declarada no coincide con lo que el Tribunal de Cuentas estimaba que debía ser, se ha incluido el importe estimado por este. De hecho, en ciertas ocasiones el propio Tribunal de Cuentas ha puesto en evidencia la no fiabilidad de la cuantía real de la deuda declarada. Ver, por ejemplo, el informe del año 1988 en relación con las cuentas del PP (BOE, num. 35, de 10 de febrero de 1994, p. 20).

³⁸⁷ Los datos de los primeros años fiscalizados por el TCU hay que tomarlos con precaución, debido a la cantidad de errores que contienen y a la falta de homogeneidad de criterios a la hora de presentar las cuentas por parte de los partidos políticos fiscalizados. Ver ANEXO II.

Tabla 4.3: Financiación pública ordinaria recibida en relación con el gasto ordinario declarado (1987-1996). En euros.³⁸⁸

		PSOE	AP/PP	IU	CIU		PNV
					CDC	UDC	
1987	Subvención pública	19.205.631	4.594.856	1.359.410	1.801.194	600.398	746.866
	Gasto declarado	27.007.449	3.077.441	2.030.424	775.608	143.629	940.963
	Gasto subvencionado	71%	149%	67%	232%	418%	79%
1988	Subvención pública	19.788.158	8.907.374	1.400.642	1.855.826	618.609	769.519
	Gasto declarado	32.968.970	11.181.972	1.812.131	1.885.970	441.554	1.250.025
	Gasto subvencionado	60%	80%	77%	98%	140%	62%
1989	Subvención pública	20.115.163	11.439.663	1.759.007		2.548.966	768.912
	Gasto declarado	41.305.166	29.516.680	4.684.923		2.236.791	5.277.307
	Gasto subvencionado	49%	39%	38%		114%	15%
1990	Subvención pública	19.824.259	14.076.202	3.526.491		2.692.024	686.532
	Gasto declarado	32.604.003	32.155.257	2.900.692		3.411.480	4.089.208
	Gasto subvencionado	61%	44%	122%		79%	17%
1991	Subvención pública	20.815.472	14.606.401	3.702.816		2.826.625	720.859
	Gasto declarado	37.549.122	41.649.982	7.918.562		2.436.016	7.746.325
	Gasto subvencionado	55%	35%	47%		116%	9%
1992	Subvención pública	21.856.246	15.552.590	3.887.957		2.967.951	756.902
	Gasto declarado	37.500.048	37.089.901	2.643.418		3.577.506	6.524.119
	Gasto subvencionado	58%	42%	147%		83%	12%
1993	Subvención pública	20.821.090	18.346.564	3.880.518		2.854.993	738.843
	Gasto declarado	39.542.027	48.217.642	7.953.276		7.657.292	7.862.242
	Gasto subvencionado	53%	38%	49%		37%	9%
1994	Subvención pública	20.362.099	20.565.574	3.933.995		2.813.775	736.551
	Gasto declarado	42.758.447	45.982.239	5.657.705		7.612.723	10.512.838
	Gasto subvencionado	48%	45%	70%		37%	7%
1995	Subvención pública	20.972.286	21.181.859	4.051.884		2.898.095	758.623
	Gasto declarado	37.780.063	53.871.321	4.992.232		7.202.252	9.707.277
	Gasto subvencionado	56%	39%	81%		40%	8%
1996	Subvención pública	19.129.027	21.922.434	4.523.191		2.682.932	756.427
	Gasto declarado	36.186.939	58.458.072	12.361.421		10.526.071	8.443.457
	Gasto subvencionado	53%	38%	37%		25%	9%
Incremento gasto declarado 1989/1993		-4%	63%	70%		242%	49%
Incremento gasto declarado 1993/1996		-8%	21%	55%		37%	7%

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1987-1996). Elaboración propia. *Se incluyen los datos de 1987 y 1988 aunque no corresponden con las Legislaturas analizadas con el fin de ser exhaustivos en la presentación y análisis de la información.

El incremento del gasto ordinario, unido a los vaivenes electorales experimentados por los partidos y que repercutían directamente en la subvención ordinaria percibida, explican

³⁸⁸ Se incluye únicamente la financiación pública ordinaria, la cual está constituida “por las subvenciones anuales que los partidos reciben del Estado para asumir los gastos de mantenimiento y funcionamiento de su aparato, y que aparecen consignadas en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio” (Holgado, 2003:149). Quedan excluidos del cálculo de la financiación pública ordinaria los siguientes conceptos: 1) Las subvenciones estatales que percibían los grupos parlamentarios de las Cortes y Parlamentos Autonómicos. Este tipo de financiación procede del Presupuesto de las Cámaras y su cuantía es fijada por la Mesa del Congreso y del Senado. Aunque es sabido que tales ingresos acababan en las arcas de los partidos (Holgado, 2003:195), en puridad se concedían y conceden para financiar el desarrollo de la actividad de los grupos parlamentarios. 2) Las subvenciones que en la práctica recibían los grupos políticos presentes en las Corporaciones Locales para el desarrollo de sus funciones. Se excluyen porque, aunque su práctica estaba muy generalizada, tales subvenciones no estaban contempladas en la LOFPP 1987. 3) Las subvenciones públicas directas que las CCAA y Corporaciones Locales puedan otorgar a los partidos representados en sus respectivos territorios para su funcionamiento ordinario. Al igual que en el caso anterior, tales subvenciones no aparecían contempladas en la LOFPP, aunque en la práctica sí se otorgaban. De hecho, tanto estas como las del apartado anterior fueron incluidas en la nueva LOFPP de 2007 como nuevas fuentes de financiación para los partidos. Para conocer el total de las subvenciones públicas recibidas por los partidos (incluidas estas categorías) ver ANEXO II.

esta situación. Mientras que la cuantía de financiación ordinaria total apenas se había incrementado en un 14% entre 1989 y 1993 (Tabla 4.4), el gasto ordinario declarado por los distintos partidos había experimentado un importante crecimiento. En el caso del CIU tal incremento entre 1989 y 1993 había sido del 242%, seguido a gran distancia de IU (70%), de CP/PP (63%) y de PNV (49%) (Tabla 4.3). El PSOE, por su parte, había experimentado una tendencia decreciente en cuanto al gasto declarado a lo largo de la IV Legislatura. Esto es debido a que, desde un principio, había sido la formación con mayor gasto en relación con el resto de partidos, por lo que el incremento había sido mucho menos brusco que en los otros casos.

Tabla 4.4: Financiación pública total anual para gastos de funcionamiento ordinario. En euros.

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1989/ 1993	1993/ 1996
44.489.136	45.823.615	47.212.531	49.819.515	52.403.628	55.006.660	54.029.010	54.105.610	55.726.983	55.786.755	14%	3%

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1987-1996). Elaboración propia. *Se incluyen los datos de 1987 y 1988 aunque no corresponden con las Legislaturas analizadas con el fin de ser exhaustivos en la presentación y análisis de la información.

En definitiva, en todas las formaciones se aprecia gasto creciente (aunque con altibajos) a lo largo de la IV Legislatura, con un importante incremento entre 1992 a 1993, por lo que era de esperar que dicho gasto siguiera creciendo en los años posteriores. Especialmente, en el caso de los dos principales partidos, puesto que en 1993 el PP conseguía superar el gasto del PSOE en casi 10 millones de euros, lo que auguraba una espiral de gasto creciente y, por tanto, de endeudamiento.

En resumen, a la altura de 1993 a *todos* los partidos considerados les interesaba mejorar de algún modo su situación económica con el fin de reducir los efectos de la dinámica en la que estaban insertos. Algo que ya habían conseguido con respecto a la financiación electoral, tras la ley de limitación de gastos electorales aprobada en 1991³⁸⁹, que duplicó la cuantía de la financiación pública electoral y que impuso un límite más estricto al gasto durante las elecciones.³⁹⁰ De ahí el consenso explícito que había en 1993 sobre la necesidad de reformar la LOFPP 1987.

Pero, a pesar de dicho consenso, existían claras divergencias entre los partidos sobre qué camino habría de tomar la reforma (Cuadro 4.2). Pero, ¿qué defendía cada partido?

³⁸⁹ LO 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

³⁹⁰ Paradójicamente, el efecto más sobresaliente de la Ley fue que elevó el gasto electoral de los partidos en un 23%, debido al importante aumento de la financiación pública que introdujo dicha ley y que permitió a las formaciones con grupo parlamentario aumentar el gasto cubierto por subvenciones públicas (García y Artés, 2001:15).

¿Cuáles eran sus intereses al respecto? El análisis de los programas electorales de 1993 y de los debates relacionados con la financiación de los partidos durante la V Legislatura da las claves para responder a estas preguntas.³⁹¹

Cuadro 4.2: Propuestas de contenido para la reforma de la LOFPP 1987, por parte de PSOE, PP, IU, CIU y PNV (1993-1996).

	Financiación Pública		Prohibición de Donaciones			Amnistía deuda
	Directa	Indirecta (beneficios fiscales)	Personas Jurídicas	Personas Físicas	Anónimas	
PSOE	SÍ (incrementarla)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
PP	SÍ (limitarla al 60% del presup. total del partido)	SÍ	NO	NO	NO	NO
IU	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
CIU	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO
PNV	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO

Elaboración propia.

Como se muestra en el Cuadro 4.2, existía un acuerdo unánime sobre el mantenimiento de las subvenciones públicas como fuente principal de financiación ordinaria de los partidos, sobre el mantenimiento de las donaciones de personas físicas y sobre la posibilidad de que partidos y donantes obtuvieran beneficios fiscales. Medidas favorables a todas las formaciones. No obstante, las divergencias entre los partidos se hacían insalvables en torno a tres cuestiones fundamentalmente (columnas sombreadas): la eliminación de la financiación privada procedente de personas jurídicas, la inclusión *ex novo* de una cláusula que permitiera afrontar la deuda acumulada de los partidos desde el inicio de la democracia, y la prohibición total de las donaciones anónimas.³⁹²

a) Partido Socialista Obrero Español

Como principal implicado en los escándalos publicados, el PSOE tenía especial interés en recuperar la credibilidad ciudadana mostrando su apoyo expreso a la prohibición de dos fuentes de ingresos que claramente podrían vincularse con la corrupción: las donaciones anónimas y la financiación procedente personas jurídicas. Como afirmaba Felipe González en el debate de investidura de 1993:

³⁹¹ Programas electorales para las elecciones generales de 1993, Debate de investidura del Presidente del Gobierno 1993 (DSCD. Num. 2, de 8 de julio de 1993), Debates de la Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos (DSCD. Num. 237, de 26 de mayo de 1994) y Debate sobre financiación de los partidos y su endeudamiento (DSCD. Num. 271, de 15 de septiembre de 1994).

³⁹² Hay que recordar que la LOFPP 1987 establecía límites a las donaciones anónimas, pero no las prohibía expresamente. Una laguna jurídica que permitía que los partidos siguieran obteniendo este tipo de ingresos no sometidos a fiscalización.

He insistido durante la campaña electoral en la necesidad de una ley de partidos políticos, una legislación que nos ayude a superar la desconfianza sobre la actuación y la financiación de los partidos. [...] [L]as fuentes de financiación de los partidos políticos deben limitarse, a nuestro juicio, a la financiación pública y a la privada que provenga exclusivamente de personas físicas, aunque esta última pueda llevar aparejada la posibilidad de desgravación fiscal. Es preciso también regular en esta ley la contabilidad de los partidos para hacerla más transparente, con el inexcusable corolario de reformar la Ley del Tribunal de Cuentas, en orden a reforzar sus posibilidades de control (DSCD. Num. 3, de 9 de julio de 1993, p.26).

No hay que olvidar que el propio partido estuvo beneficiándose de financiación opaca a través de una empresa ficticia, *Filesa*, de ahí que en ese momento considerase la necesidad de erradicar esta vía de financiación como forma de abanderar la transparencia ante el electorado. Una decisión que no le resultaría demasiado costosa en términos económicos por dos razones: En primer lugar, porque sus ingresos procedentes de donaciones anónimas y de personas jurídicas eran muy bajos en comparación con los recibidos por el PP. Según se mostraba en la Tabla 4.1, el total de donaciones anónimas recibidas por el PSOE entre 1987 y 1996 no alcanzaba los 400.000 euros. Una cifra cinco veces inferior a la cuantía obtenida por el PP en el mismo periodo, que ascendía a 1.983.903 euros. Asimismo, si bien en el periodo considerado los informes del Tribunal de Cuentas no distinguían entre donaciones de personas jurídicas y de personas físicas, el hecho de que la cuantía de las donaciones recibidas por el PSOE tanto nominativas como anónimas fueran muy inferiores a la de su principal rival político, implicaba que el coste de prohibir las donaciones de persona jurídica afectaría mucho más al PP que al PSOE. Máxime cuando ideológicamente el PP se situaba más cerca del mundo de la empresa que el PSOE, a pesar de que, por otro lado, el PSOE gobernaba desde 1982 y eso podría haber atraído donaciones de personas jurídicas.

En segundo lugar, la decisión de prohibir tanto las donaciones anónimas como las de persona jurídica no resultaría muy costosa para el PSOE porque, al ser el partido mayoritario, recibía más subvención pública que el resto, lo que le permitiría mantenerse con un nivel aceptable de financiación. Más aún si conseguía, por un lado, que la subvención estatal directa experimentara un crecimiento, como de hecho propuso en el Programa Electoral de 1993³⁹³; y, por otro, que su principal rival, el PP, viera reducido sus ingresos por la vía de la prohibición de las donaciones anónimas y de personas jurídicas.

³⁹³ En la Proposición de Ley sobre la materia presentada por el PSOE más adelante, en 1996, ya no aparece la propuesta de aumentar la financiación pública directa anual, posiblemente, por el previsible rechazo por parte del Partido Popular (ya en el poder) a esta medida tan costosa para el Estado, y por lo impopular de la misma.

Todo esto permitiría al PSOE posicionarse mejor económicamente, si bien su principal objetivo era desprenderse de la carga que le suponía su creciente endeudamiento. Como se mostró en la Tabla 4.2, el endeudamiento del PSOE era superior al del resto de formaciones, con casi 66 millones de euros en el año 1993. De ahí que tuviera un especial interés en incorporar una cláusula que permitiera a las distintas formaciones renegociar con los bancos la deuda acumulada, sin que ello tuviese la consideración de donación. Como defendía el responsable de finanzas socialista:

Los resultados obtenidos de esa negociación [entre partidos y entidades de crédito] no deberían ser considerados como donaciones por parte del prestamista. Es más, creo que, bien definido el panorama, estos últimos preferirán cobrar aquella parte que el prestatario puede pagar y dar por finalizada una situación como la que vivimos en estos momentos, en la que la deuda se contabiliza, pero ni se paga ni se cobra (Fernández Marugán, PSOE. DSCD. Num. 271, de 15 de septiembre de 1994, p.13081).

Una cuestión a la que se negaron los otros partidos por considerarla una "amnistía encubierta" inaceptable.³⁹⁴

b) Izquierda Unida

Al tratarse de una formación política defensora de la estatalización, IU era partidaria de que el grueso de la financiación fuese público. Y esto porque:

si se permitiera como fórmula de financiación [...] el modelo de liberalización total [...], siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política haya podido ejercer el patrocinador del partido, en detrimento de los electores o incluso de los afiliados al mismo, cuyos motivos o intenciones raramente coinciden (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996, p.2).

Puesto que sus intereses son opuestos a los de la empresa y, por tanto, recibían escasa o nula financiación por esta vía³⁹⁵, este partido rechazaba las donaciones anónimas y las procedentes de personas jurídicas; no así las donaciones de personas físicas, que, según IU, debían limitarse cuantitativamente, además de estar sujetas a control. El hecho de que fuera el partido con menos ingresos procedentes de la financiación privada explica su posicionamiento al respecto (ver Tabla 4.1).

Asimismo, como tradicionalmente ha sido el gran perjudicado en lo que a escaños se refiere por el sistema electoral establecido en España, IU defendía que el reparto de la

³⁹⁴ Ver DSCD, Comisiones, num. 430, de 24 de febrero de 1995, p. 13.089. Los que mostraron un rechazo más contundente fueron Izquierda Republicana de Catalunya (Grupo Mixto) e IU, si bien el resto de partidos también se negaron a la propuesta del PSOE. El secretario de finanzas del PP, Lapuerta Quintero, se mostró en un principio favorable, si bien, posteriormente, el representante del PP en la Comisión no permanente de estudio e investigación de la financiación de partidos se negó rotundamente (pp. 13.085-13.089).

³⁹⁵ Hay que tener en cuenta que el hecho de que tenga muy pocas posibilidades de gobernar también influye negativamente en la poca atención prestada por las empresas a este partido.

financiación se hiciera según el número de votos (y no de escaños) obtenido por cada formación política. De esta manera conseguiría más subvención pública de la que disponer directamente, puesto que su nivel de endeudamiento era totalmente asumible y no tendría que hacer grandes esfuerzos para su amortización. Por ello, no estaba dispuesto a aceptar que los grandes partidos, receptores de más financiación que IU, fueran amnistiados por los bancos debido a un endeudamiento excesivo causado por su mala gestión. Tampoco estaba dispuesto a aceptar una espiral de gasto creciente entre los partidos, de ahí que fuera el único partido que abogara explícitamente por limitar el gasto ordinario. Una reivindicación también defendida por esta formación durante el diseño del contenido de la LOFPP 1987.

c) *Partido Popular*

Este partido, si bien podría llegar a beneficiarse de la amnistía de la deuda, se oponía a su aprobación. El hecho de que el PSOE pudiera beneficiarse en mayor grado y que pudiera salir, así, saneado y reforzado económicamente, era suficiente para negarse a apoyar la medida. A cambio, trataría de resolver sus problemas económicos mediante grandes inyecciones de financiación privada, en consonancia con su ideario liberal y con su práctica financiera. Como se vio en la Tabla 4.1, el PP, después del PNV y de CIU, era el partido que globalmente recibía más financiación a través de donaciones privadas, tanto nominativas como anónimas. De ahí que considerase que una parte importante de la financiación debía de ser privada, estimando inadmisibles tanto la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, como de las donaciones anónimas. No obstante, su empeño por abanderar la transparencia del sistema frente a la corrupción socialista le impedía ser muy contundente en su defensa de estas últimas. Además de estas cuestiones, el PP pretendía limitar la financiación pública al 60% del presupuesto total de los partidos. Una medida que perjudicaría enormemente al PSOE, dada su escasa financiación procedente de donaciones privadas, y por tanto, su casi total dependencia de las subvenciones públicas para subsistir.

d) *Otras formaciones*

Al igual que el Partido Popular, PNV y CIU se erigían en defensores de un sistema que “sin abandono de las subvenciones estatales, [permitiera] que las vías de financiación procedentes de las aportaciones de particulares individuales y de personas jurídicas [pudieran] facilitar el establecimiento de un sistema más eficaz y flexible”.³⁹⁶ Ambas formaciones políticas abogaban por que se incentivase la financiación privada a través de

³⁹⁶ BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996, p.2.

deducciones fiscales y eran partidarias de mantener las donaciones anónimas. Medias acordes tanto con su ideología, como con sus respectivas estructuras de financiación, caracterizadas por un fuerte componente privado y anónimo. De hecho, del total de la financiación privada obtenida por PNV entre 1987 y 1996 (21.867.636 euros), el 43% (9.489.767 euros) correspondía a donaciones anónimas. Un dato que resulta más llamativo en el caso de CDC y UDC, donde las donaciones anónimas suponían el 97% (2.457.567 euros) y el 67% (872.123 euros), respectivamente, del total de la financiación privada recibida.³⁹⁷

Como ya se anunció, junto a los tres puntos de confrontación mencionados, existían dos cuestiones sobre las que los partidos coincidían a la hora de elaborar una nueva ley de financiación: el mantenimiento de la subvención pública directa (incluso su incremento, en el caso del PSOE) como fuente imprescindible para ellos, y la inclusión en el texto de la ley de beneficios fiscales para los donantes y afiliados, así como de exenciones fiscales para los partidos.³⁹⁸ Todas ellas medidas que favorecían la seguridad y la liquidez económica de todas las formaciones políticas, al promover, por un lado, un mayor apoyo del Estado en su financiación (tanto directa como indirectamente) y al incentivar, por otro, las donaciones privadas y la afiliación a los partidos políticos. Fórmulas que no harían sino incrementar las arcas de los partidos. Resulta paradójico, no obstante, que la cuestión de la transparencia y del control de las finanzas por parte del Tribunal de Cuentas, si bien mencionados por todos en sus respectivas propuestas, quedaran en un lugar secundario en los debates que se sucedieron en torno a la posibilidad de reformar la LOFPP 1987.

Pero, a diferencia de lo ocurrido en el origen de la LOFPP 1987, esta vez los puntos en común no propiciaron el acuerdo en el resto de cuestiones sobre las que existían divergencias. Unas divergencias motivadas, como se ha visto, por la existencia de diferentes fuentes de ingresos estratégicos para los partidos políticos (ver datos resumidos en ANEXO II), que hizo que ninguno de ellos quisiera renunciar a las suyas propias, aunque sí eliminar las del principal adversario. Con ello mejorarían individualmente su posicionamiento económico con respecto al resto, aunque, conjuntamente, el resultado fue el desacuerdo sobre el contenido de una posible reforma de la LOFPP 1987. Puesto que el consenso se

³⁹⁷ De hecho, en el caso de CDC, existía desde 1995 un sistema de emisión de bonos por parte de una entidad bancaria —cuya identidad se mantiene en el anonimato— a través del cual esta formación política recaudaba una parte sustancial de sus donativos anónimos. Dado que la Ley bancaria exigía la identificación de los donantes una vez que los ingresos superen los 3.005 euros, el tope a la cantidad aportada por los donantes anónimos se situaba en esa misma cifra. No obstante, hasta alcanzar esa cantidad una misma persona podría suscribir todos los bonos que desease, quedando siempre amparada en el anonimato.

³⁹⁸ A ello hay que unirle la defensa de las donaciones procedentes de personas físicas.

seguía proclamando necesario para modificar cualquier aspecto de esta legislación (“La reforma de la Ley [...] requiere, en todo caso, de un amplio consenso entre los distintos grupos políticos”, decía el PSOE en su Programa Electoral de 1996)³⁹⁹, el resultado de tales divergencias fue el statu quo. Es decir, pese al interés expresado por los partidos por llevar a cabo la reforma de la LOFPP 1987, el proceso quedó finalmente frustrado en la V Legislatura (1993-1996). Eso sí, se dieron importantes pasos que resulta de interés destacar. El más significativo de ellos, el originado en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994⁴⁰⁰, muy centrado en los numerosos escándalos publicados en los últimos tiempos.

El interés del Gobierno por recuperar la confianza ciudadana (especialmente por la reavivación del caso *Filesa*), propició la aprobación en dicho debate de numerosas resoluciones para hacer frente a la corrupción.⁴⁰¹ Entre las medidas propuestas se hallaban las del PP y del Grupo Mixto (apoyadas por IU-IC) relativas a la creación de una comisión de investigación sobre el caso *Filesa*, y las del PNV, IU-IC y Grupo Mixto, centradas en la reforma de la LOFPP 1987. Ninguna de ellas fue aprobada tal cual, sino que, a propuesta del PSOE, se introdujeron estas cuestiones por otra vía: la de la creación de una Comisión no permanente para el estudio e investigación de la financiación de todos los partidos, aceptándose una propuesta de CIU para que ese estudio comprendiera expresamente casos como el de *Naseiro* y el de *Filesa*. De esta Comisión habría de surgir también una propuesta de modificación de la LOFPP 1987.⁴⁰²

Nuevamente, al igual que ocurrió años antes a raíz del escándalo *Flick*, la estrategia del partido del Gobierno había sido la de involucrar a más formaciones políticas en una investigación sobre irregularidades de manera que su reputación, ya de por sí dañada, saliera lo menos perjudicada posible.⁴⁰³ Por otra parte, el hecho de que la Comisión tuviera

³⁹⁹ PSOE (1996:152).

⁴⁰⁰ DSCD. Núm. 64, de 19 de abril de 1994 y DSCD. Núm. 65, de 20 de abril de 1994.

⁴⁰¹ Fue precisamente en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994 donde se propuso por parte del Gobierno de Felipe González la creación de una fiscalía especial encargada de la persecución de delitos económicos y de corrupción, la cual sería finalmente aprobada, dando origen a la actual Fiscalía Anticorrupción. En cambio, las propuestas de resolución relativas a la financiación de los partidos, como se verá, no dieron resultado alguno. Es decir, la reforma de la LOFPP 1987 quedó frustrada en esta etapa.

⁴⁰² En el mismo mes que se crea la Comisión no permanente, acababa de ser presentado por parte del Tribunal de Cuentas el Informe sobre la Contabilidad de los Partidos del año 1989, con cinco años de retraso. En él se ponen en evidencia las deficiencias del sistema y el reiterado incumplimiento de la LOFPP 1987 por parte de los partidos en lo que al control de las finanzas de refiere (ver DSCG. Comisiones Mixtas, núm. 35, para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Sesión núm. 6, 9 de mayo de 1994). Meses más tarde, el Tribunal de Cuentas comparece ante la Comisión para denunciar las lagunas de la Ley y hacer propuestas de mejora (ver DSCD, núm. 350 de 10 de noviembre de 1994).

⁴⁰³ No obstante, sí que se aprobó la creación de una comisión de investigación sobre el caso Mariano Rubio, propuesta por CIU y PSOE, dado que en esta ocasión el gobierno se veía obligado a responder, ya que de ello dependía su credibilidad ante la ciudadanía. Además, era algo sobre lo que no podía involucrar a más formaciones políticas, puesto que era un caso de corrupción individualizada.

como cometido inmediato investigar los casos de financiación irregular vinculados a las dos principales formaciones políticas, no hacía más que contribuir a que la atención se centrara en esos dos escándalos⁴⁰⁴, haciendo que aquellos otros que involucraban a los partidos nacionalistas (*Casinos y Tragaperras*) pasaran desapercibidos.⁴⁰⁵

Los trabajos de la Comisión comenzaron el 18 de mayo de 1994, quedando finalmente caducados al final de la V Legislatura sin resultado alguno. Como expresaba críticamente la representante del Grupo Mixto, Pilar Rahola:

Esta Comisión [...] no ha podido investigar ninguno de los casos que técnicamente tenía que investigar, ha tenido obstáculos muy importantes [...] pero, en todo caso, no ha podido llegar al fondo de casos tan graves en la financiación irregular, como el caso Filesa [...]. Por tanto, en su fase de investigación esta comisión va a cerrar en falso; va a cerrar con el convencimiento por parte de algunos comisionados de que ha sido una pequeña o una gran estafa, que no ha servido absolutamente para nada y que, como repito, hemos estado jugando a buscar sentido a una Comisión que solo tenía sentido en el titular, pero que no ha podido llenar de contenido en su fase de investigación (DSCD. Núm. 430, de 24 de febrero de 1995, p.13.098).

Con ello concluía el primer intento real de reformar la LOFPP 1987 en pro de una mayor transparencia. Un intento de reforma propiciado por el contexto de escándalos de corrupción y secundado por el interés de los partidos por mejorar individualmente su situación económica frente al resto. El resultado, como se ha dicho, el statu quo: ni se pudo llegar al fondo de casos de corrupción en el seno de la Comisión no permanente, ni se consiguió aunar criterios entre los partidos sobre cuál habría de ser el contenido de la nueva Ley de financiación. De hecho, no hubo ninguna proposición ni proyecto de Ley sobre la que comenzar a debatir la reforma en el Parlamento en esta legislatura. No obstante, los trabajos de la Comisión no permanente sí que sirvieron para recabar la información necesaria sobre la que más tarde —ya en la siguiente legislatura gobernada por el Partido Popular— se basarían las diversas proposiciones de ley presentadas sobre la materia.

4.1.2.2. *Etapas de Gobierno Popular (1996-2004)*

a) *Actores*

Durante la VI y VII Legislaturas la correlación de fuerzas en el Congreso presentaba un equilibrio totalmente distinto al de cualquier otro momento de la historia democrática

⁴⁰⁴ En esos momentos el caso *Naseiro* ya estaba cerrado por vía judicial debido a que se declararon nulas las cintas sobre las que se sostenía la acusación. De esta forma, hacer que la comisión entrase a investigar este caso, suponía sacarlo a la luz pública de nuevo.

⁴⁰⁵ De hecho, pese a que en principio la Comisión tendría por objeto el estudio de las cuentas de todos los partidos y la investigación de todos los casos de financiación irregular que hubieran salido a la luz pública (de ahí que junto a *Filesa* y *Naseiro* se aludiera a un “etc” en el nombre de la comisión), finalmente PSOE, CIU y PNV bloquearon la propuesta de que se estudiaran el caso de *Casinos* de Cataluña y el de las *Tragaperras* (iniciativas ambas de PP, IU y Grupo Mixto).

española (Cuadro 4.3). Por vez primera el PP conseguía en 1996 una mayoría de escaños que le permitía gobernar con el apoyo de nacionalistas vascos y catalanes. Cuatro años después, no solo revalidaba su apoyo, sino que lo hacía con mayoría absoluta, lo que le permitiría gobernar en solitario.

Durante estas dos legislaturas, el PSOE quedó relegado a una segunda posición, disminuyendo su peso parlamentario de 141 escaños en 1996, a 125 en el año 2000. IU, por su parte, tras un leve incremento en el número de escaños en 1996 con respecto a las anteriores elecciones (de 18 escaños pasó a 21), sufrió un importante retroceso tras los comicios del año 2000, consiguiendo tan solo 8 escaños.

Frente a los vaivenes experimentados por las tres fuerzas de ámbito nacional, los dos principales partidos de ámbito regional —CIU y PNV— conseguían mantener su posición parlamentaria, convirtiéndose en partidos imprescindibles para asegurar la gobernabilidad también en la VI Legislatura. Posteriormente, aunque su peso en número de escaños se mantuvo prácticamente similar a partir de 2000 (CIU bajó 1 escaño y PNV subió 2), la mayoría absoluta conseguida por el PP les restó el peso específico que estos partidos habían tenido en la política nacional en las dos legislaturas anteriores (V y VI).

Junto a estas fuerzas, otras de carácter minoritario ocupaban posiciones residuales en el Congreso. Entre ellas, cabe destacar Coalición Canaria, con 4 escaños tanto en la VI como en la VII Legislatura. El resto de partidos minoritarios se incluían en el Grupo Mixto.

Cuadro 4.3: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 1996 y 2000.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Escaños 1996 (VI Leg.)	Escaños 2000 (VII Leg.)
(PP): Partido Popular	✓		156	183
(PSOE): Partido Socialista Obrero Español	✓		141	125*
(CIU): Convergencia i Unió		✓	16	15
(IU): Izquierda Unida	✓		21	8
(EAJ-PNV): Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco		✓	5	7
(CC): Coalición Canaria		✓	4	4
(BNG): Bloque Nacionalista Galego		✓	2	3
(HB): Herri Batasuna		✓	2	0
(ERC): Ezquerra Republicana de Catalunya		✓	1	1
(UV): Unión Valenciana		✓	1	0
(EA): Eusko Alkartasuna		✓	1	1
(CHA): Chunta Aragonesista		✓	0	1
(PA): Partido Andalucista		✓	0	1
(IC-V): Iniciativa per Catalunya-Verds		✓	0	1

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia. *Candidatura de PSOE-Progresistas

Por tanto, el peso de los principales actores relevantes cambia por completo en este nuevo escenario. ¿Ocurre lo mismo con los intereses que cada uno defiende en relación con la necesidad de incrementar la transparencia del sistema de financiación? En otras palabras, ¿siguen pensando que es necesario reformar la LOFPP 1987? Y, en tal caso, ¿consiguen esta vez de acordar su contenido?

b) *Intereses*

A la altura de 1996 la corrupción seguía estando presente en el discurso político. De hecho, en la campaña de las elecciones generales de ese año las principales formaciones aludían a esta cuestión en sus respectivos programas electorales. El PSOE hacía hincapié en lo fructífera que había sido la V Legislatura en lo referido a la puesta en marcha de mecanismos anti-corrupción. El PP centraba parte de su programa en la necesidad de "impedir la corrupción", e IU ponía el foco de atención en la "reforma de la política y la regeneración de la vida democrática". Asimismo, la reforma de la financiación de partidos y, sobre todo, la necesidad de transparencia financiera, ocupó un lugar importante entre las medidas propuestas por PSOE, PP, IU. Es más, el PSOE aludía expresamente en su programa a que el fracaso de la reforma de la financiación en la V Legislatura se había debido a "la falta de acuerdo suficiente en el ámbito parlamentario" (PSOE, 1996:150).

Por tanto, el interés de los partidos por reformar la LOFPP 1987 seguía estando vigente en la VI Legislatura, pese a la ausencia de importantes escándalos de corrupción. De hecho, entre junio y septiembre de 1996, PSOE, PP, CIU, PNV e IU, por ese orden, presentaron Propositiones de Ley individualizadas con el objetivo de reformar la LOFPP 1987.⁴⁰⁶ Ahora bien, ¿qué planteaba cada partido con respecto al contenido específico de la Ley? ¿Hubo cambios en los intereses defendidos por cada formación con respecto a la anterior legislatura?

En las Propositiones de Ley presentadas, cada uno de los partidos seguía manteniendo su posicionamiento con respecto a los temas en conflicto en la anterior legislatura, esto es: la eliminación de las donaciones de personas jurídicas, de las donaciones anónimas y la amnistía de la deuda (ver Cuadro 4.2). Los únicos cambios que se observan en esta nueva etapa se refieren, por un lado, a la mayor atención que prestan PSOE e IU al control de las

⁴⁰⁶ BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 14 de junio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 43-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 45-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996.

cuentas, y por otro, al mayor interés que muestran todos los partidos por incluir nuevas vías de financiación pública. Seguidamente se comentan tales novedades.

Por un lado, PSOE e IU defendían en sus respectivas Proposiciones de Ley la inclusión de medidas específicas de control de las cuentas de los partidos, si bien IU hacía más hincapié que ningún otro partido en la necesidad de incrementar las sanciones por parte del Tribunal de Cuentas en caso de incumplimiento. Así, mientras que el PSOE defendía la necesidad de un control efectivo en el seno de los partidos (control interno), no aludía a la importancia de mejorar el control externo ejercido por el Tribunal de Cuentas. Y esto a pesar de las notorias dificultades (por falta de recursos y de poder sancionatorio) que este estaba teniendo a la hora de ejercer su labor fiscalizadora. IU, por el contrario, abogaba por legislar el delito de desobediencia grave en caso de que los partidos se negaran a facilitar la información requerida por el Tribunal de Cuentas, y por incluir sanciones pecuniarias y por responsabilidad legal, planteando, incluso, la posibilidad de que los partidos incumplidores no recibieran la subvención pública anual. A esto se le une la mayor atención que PSOE e IU prestaban a la necesidad de transparencia en el sistema (con la prohibición de las donaciones anónimas), mientras que PP, CIU y PNV, ni apoyaban tal prohibición, ni incluían ninguna novedad en cuanto al control de las cuentas de los partidos. Lo único que contemplaban al respecto era el mantenimiento de la única sanción recogida en la LOFPP 1987: las multas equivalentes al doble de la aportación ilegalmente aceptada.

Por otro lado, todos los partidos expresaban *ahora* la necesidad de incrementar la financiación pública directa. En la etapa anterior, la única formación que había expresado esta necesidad era el PSOE, mientras que el PP decía estar dispuesto incluso a limitar la financiación pública directa al 60% de la financiación total percibida por cada partido. Una medida que, como se vio, perjudicaría enormemente al PSOE. Todas las formaciones, sin embargo, habían apoyado en la legislatura anterior el mantenimiento de la financiación pública directa, fuente imprescindible para ellos, independientemente de sus respectivas estructuras de financiación. E incluso habían apoyado la regulación de una nueva partida de ingresos ordinarios vía financiación indirecta, a través de beneficios fiscales para los partidos.

Pues bien, en esta nueva etapa, se produce un cambio en la posición de los partidos en el sentido de aceptar abiertamente la necesidad de más financiación pública directa para gastos ordinarios. Y esto a pesar de lo impopular de la medida. Las razones eran claras: en primer lugar, seguían estando excesivamente endeudados. Es más, a la altura de 1996, año en el que se presentan las proposiciones para reformar la LOFPP 1987, todos los partidos

considerados a excepción del PSOE y del PP, habían incrementado su endeudamiento con respecto a 1995. Una tendencia que se acentúa en todas las formaciones (también en el PSOE y en el PP) entre 1999 y 2000, coincidiendo con la proximidad de las elecciones generales de ese año. Y que se perpetúa a lo largo del periodo considerado en la Tabla 4.5. Según se muestra en ella, entre 1996 y 2004 el partido más endeudado con diferencia seguía siendo el PSOE. Si bien en el año 2000 había logrado reducir su deuda con los bancos en un 20% con respecto a 1996, al final de la siguiente legislatura (en 2004) su endeudamiento se incrementaba en un 44% con respecto al año 2000, con cifras que superaban los 62 millones de euros. El resto de formaciones consideradas también habían experimentado un incremento sustantivo de su deuda tanto en la VI como en la VII Legislatura, a excepción del PNV, que, siendo el segundo partido más endeudado entre 1996 y 2000, conseguía limitar su endeudamiento en un 26% entre 2000 y 2004, aunque su cuantía total seguía siendo elevada (14 millones de euros). El PP, por su parte, pasaba a convertirse en la VII legislatura en el segundo partido más endeudado después del PSOE, con cifras que superaban los 28 millones de euros en 2004. Esta tendencia de los partidos a endeudarse cada vez más (sobre todo en el año previo a las elecciones generales) y que ya se percibía en 1996, explica la preferencia expresada por todas las formaciones (incluso por el PP) por incrementar la financiación pública ordinaria en sus respectivas propuestas.

Tabla 4.5: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (1996-2004). En euros.

	PSOE	PP	IU	CIU	PNV
1996	54.143.117	10.745.638	6.875.093	1.799.800	12.711.406
1997	45.734.903	5.502.211	4.351.511	861.483	12.783.527
1998	38.871.576	6.260.426	5.580.186	293.482	13.899.595
1999	56.454.111	15.772.186	9.759.291	4.160.512	14.182.613
2000	43.526.552	12.032.022	11.189.331	3.294.985	18.933.847
2000/1996 %	-20%	12%	63%	83%	49%
2001	41.859.302	8.381.955	9.101.840	2.388.567	19.575.379
2002	48.043.584	6.485.185	8.797.617	2.098.890	19.830.040
2003	63.219.372	31.270.890	14.106.311	8.189.315	20.630.669
2004	62.717.137	28.451.377	15.036.344	9.090.744	14.018.854
2004/2000 %	44%	136%	34%	176%	-26%

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1996-2004). Elaboración propia.

En segundo lugar, otra de las razones que explican este interés es la constatación individual por parte de los partidos de que estaban inmersos en una espiral de gasto ordinario creciente. En 1996, todas las formaciones experimentan un incremento del gasto declarado con respecto a 1995, excepción hecha de PSOE y PNV, que lo reducen muy

moderadamente (Tablas 4.3 y 4.6). Además, en el caso del PP, el gasto declarado había sido superior al del resto de formaciones desde el año 1993 de manera continuada.

Esta tendencia a incrementar el gasto año tras año se constata especialmente en los años que coinciden con elecciones generales, así como en el año inmediatamente anterior a la celebración de comicios (ver años 1999-2000 y 2003-2004 en la Tabla 4.6). Y ello a pesar de que, en principio, tal gasto ha de invertirse exclusivamente en partidas propias del funcionamiento ordinario de los partidos, y que habría de ser ajeno, por tanto, al devenir electoral.

Si a este creciente gasto (que ya se percibía desde los primeros años fiscalizados por el TCU) se le unía una subvención pública ordinaria relativamente estable, el resultado era que el porcentaje de gasto subvencionado vía financiación ordinaria directa experimentaba una tendencia general a la baja⁴⁰⁷; eso sí, con importantes diferencias entre los años según la cercanía temporal de elecciones generales. Así ocurrió en 1996, con respecto a 1995 (Tabla 4.3), cuando todos los partidos experimentaron una caída en el porcentaje de gasto subvencionado (a excepción de PNV, que aumentaba en un 1%). Y así ocurrió también si se comparan, por un lado, las cifras de 1996, con respecto a las del final de la legislatura, en el año 2000; y si se comparan, por otro, las del año 2000 con respecto a las del 2004 (con la excepción del PSOE, que aumentaba un 1% y el PNV, que se mantenía igual) (Tabla 4.6). Pero no solo eso, sino que lo que más llama la atención de tales cifras es lo bajas que son a lo largo del periodo estudiado (1996-2004), siendo en la mayoría de los casos inferiores al 50%, a excepción de IU y CIU puntualmente (Tabla 4.6).

En el año 1996, el partido con un gasto más ajustado con respecto a la financiación ordinaria percibida era el PSOE (53%), mientras que el que presentaba un desajuste más pronunciado era el PNV, cuya subvención pública ordinaria solo cubría el 9% del gasto declarado. El PP, por su parte, también mostraba un desajuste importante en 1996, ya que aun siendo el partido con más financiación pública ordinaria (puesto que era el partido mayoritario en la Cámara), dicha subvención solo cubría el 38% del gasto acometido. Unas cifras que, en un contexto de creciente gasto y endeudamiento, explican el interés de *todos* los partidos por incluir entre sus propuestas el incremento de la financiación pública ordinaria directa recibida anualmente en función de sus escaños y votos. Especialmente

⁴⁰⁷ Referido solo a la financiación ordinaria directa para los partidos, por ser esta la que se regula en la LOFPP 1987 y la que podría ser objeto de algún cambio en caso de que se iniciase una reforma. Se excluye el resto de subvenciones públicas directas recibidas por los motivos apuntados en la nota num. 61. Para conocer la cuantía total de las subvenciones públicas recibidas anualmente por cada partido, ver ANEXO II.

llamativo en el caso del PP, que ya no abogaba por que la financiación pública se limitara al 60% del presupuesto total del partido, como había propuesto en la legislatura anterior.

Tabla 4.6: Financiación pública ordinaria en relación con el gasto ordinario declarado (1996-2004). En euros.⁴⁰⁸

AÑO	SUBVENCIÓN ORDINARIA/ GASTO	PSOE	PP	IU	CIU*	PNV
1996	Subvención pública ordinaria	19.129.027	21.922.434	4.523.191	2.682.932	756.427
	Gasto declarado	36.186.939	58.458.072	12.361.421	10.526.071	8.443.457
	% Gasto subvencionado	53%	38%	37%	25%	9%
1997	Subvención pública ordinaria	17.648.257	20.795.413	4.354.289	2.483.911	711.995
	Gasto declarado	41.998.726	43.385.536	7.090.611	5.531.807	7.387.785
	% Gasto subvencionado	42%	48%	61%	45%	10%
1998	Subvención pública ordinaria	18.031.086	21.921.822	4.448.743	2.537.792	727.440
	Gasto declarado	44.889.594	48.807.081	7.131.084	5.785.484	9.866.335
	% Gasto subvencionado	40%	45%	62%	44%	7%
1999	Subvención pública ordinaria	18.355.790	22.316.591	4.528.856	2.583.493	740.540
	Gasto declarado	48.135.059	78.280.428	19.312.085	11.437.446	9.520.278
	% Gasto subvencionado	38%	29%	23%	23%	8%
2000	Subvención pública ordinaria	17.608.377	26.149.404	2.815.602	2.494.093	925.304
	Gasto declarado	46.235.861	78.828.463	11.074.623	11.246.253	10.149.983
	% Gasto subvencionado	38%	33%	25%	22%	9%
2001	Subvención pública ordinaria	17.678.663	27.530.768	2.415.090	2.508.302	986.879,58
	Gasto declarado	45.660.928	55.222.301	3.335.704	4.224.197	10.718.230
	% Gasto subvencionado	39%	50%	72%	59%	9%
2002	Subvención pública ordinaria	17.678.661	27.530.766	2.415.090	2.508.301	986.879
	Gasto declarado	51.001.235	53.968.471	3.022.454	4.922.180	10.238.004
	% Gasto subvencionado	35%	51%	80%	51%	10%
2003	Subvención pública ordinaria	18.604.821	28.973.063	2.541.613	2.639.708	986.880
	Gasto declarado	56.873.287	93.252.723	12.664.683	10.556.073	9.872.117
	% Gasto subvencionado	33%	31%	20%	25%	10%
2004	Subvención pública ordinaria	22.615.831	25.126.249	1.921.665	1.543.947	1.079.717
	Gasto declarado	57.504.902	98.320.800	18.628.004	14.629.814	12.170.166
	% Gasto subvencionado	39%	26%	10%	11%	9%

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1996-2004). Elaboración propia. *Los datos de CIU sobre financiación pública ordinaria entre 2001 y 2003 se refieren a la suma de subvención ordinaria recibida por CDC y UDC.

El incremento de la financiación pública que apoyaban ahora todas las formaciones se produciría, según las distintas propuestas, a través de tres vías: a) introduciendo un tratamiento fiscal favorable tanto para los donantes como para los propios partidos, cuyo coste, en última instancia, recaería en el Estado (medida apoyada por PSOE, PP, IU, CIU y PNV al igual que en la anterior legislatura); b) eximiendo a los partidos del pago de determinados impuestos, tales como el de sociedades, el IVA (devolución), el IBI, o el de transmisiones patrimoniales (PSOE, PP, IU y CIU); y c) incorporando como subvención pública ordinaria para los partidos las subvenciones otorgadas por las entidades locales a los grupos políticos presentes en los ayuntamientos y diputaciones forales y provinciales, así

⁴⁰⁸ Referido únicamente a la financiación pública directa para gastos ordinarios de los partidos, contemplada en la LOFPP 1987. Ver nota num. 61 para una explicación de que por qué se excluye de esta Tabla el resto de subvenciones públicas.

como las subvenciones concedidas por los Gobiernos autonómicos (PP y PSOE). Una práctica que, como denunciaba el Tribunal de Cuentas, era frecuente entre los partidos, pero resultaba contraria a la LOFPP 1987 tal y como estaba redactada. La idea de los partidos era, por tanto, amparar legalmente dicha práctica, a la cual no estaban dispuestos a renunciar.

Por tanto, a la altura de 1996 *todas* las formaciones estaban de acuerdo en incrementar la financiación pública, tanto de manera directa (legislando nuevas subvenciones no contempladas en LOFPP 1987) como indirecta (introduciendo beneficios fiscales); algo que favorecería a todas individualmente. Anteriormente, el acuerdo se había forjado en torno a la financiación indirecta, pero no en el incremento de la financiación pública ordinaria, y mucho menos en la inclusión de nuevas partidas de financiación pública. Pero la espiral de gasto creciente hacía necesario regular una fuente de ingresos estable, de ahí el apoyo ahora al incremento de la financiación pública directa, independientemente de la ideología y de la estructura de financiación de cada uno de los partidos. No obstante, las discrepancias seguían presentes en aquellas medidas que, de acuerdo con dicha estructura de financiación, favorecería a unas formaciones en detrimento de otras.

Tanto el PSOE como IU seguían insistiendo en la necesidad de acabar con las donaciones anónimas y con las de personas jurídicas. Asimismo, el PSOE incluía la posibilidad de que los partidos renegociaran con las entidades financieras los términos y condiciones de sus créditos sin limitación legal alguna. IU, por su parte, si bien se negaba a renegociar la deuda, proponía que el Estado garantizase el acceso a los créditos bancarios por parte de todos los partidos.

Por otro lado, el PP, CIU y PNV seguían defendiendo la existencia de donaciones anónimas y de personas jurídicas. Además, el PP proponía incrementar el límite máximo de las donaciones privadas de 60.000 euros, a 90.152 euros por persona y año. Un límite a las donaciones privadas que, según PP y CIU, no habría de aplicarse a las donaciones realizadas por parte de las fundaciones vinculadas a los partidos o de las asociaciones sin ánimo de lucro creadas por estos.

Estos seguían siendo los puntos de máximo conflicto partidista. Resulta paradójico, no obstante, que el incremento de la transparencia y el control de las finanzas de los partidos no tuviesen una cabida generalizada entre las propuestas de reforma de la LOFPP presentadas en 1996. De hecho, como ya se dijo, solo PSOE e IU contemplaban entre sus propuestas el incremento de la transparencia y del control con medidas específicas, más allá de la eliminación de las donaciones anónimas. Es más, IU era la única formación que

proponía incrementar la capacidad de control y sanción del Tribunal de Cuentas, al igual que había ocurrido en la legislatura anterior. El resto de partidos no aludían ni a este tema ni a los requisitos mínimos exigibles de transparencia, pasando desapercibidos en los debates sobre la reforma de la LOFPP 1987.

Las cinco Proposiciones de Ley presentadas por PSOE, PP, IU, PNV y CIU se debatieron en la misma sesión plenaria y a partir de ahí se creó una Ponencia encargada de realizar un informe conjunto. Dicha Ponencia estaba formada por 3 diputados del Partido Popular, 2 del Partido Socialista, y un diputado por cada uno de los siguientes grupos: Grupo IU, Grupo Catalán, Grupo Vasco, Grupo de Coalición Canaria y Grupo Mixto.

La mayoría popular presente en la Ponencia tuvo un peso importante en la elaboración del texto final que se presentaría como una Proposición de Ley conjunta. De hecho, no todas las propuestas tuvieron la misma cabida en el texto definitivo, sino que este se creó tomando como base un documento presentado por el propio PP en el que se incluyeron algunas de las propuestas de los otros partidos. La nueva Proposición de Ley conjunta⁴⁰⁹ se presentó en 1998. Sus aspectos más interesantes se incluyen en el Cuadro 4.4.

Cuadro 4.4: Propuestas contenidas en la Proposición de Ley conjunta 1998.

Financiación Pública Directa		Sí
Financiación Pública Indirecta (Incentivos fiscales para donantes y partidos)		Sí
Prohibición donaciones	Personas jurídicas	No (pero se establece nuevo límite máximo anual de 25 mill. ptas.)
	Personas físicas	No (pero se establece nuevo límite máximo anual de 25 mill. ptas.)
	Anónimas	Sí
Amnistía Deuda		Sí (posibilidad de renegociarla con proveedores y entidades de crédito)
Fiscalización y control		Se mantienen igual que en la LOFPP 1987*
Sanciones		Sí (multa del doble de la aportación ilegalmente obtenida, igual que en LOFPP 1987. Se añade la posibilidad de que el partido no perciba la subvención pública en caso de incumplimiento de la ley).

Elaboración propia. Proposición de Ley num. 139-1, de 5 de enero de 1998. *Únicamente se reduce de ocho a seis meses el periodo en el que el TCU tiene que emitir su informe de fiscalización.

El más destacable de todos los aspectos incluidos es la aceptación por parte del PP de la prohibición de las donaciones anónimas. Dos razones explican este viraje: En primer

⁴⁰⁹ *Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos*. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 139-1, de 5 de enero de 1998. El texto establece que los partidos podrán recibir aportaciones nominativas procedentes de personas jurídicas y físicas. Asimismo, incrementa a 25 millones de pesetas el límite máximo de las aportaciones anuales recibidas de una misma persona física o jurídica. Este límite, no obstante, no se aplicaría para el caso de la financiación canalizada a través de fundaciones o entidades sin ánimo de lucro.

lugar, porque seguir defendiendo lo contrario hubiera sido muy impopular, dada la relevancia que en el discurso político estaba adquiriendo la idea de transparencia en la financiación. Máxime tras la reavivación del tema que supuso la investigación de la presunta implicación del PP en el escándalo de *Javier de la Rosa*, quien supuestamente había financiado ilegalmente a este partido, además de al PSOE y a CDC (dentro de CIU). El hecho de que ahora el PP estuviera en el Gobierno hacía más difícil aún mantener un discurso contrario a la transparencia de las donaciones. El PSOE en la oposición, podría hacer uso de ello para criticarle, dañando así su reputación.

En segundo lugar, porque al inicio de la VI Legislatura (especialmente, en 1997 y 1998, año en el que se publica la Proposición de Ley conjunta) la cuantía de las donaciones anónimas recibidas por el PP había experimentando un descenso importante en comparación con la legislatura anterior (Tabla 4.7). Al mismo tiempo, las donaciones nominativas recibidas por este partido estaban en aumento, por lo que no era de extrañar que el PP aceptara incluir en la propuesta conjunta del año 1998 la eliminación de las donaciones anónimas.⁴¹⁰ El coste de hacerlo ahora era menor que en épocas anteriores. No ocurría lo mismo en el caso de CDC, UDC y PNV, que seguían manteniendo un nivel de ingresos muy elevado (y en aumento) vía donaciones anónimas, por lo que su prohibición tendría un gran coste para sus finanzas. No obstante, su peso en la Ponencia resultaba minoritario en comparación con la de los partidos que apoyaban su eliminación ahora que el PP había cambiado de opinión al respecto.

Así, la caída en el peso de las donaciones anónimas con respecto a las donaciones nominativas recibidas por el PP entre 1996 y 1998, unido a la imposibilidad de mantener un discurso incompatible con la transparencia de las cuentas de los partidos, explican el cambio de postura del PP con respecto a esta cuestión.

⁴¹⁰ En ese momento, el último informe publicado por el Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad ordinaria de los partidos era el referido a los años 1990, 1991, y 1992, por lo que era de esperar que en el cambio de postura del PP no influyera su distancia con respecto a los otros partidos en cuanto a la cuantía de las donaciones anónimas recibidas. Sí es de esperar, sin embargo, que influyeran los ingresos recibidos por el propio partido en ese año y en el anterior (1997) vía donaciones tanto anónimas como nominativas, los cuales, lógicamente, sí eran conocidos por el PP.

Tabla 4.7: Donaciones anónimas, de personas físicas y de personas jurídicas recibidas (1996-2004). En euros.⁴¹¹

		PSOE	PP	IU	CDC	UDC	PNV
1996	Donaciones anónimas	17.069	420.852	NE	654.081	810.464	1.238.249
	Donaciones personas físicas	NE	824.102	1.743	30.471	NE	641.034
	Donaciones personas jurídicas				54.091		
1997	Donaciones anónimas	6.010	248.698	NE	1.484.259	1.057.505	1.457.051
	Donaciones personas físicas	NE	1.383.851	NE	124.590	NE	652.718
	Donaciones personas jurídicas	NE		NE	8.414	NE	
1998	Donaciones anónimas	244.726	331.774	NE	1.478.039	755.504	932.979
	Donaciones personas físicas	0	1.478.337	NE	80.986	NE	672.986
	Donaciones personas jurídicas	330.557		NE	43.273	NE	
1999	Donaciones anónimas	117.943	2.661.193	NE	1.469.384	1.057.932	1.112.655
	Donaciones personas físicas	87.147	880.545	NE	273.106	NE	NE
	Donaciones personas jurídicas		207.494	NE	322.744	NE	NE
2000	Donaciones anónimas	16.468	2.017.022	NE	839.524	1.376.661	1.072.073
	Donaciones personas físicas	16.834	865.616	69.322	165.338	NE	NE
	Donaciones personas jurídicas	90.152	144.243	0	179.402	NE	NE
Total Donaciones Anónimas 1996-2000		402.215	5.679.539	NE	5.925.288	5.058.066	5.813.007
Total Donaciones Nominativas 1996-2000		524.690	5.784.689	71.065	1.282.416	NE	1.966.737
Total Donaciones Pers. Jcas. 1996-2000		420.708	352.237	0	607.924	NE	NE
2001	Donaciones anónimas	NE	2.521.353	90.152	1.731.275	1.683.002	800.488
	Donaciones personas físicas	217.448	654.397	4.231	142.139	NE	NE
	Donaciones personas jurídicas	108.182	50.485	0		NE	NE
2002	Donaciones anónimas	478.969	2.729.397	NE	1.957.200	2.111.308	1.436.945
	Donaciones personas físicas	0	242.347	77.582	156.604	NE	NE
	Donaciones personas jurídicas	161.111	64.442	0	21.000	NE	NE
2003	Donaciones anónimas	917.708	2.361.422	43.479	1.324.000	2.610.790	899.220
	Donaciones personas físicas	282.960	1.815.852	6.364	55.180	60.101	58.982
	Donaciones personas jurídicas			0	197.550		
2004	Donaciones anónimas	955.212	2.825.425	23.901	1.515.100	884.716,12	712.549
	Donaciones personas físicas	968.703	821.803	1.390	165.866	0	0
	Donaciones personas jurídicas	276.758	139.500	0	318.630	60.101	0
Total Donaciones Anónimas 2000-2004		2.368.356	12.454.620	157.531	7.367.099	8.666.478	4.921.275
Total Donaciones Nominativas 2000-2004		2.122.148	4.798.684	158.889	1.401.710	120.202	58.982
Total Donaciones Pers. Jcas. 2000-2004		636.203	398.670	0	716.582	60.101	NE

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (1996-2004). Elaboración propia. NE= No especificado en los informes.⁴¹²

No obstante, el partido del Gobierno seguía negándose a aceptar la eliminación de las donaciones de personas jurídicas, el otro punto de desacuerdo entre las principales formaciones. El PP siempre había defendido su existencia. Pero si ahora estaba dispuesto a renunciar a las donaciones anónimas, era de esperar que la prohibición de las donaciones de personas jurídicas no fuese para ellos ni siquiera una opción a considerar. Siempre podrían

⁴¹¹ El total de donaciones de personas jurídicas de cada periodo se refiere únicamente a aquellas que están contabilizadas por el TCU. Puesto que no en todos los informes se distingue entre donaciones de personas físicas y de personas jurídicas, el dato contabilizado como total es menor del real. Esta falta de estandarización de los criterios contables puede explicar en parte las fluctuaciones interanuales que se observan en relación con los distintos tipos de donaciones. También cabría aducir a la dificultad del TCU para comprobar la veracidad de los datos referidos a las donaciones, lo cual podría derivar en una cierta falta de fiabilidad de los mismos. No obstante, a la hora de explicar tales fluctuaciones interanuales hay que tener en cuenta que se trata de donaciones privadas y que, como tales, están sujetas a vaivenes difícilmente sujetos a pauta alguna.

⁴¹² Como se dijo en la nota 53, los sucesivos informes del TCU han ido incluyendo cada vez más información sobre las cuentas de los partidos. Asimismo, con el tiempo han ido estandarizando la forma de presentar tal información. Aun así resulta complicado saber si el hecho de que el TCU no incluyera una cuantía sobre algún concepto concreto (por ejemplo, sobre donaciones anónimas) implica que realmente tal partido no recibió financiación por esa vía, o simplemente que el propio TC no tiene constancia de ello. Por eso en esta tabla la no información no se contabiliza como “0”, sino como “NE”, es decir, no especificado en los informes.

sustituir sus ingresos anónimos procedentes de empresas, por donaciones de persona jurídicas, siempre que estas fuesen nominativas. Por eso en la Proposición de Ley conjunta este tipo de donaciones no se descartaba. Es más, se incluía un incremento del límite máximo anual permitido para las donaciones nominativas (de personas físicas y jurídicas) de 10 millones de pesetas (60.000 euros, según establecía la LOFPP 1987) a 25 millones (150.253 euros):

Creemos que las aportaciones anónimas no deben mantenerse, y este es el anuncio que desde esta tribuna hago, porque creo que con ello se habrá recorrido un amplio camino para alcanzar entre todos el consenso que en una materia como esta es imprescindible. Por ello renunciamos a mantener, señorías, lo que se han llamado aportaciones anónimas. Sí aceptamos, por supuesto, el que esos simpatizantes puedan ser no solamente personas físicas sino personas jurídicas (Del Burgo Tajadura, Portavoz del Grupo Popular en el Congreso. DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997, p.2868).

De acuerdo con la información del TCU publicada hasta ese momento (informes de fiscalización de los años 1987 a 1992)⁴¹³, los ingresos recibidos por el PP vía donaciones nominativas, eran muy superiores a los percibidos por el PSOE (ver Tabla 4.1). Si bien en esos años los informes del TCU no hacían aún distinción entre donaciones de persona física y jurídica, era de esperar que una parte muy importante de los mismos procediera del mundo empresarial, dada la tradicional vinculación ideológica del PP con dicho sector. De igual modo ocurría con CIU y PNV. Por tanto, a la altura de 1998, era de esperar que, por un lado, el PP quisiera mantener este tipo de donaciones —pues sabía que a ellos les beneficiaba comparativamente con respecto al PSOE— y que el PSOE quisiera eliminarlas, puesto que, a la luz de la información disponible en ese momento sobre su rival (TCU de 1990-1992), dicha fuente de ingresos era cuantitativamente más importante para el PP y para los partidos nacionalistas, que para las formaciones de izquierda. Más aún cuando el PP estaba en el Gobierno y esto le podría suponer incluso más donaciones de este tipo.

Por tanto, en la VI Legislatura se produjeron cambios importantes en los intereses de los partidos que pudieron haber supuesto el acuerdo en torno al contenido de la reforma: el viraje del PP relativo a la prohibición de las donaciones anónimas y la posibilidad de que se pudiera renegociar la deuda con las entidades de crédito (una propuesta socialista). No obstante, seguía quedando un importante escollo: la prohibición de las donaciones de personas jurídicas que defendían PSOE e IU, y a la que se negaban PP, PNV y CIU. Por tal motivo, la Proposición de Ley conjunta solo obtuvo el apoyo del PP, PNV, CIU y CC, y ni

⁴¹³ Tal desfase se debe al retraso con el que se publican los informes de fiscalización de la actividad ordinaria de los partidos realizada por el TCU.

siquiera fue debatido en el Pleno, quedando la iniciativa caducada al finalizar la VI Legislatura (1996-2000), y no siendo retomada ni siquiera con la nueva victoria del PP en el 2000, esta vez con mayoría absoluta.

Nuevamente, en los programas electorales para las elecciones del 2000 se incluía la necesidad de reformar la ley de financiación. También en el discurso de investidura el revalidado Presidente del Gobierno tal interés se hizo explícito.⁴¹⁴ No obstante, pocos fueron los pasos que se dieron en esa dirección a lo largo de la VII Legislatura. La mayor novedad que presenta esta nueva etapa es el viraje experimentado por el PSOE, que optó en su programa electoral por permitir las donaciones de personas jurídicas, aunque limitadas.

La información contable publicada por el TCU a la altura del año 2000, era la de los años 1993-1997. En tales informes no aparece aún la distinción entre donaciones de persona jurídica y de persona física, a excepción del caso de CDC, que en el año 1997, contabilizaba ingresos procedentes de persona jurídica muy inferiores a los obtenidos de persona física (8.414 euros con respecto a 124.590). Es poco probable que esta información, que contradecía la idea generalizada de que los partidos liberales recibían un importante apoyo económico del mundo empresarial, influyera en el viraje del PSOE. Es de esperar, sin embargo, que su nueva posición con respecto a las donaciones de persona jurídica se fundamentara en su propia estructura de ingresos, en la cual se reflejaba que, al menos en 1998 y en el año 2000, las donaciones de personas jurídicas superaban a los ingresos procedentes de persona física recibidos por el partido (ver Tabla 4.7).⁴¹⁵

Además, puesto que la prohibición de las donaciones de persona jurídica se había convertido en el principal escollo de la reforma en 1998, si el PSOE flexibilizaba su postura al respecto, conseguiría quizás que la reforma prosperase y con ello, que se prohibieran las donaciones anónimas, principal fuente de desventaja económica con respecto al PP y a los partidos nacionalistas. Una medida, la de prohibir las donaciones anónimas, que interesaba al PSOE por encima de cualquier otra.

⁴¹⁴ Junto con la reforma de la Ley Electoral y la revisión del sistema público audiovisual, la reforma de la Ley de Financiación aparecía como una cuestión clave sobre la que era necesario alcanzar un acuerdo en esa Legislatura. Discurso de Investidura de José María Aznar, en <http://www.la-moncloa.es/Presidente/PresidentesDeLaDemocracia/InvestiduraAznar2000.htm> (consultado el 4 de junio de 2009).

⁴¹⁵ En el informe del TCU de 1999 no aparece distinción entre donaciones de persona física y jurídica en la contabilidad del PSOE, por lo que no podemos saber si la tendencia se mantiene en ese año. Igualmente ocurre en el año 2003. No obstante, la tendencia que se observa en el caso del PSOE desde 1998 hasta 2003 es la obtención de donaciones de persona jurídica en cuantía superior a la de persona física (a excepción del año 2001, que ocurre a la inversa).

Por tanto, el nuevo interés expresado por el PSOE en relación con las donaciones de persona jurídica suponía un acercamiento de las posturas de los dos principales partidos en torno a una posible reforma de la LOFPP 1987. No obstante, la reforma tampoco prosperó a lo largo de la VII Legislatura. Es decir, ni siquiera la proximidad de posturas hecha explícita por los principales partidos tanto en la necesidad de reformar la ley, como en su contenido (donde cada vez más existía un mayor consenso), se tradujeron en la reforma misma de la ley. Parecía que el interés por hacerlo se fue diluyendo ante las perspectivas de que una nueva ley pudiera perjudicar más que beneficiar los intereses individuales de cada partido.

Hubo un momento clave que podría haber supuesto el inicio de un nuevo proceso de reforma durante esta legislatura: la publicación de una Moción presentada por el Tribunal de Cuentas en 2001⁴¹⁶, en la que se ponían en evidencia las lagunas que impedían el efectivo control de los partidos y en la que se recomendaba al Gobierno popular que tomase medidas al respecto. En concreto, se le instaba a que presentase un proyecto de ley de reforma de la financiación de los partidos políticos.

La Comisión Mixta para las relaciones con el TCU aceptó tales recomendaciones en su resolución del 11 de junio de 2002.⁴¹⁷ Unas recomendaciones centradas en la mejora de las obligaciones contables, del régimen sancionador y de la regulación de algunos aspectos de la financiación pública y privada de los partidos. El Cuadro 4.5 muestra el contenido de la Resolución aprobada por la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en la que se incluyen todas las recomendaciones de este último organismo con respecto a la reforma de la financiación.

Según se observa en ella, entre tales propuestas no se incluían las principales medidas que habían imposibilitado el consenso entre los partidos en anteriores ocasiones: esto es, la prohibición de las donaciones de persona jurídica y de las donaciones anónimas. Se trataba de unas recomendaciones lo suficientemente amplias y políticamente correctas —pues

⁴¹⁶ Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos (251/000097). Presentado por el Tribunal de Cuentas el 31 de octubre de 2001 en la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Las denuncias incluidas en la Moción venían siendo puestas de manifiesto por parte del Tribunal de Cuentas desde 1996. Las principales eran: la imposibilidad de fiscalizar toda la estructura organizativa de los partidos, especialmente las organizaciones locales; la falta de control de las fundaciones creadas por estos; el descontrol de la participación de algunos partidos en el capital social de sociedades mercantiles; la no inclusión de las subvenciones públicas recibidas a través de los entes locales en la contabilidad general de los partidos; la necesidad de regular expresamente la autorización o prohibición de la condonación de las deudas contraídas con las entidades bancarias; la necesidad de incrementar las sanciones a los partidos en caso de incumplimiento de la legislación vigente; la necesidad de regular la obligación de colaboración de terceros (entidades bancarias, sobre todo) en la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas.

⁴¹⁷ Se trata de una comisión parlamentaria permanente en la que están representados los grupos políticos con representación en el Congreso. El Presidente, Vicepresidente Primero y Secretario Primero de la Comisión pertenecían al PP.

aludían al control de las finanzas de los partidos— como para generar conflicto entre las formaciones presentes en la Comisión Mixta. De hecho, esta Comisión acordó instar al Gobierno popular a que, tras las oportunas conversaciones con los distintos partidos y con el máximo consenso, presentase un proyecto de ley de reforma de la LOFPP 1987. No obstante, dicho proyecto nunca se presentó. La razón que se esgrimió por parte del Gobierno fue la falta de consenso.

Cuadro 4.5: Propuestas de resolución aprobadas en la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas (11 de junio de 2002).

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN CONSENSUADAS	
FINANCIACIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en la Ley la asignación de financiación pública por parte de los Gobiernos de las CCAA, de las Corporaciones Locales y del Parlamento Europeo para el funcionamiento ordinario de los partidos. • Regular el incremento anual de la financiación pública a los partidos.
FINANCIACIÓN PRIVADA	<ul style="list-style-type: none"> • Homogeneizar los requisitos y limitaciones exigidos para la financiación privada en época electoral y ordinaria • Regular la financiación privada obtenida de forma indirecta a través de fundaciones que, por otra parte, también son receptoras de financiación pública • Regular la condonación de deuda (bien prohibiéndola o autorizándola).
OBLIGACIONES CONTABLES	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas y criterios claros y uniformes de contabilidad (normas contables, normas de control interno, auditoría y rendiciones de cuentas ante el TCU). • Exigir obligaciones contables a todos los partidos (no solo a los representados en el Congreso). • Obligación de presentar los estados contables consolidados de toda la organización territorial del partido, y de las fundaciones y de las sociedades en cuyo capital social participen mayoritariamente los partidos.
RÉGIMEN SANCIONADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar las sanciones para los partidos que incumplan la normativa.

Fuente: Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos (251/000097). Tribunal de Cuentas. BOE, num. 200, de 21 de agosto de 2002. Elaboración propia.

En ese momento, al igual que había ocurrido durante la aprobación de la LOFPP 1987, el consenso entre los partidos sobre el contenido de la reforma se proclamaba necesario. Como exponía el portavoz del PP en la Comisión Mixta para las Relaciones con el TCU, en 2002:

[...] primero será el consenso, las conversaciones con los partidos políticos, que deberán ser lo suficientemente importantes para que se pueda llegar a ese consenso, y después habrá proyecto de ley. Este es en el único caso en que habrá un proyecto de ley presentado por el Gobierno (Sr. Cámara Rodríguez-Valenzuela, PP. DSCG. Núm. 88, de 11 de junio de 2002, p. 2046).

O como expresaba un portavoz del PSOE:

Esta legislación debe [...] auparse en un amplio acuerdo para que la fiscalización y financiación de los partidos no dependa del Ejecutivo de cada momento, sino que se base y sustente en un acuerdo estatal [...] (Sr. Romeu, PSOE. DSCG. Núm. 88 de 11 de junio de 2002, p. 2044).

Pero ese consenso no se alcanzó. Con un PSOE dispuesto a aceptar las donaciones de personas jurídicas, la pelota se situaba ahora sobre el tejado del PP (también de CIU y PNV), obligados a aceptar de facto y no solo en el discurso la prohibición de las donaciones anónimas en aras del consenso. Máxime cuando el PSOE seguía actuando como máximo precursor de la moralidad y la transparencia en la vida pública, exigiendo mecanismos institucionales de control de la corrupción, así como instando a la creación de comisiones de investigación para aquellos escándalos en los que el Partido Popular se había visto envuelto, como el caso *Gescartera*.⁴¹⁸ De acuerdo con el Entrevistado 7, diputado socialista entre 1982 y 2011 y ex-tesorero del PSOE:

El PP no demostró ningún interés en modificar la Ley de Financiación de los Partidos Políticos. Se sentía relativamente cómodo con la ley que había entonces. La ley del 87 era una ley poco transparente, poco generosa con la vida de los partidos políticos, con lo cual tenía todas las virtudes que podía tener una ley para un partido conservador. Él era el que tenía una posición relativa más adecuada. [...] Y yo por qué voy a favorecer una ley que me va a obligar a ser más transparente y que va a dotar de recursos a mis rivales políticos... Por eso el PP prefiere seguir con las donaciones anónimas, seguir con una ley que era menos transparente. [...] Además, la filosofía política del PP era la de dificultar la tarea institucional de los partidos políticos y privarles de recursos, cosa que hizo con bastante intensidad tanto Mayor Oreja, como Aznar. Por tanto, el PP era un partido ajeno a la reforma de la Ley de Financiación y utilizaba esta ley y los casos que podían suceder de incumplimiento de la ley, los casos de corrupción, para castigar al resto de formaciones políticas. Es la posición tradicional de un partido de la extrema derecha.

Lo cierto es que, atendiendo a las cifras contenidas en los informes del Tribunal de Cuentas, el coste económico de renunciar a las donaciones anónimas por parte del PP se había incrementado en la VII Legislatura con respecto a la legislatura anterior. Al haberse duplicado sus ingresos por esta vía a lo largo de la legislatura, superando incluso al PNV (ver Tabla 4.7), el sacrificio que les suponía renunciar a tales donaciones era demasiado elevado para el partido del Gobierno. De hecho, durante la VII Legislatura, el peso de la financiación privada (donaciones anónimas, donaciones nominativas y cuotas de afiliación) con respecto al total de ingresos del PP llega a alcanzar el 16% en 2001 y 2002, la mayor cifra en la historia del partido según los datos aportados por el TCU (ver ANEXO II). También sería muy costoso para PNV y CIU, que tampoco estarían dispuestos a renunciar a

⁴¹⁸ Así lo hizo patente el PSOE —junto a otros partidos más minoritarios (IU, CC, PA)— en los sucesivos Debates sobre el Estado de la Nación celebrados durante la etapa de mayoría absoluta del Partido Popular, en los que se plantearon numerosas propuestas de resolución encaminadas a mejorar la transparencia del sistema —alguna vez en relación con la financiación de partidos—, si bien fueron ignoradas por la arrasadora mayoría parlamentaria. Ver especialmente las propuestas de resolución presentadas por IU y PSOE en los Debates del Estado de la Nación 2002 y 2003 (BOCG. Núm. 389, 24 de julio de 2002 y BOCG. Núm. 566, 10 de octubre de 2003, respectivamente).

las donaciones anónimas, al ser para ellos parte fundamental de su estructura de financiación.

El statu quo, por tanto, se convertía en la mejor solución para el PP y para los partidos nacionalistas si aquel conseguía que el coste de no llevar a cabo la reforma en pro de una mayor transparencia no fuera demasiado elevado en términos de reputación. En esta línea, el recurso a un pasado manchado por la corrupción en las filas socialistas se repitió en el discurso del PP con el fin de desautorizar a su máximo adversario como abanderado de la transparencia y de la regeneración política. Con ello se trataba de dejar claro que la corrupción durante la etapa de Aznar no era ni mucho menos un problema.⁴¹⁹ Y como no era un problema, no hacía falta controlar más las finanzas de los partidos.

Este argumento, unido a la falta de acuerdo explícito de PNV y CIU sobre las donaciones anónimas, permitió al PP eludir la reforma sin que ello supusiera un coste en términos de reputación. De hecho, cuando el PSOE acusó al PP de no apoyar la transparencia del sistema, este último culpó de la falta de acuerdo en la materia a los partidos nacionalistas. Con ello no necesitó posicionarse explícitamente en contra de las donaciones anónimas, como había hecho en otras ocasiones anteriores. Bastaba con defender la necesidad de consenso, y poner de relieve que los partidos nacionalistas no estaban dispuestos a renunciar a las donaciones anónimas, para generar un resultado favorable económicamente también para el PP: el statu quo.

Por tanto, en la VII Legislatura, y a pesar de las recomendaciones emitidas por el propio TCU, la reforma de la LOFPP 1987 quedó nuevamente frustrada. De hecho, la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2002⁴²⁰ “optó por mantener la vigencia de la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de Partidos Políticos”⁴²¹, dejando así zanjada la cuestión por el momento.

La realidad, no obstante, daba muestras constantes de la necesidad de tomar una determinación al respecto.⁴²² Así lo evidenciaba, por ejemplo, el importante incremento de la deuda acumulada de los partidos que año tras año hacía público el TCU en sus informes; o el incesante goteo de escándalos de corrupción urbanística aparecidos en los medios de

⁴¹⁹ Ver Debate sobre el Estado de la Nación de 2003 (DSCD. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 265, 30 de junio de 2003, p.13.784). En él se habla de la necesidad de “regeneración política” por parte de PSOE, IU y PA. Esta cuestión, que fue la clave de la campaña electoral del PP en las elecciones generales de 1996, vuelve a situarse en el debate parlamentario en 2003.

⁴²⁰ LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

⁴²¹ BOCG. Num. 524, de 14 de abril de 2003, p. 133.

⁴²² Por ejemplo, los debates producidos tras los informes anuales sobre la contabilidad de los partidos emitidos por el Tribunal de Cuentas; o las elecciones autonómicas catalanas celebradas en 2003, donde los principales partidos se refieren a la necesidad de reformar la Ley de Financiación.

comunicación desde 2003 y que no hacían sino arrojar dudas sobre la legalidad de determinadas transacciones económicas entre empresas constructoras y promotoras, por un lado, y los partidos políticos en el nivel local, por otro. De hecho, como había denunciado en reiteradas ocasiones el Tribunal de Cuentas, haciéndose eco la prensa nacional:

Ninguno de los partidos contabiliza en sus libros la actividad de las agrupaciones locales de sus grupos políticos [...]. [Siendo] en ese inmenso territorio local [...] donde, según los testimonios de algunos fiscales, se mueve la financiación inconfesable de los partidos: las aportaciones ilegales de constructores o empresarios a cambio de recalificaciones o favores políticos.⁴²³

4.1.2.3. *Etapas de Gobierno socialista (2004-2008)*

a) *Actores*

Tras las elecciones generales de 2004, el panorama parlamentario se mostraba muy diferente al de la legislatura anterior (Cuadro 4.6). De una mayoría absoluta popular, se pasaba ahora a un Gobierno minoritario socialista encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero, que contaba con el apoyo parlamentario, desde el momento de su investidura, de Izquierda Republicana de Catalunya (ERC), de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV), de Coalición Canaria (CC), del Bloque Nacionalista Gallego (BNG) y de Chunta Aragonesista (CHA). Siguiendo una tendencia iniciada en 1993 con la pérdida de la mayoría absoluta por parte de Felipe González, varios partidos de carácter regional adquirirían gran peso en la política nacional, siendo su puntual apoyo determinante para la gobernabilidad del sistema.

Especialmente relevante fue el papel desempeñado por ERC y también por ICV (perteneciente al grupo parlamentario IU-ICV) como aliados puntuales del partido del Gobierno, al coincidir dicha alianza con la establecida entre estos partidos y el Partido de los Socialistas de Catalunya (PSC) en el Gobierno autonómico desde diciembre de 2003. Una alianza de izquierdas que daría lugar al denominado *Gobierno Tripartito* catalán.⁴²⁴

⁴²³ En *El País*, 11/05/2003, “Los Partidos calculan un gasto superior a los 50 millones de euros en la presente campaña”, por José María Irujo.

⁴²⁴ Este Gobierno tripartito se basó en el Pacto del Tinell, en el que se acordó entre las tres fuerzas políticas el establecimiento de un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya. Esto supuso la salida del poder de CIU, pese a haber sido el partido vencedor en número de escaños en las elecciones al Parlamento de Cataluña de noviembre de 2003, y la investidura de Pasqual Maragall, del PSC, como Presidente autonómico.

Cuadro 4.6: Conformación del Congreso de Diputados tras las elecciones generales de 2004.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito autonómico	Escaños 2004 (VIII Leg.)
(PSOE): Partido Socialista Obrero Español	✓		164
(PP): Partido Popular	✓		148
(CIU): Convergencia i unió		✓	10
(ERC): Esquerra Republicana de Catalunya		✓	8
(EAJ-PNV): Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco		✓	7
(IU-ICV): IU-Iniciativa per Catalunya Verds	✓	✓	5
(CC): Coalición Canaria		✓	3
(BNG): Bloque Nacionalista Galego		✓	2
(EA): Eusko Alkartasuna		✓	1
(CHA): Chunta Aragonesista		✓	1
(NA-BAI): Nafarroa -Bai		✓	1

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

El importante peso que tradicionalmente ha tenido Cataluña en el conjunto de la nación, unido al interés específico del Gobierno de Zapatero por mantener a sus aliados tanto en el nivel nacional, como en el nivel autonómico —a través de su correlato en el Gobierno catalán, el PSC—, dio como resultado un incremento del peso específico de ERC en la conformación de la agenda política nacional. Una cuestión que sería determinante para la aprobación de la reforma de la LOFPP 1987 en esta legislatura.

b) Intereses

Tras una VII Legislatura sin mayores avances, la reforma de la LOFPP 1987 volvió a entrar en la agenda política durante la campaña de las elecciones generales de marzo de 2004. En ella el interés de los principales partidos por renovar la vida pública e impulsar la transparencia del sistema se hizo más explícito que nunca.

La etapa de mayoría absoluta del PP había generado gran descontento entre los partidos de la oposición. Estos culpaban al Gobierno de haber debilitado el papel de las cámaras legislativas, al dificultar el debate de propuestas alternativas y al eludir en ocasiones el necesario control del Gobierno por parte de los grupos parlamentarios.⁴²⁵ En este contexto, la necesidad de “regeneración de la vida democrática” (IU, 2004:56), de reafirmación de la “ética política” (CIU, 2004:46) y de “participación, diálogo y consenso” (PSOE, 2004:10) quedó patente entre las propuestas de los principales partidos. Propuestas entre las cuales volvía a adquirir presencia generalizada (excepto en el caso del PNV, ERC

⁴²⁵ Ver al respecto PSOE (2004:7-8), CIU (2004: 42-43), PNV (2004: 11), IU (2004:6).

e ICV) la reforma de la LOFPP 1987 en pro de una mayor transparencia.⁴²⁶ Según señalaba el propio PP en un apartado de su programa titulado “por la mayor transparencia de la vida política”, y que contrastaba con la inacción en la materia durante la VII Legislatura:

Promoveremos un acuerdo para la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, que se ajuste a los criterios de transparencia, control y austeridad. Regularemos los criterios y límites de las aportaciones privadas a los partidos políticos, con objeto de alcanzar su más plena transparencia y fiscalización (PP, 2004: 368).⁴²⁷

O, como incluía el PSOE en su programa:

[El PSOE] impulsará el consenso necesario para abordar la modificación de la legislación sobre Partidos Políticos para que, con carácter general, [...] se diseñe un nuevo modelo de financiación de los partidos políticos que responda a los principios de suficiencia, transparencia, publicidad y control (PSOE, 2004:34).

Aunque ICV y ERC no incluían nada parecido en sus respectivos programas, los acontecimientos acaecidos en Cataluña relativos a la financiación irregular de uno de los componentes del Tripartito, el PSC, situaron la atención de estas formaciones en la necesidad de reformar la LOFPP 1987. De hecho, ICV fue el artífice de la iniciativa (no formal) de abolir las donaciones anónimas que tuvo lugar en el Parlamento catalán en marzo de 2005, a raíz del denominado escándalo *del tres por ciento*. La acusación de corrupción vertida por el Presidente de la Generalitat, Pascual Maragall (PSC), a CIU por haber cobrado comisiones por las obras públicas adjudicadas mientras estaba en el poder desató una importante crisis política en Cataluña.⁴²⁸ La necesidad de acabar con la opacidad del sistema y, especialmente, con la falta de transparencia de las cuentas de los partidos se convirtió en un tema recurrente durante esa crisis. En este contexto, ICV promovió una serie de reuniones entre los partidos catalanes para promover la transparencia financiera⁴²⁹, una iniciativa a la que se sumaron sus socios en el Tripartito.⁴³⁰ De hecho, Maragall (PSC) se mostró dispuesto a liderar lo que calificó de “transición política hacia un marco más

⁴²⁶ Ver PSOE (2004: 34), PP (2004: 368), CIU (2004:46) e IU (2004: 56).

⁴²⁷ En http://www.pp.es/file_upload/recursos/pdf/20090915095704_1630412855.pdf (consultado el 6/09/2011).

⁴²⁸ *El País*, 28/02/2005, “Maragall retrasa un viaje a Uruguay para afrontar la crisis política catalana”.

⁴²⁹ Ya en 2001 los partidos representados en el Parlamento Catalán firmaron el Acuerdo de Transparencia y Autolimitación de gastos electorales y financiación de los partidos políticos, aunque su falta de cumplimiento fue reconocida por todas las formaciones a raíz del escándalo del *tres por ciento*. Ver *El País*, 18/03/2005, “Maragall anuncia una ley electoral con multas para los partidos con finanzas opacas”, por Miquel Noguer.

⁴³⁰ Ver *El País*, 15/03/2005, “El PSC y ERC se suman a la iniciativa de abolir las donaciones anónimas a los partidos”.

transparente”⁴³¹ en el contexto catalán, con lo que pretendía dar por zanjada la polémica por la financiación de los partidos derivada de la crisis *del tres por ciento*.

En el nivel nacional, no obstante, fue ERC quien se posicionó como baluarte de la transparencia, promoviendo una iniciativa legislativa de reforma de la financiación de los partidos en marzo de 2005. Esta formación tenía un interés específico en abanderar la transparencia en este ámbito por dos razones: Por un lado, por una cuestión de interés económico, dada la estructura de ingresos del partido basada fundamentalmente en la financiación pública y en las cuotas de afiliados y simpatizantes. Por otro, por una cuestión de reputación, en un momento en el que la coyuntura política podía poner en entredicho la honestidad del partido a la hora de financiarse.

Con respecto a la primera cuestión, ERC, al igual que los otros partidos de izquierda catalanes, veía cómo los partidos que componían CIU (CDC y UDC) jugaban con ventaja económica al ser los mayores receptores de donaciones anónimas de todo el territorio nacional, algo que en términos estratégicos les perjudicaba enormemente.

La Tabla 4.8 muestra el total de donaciones anónimas, de personas físicas y de personas jurídicas percibidas por los principales partidos de ámbito nacional y regional entre 2004 y 2007 (último año fiscalizado por el TCU). Según se observa en ella, a lo largo de este periodo, CDC y UDC ocupan en agregado la segunda posición en cuanto a donaciones anónimas recibidas, con un total de 9.801.416 euros. Una cifra solo superada por el PP, receptor de 11.604.635 euros a lo largo de ese periodo.

Tabla 4.8: Donaciones anónimas, de persona física y de persona jurídica (2004-2007). En euros.

	TIPO DE DONACIÓN	PSOE	PP	IU	CDC	UDC	PNV	ERC	ICV	PSC
2004	Anónimas	955.212	2.825.425	23.901	1.515.100	884.716	712.549	0	0	121.818
	Personas físicas	968.703	821.803	1.390	165.866	0	0	669	0	4.307
	Personas jurídicas	276.758	139.500	0	318.630	60.101	0	0	0	601
2005	Anónimas	847.700	3.068.741	80	1.590.905	148.498	903.889	0	0	176.600
	Personas físicas	883.314	211.400	5.537	137.300	0	0	260	0	27.150
	Personas jurídicas	70.000	193.000	0	0	60.101	0	0	0	0
2006	Anónimas	558.975	3.106.049	88	2.228.415	1.551.698	936.348	0	0	58.150
	Personas físicas	1.464	515.262	10.110	179.850	0	0	625	0	477.907
	Personas jurídicas	20	119.000	0	97.200	60.101	7.400	0	0	6.000
2007	Anónimas	1.248.750	2.604.420	2.415	1.450.584	431.500	759.844	0	0	0
	Personas físicas	68.047	1.091.410	44.125	184.800	21.000	0	0	0	192.614
	Personas jurídicas	484.000	1.279.238	0	175.888	260.000	0	0	0	12.000
Total donaciones anónimas		3.610.637	11.604.635	26.484	6.785.004	3.016.412	3.312.630	0	0	356.568
Total donaciones personas físicas		118.616	2.639.875	61.162	667.816	21.000	0	19.050	0	701.978
Total donaciones personas jurídicas.		830.778	1.730.738	0	399.088	440.303	7.400	0	0	18.601

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas 2004-2007. Elaboración propia.

⁴³¹ *El País*, 18/03/2005, “Maragall anuncia una ley electoral con multas para los partidos con finanzas opacas”.

Esta tendencia no era nueva, sino que, como se ha visto hasta ahora, en todas las legislaturas consideradas (entre 1989 y 2008), los datos agregados de CDC y UDC situaban a estas formaciones entre los tres primeros puestos en cuanto a donaciones anónimas contabilizadas por el Tribunal de Cuentas (Tabla 4.9). E Incluso llegaban a superar en agregado al PP y al PNV entre 1996 y 2004, posicionándose como los partidos que más donaciones de este tipo habían recibido en dicho periodo. Una situación que perjudicaba a los partidos que conformaban el Tripartito catalán, especialmente a ERC e ICV, cuyos recursos dependían casi exclusivamente de la financiación pública y de las cuotas de afiliados y simpatizantes. El PSC, por su parte, si bien era receptor de donaciones anónimas, recibía por esta vía una cuantía muy limitada en comparación con la obtenida por CDC y UDC (356.568 euros entre 2004 y 2007). Por tal motivo, para los tres partidos de izquierda catalanes la abolición de las donaciones anónimas constituía una reivindicación prioritaria, siendo materializada por ERC en el nivel nacional, dada su posición estratégica en el Congreso.

Tabla 4.9: Total de donaciones anónimas obtenidas por legislatura según partido político. En euros.⁴³²

		PSOE	PP	IU	CDC	UDC	PNV	ERC	ICV	PSC
PSOE	1989-1993	30.128	1.317.031	0	0	61.659	4.476.642	0	0	0
	1993-1996	220.836	1.616.869	0	2.457.567	810.464	6.347.371	0	0	0
PP	1996-2000	402.224	5.679.539	0	5.925.288	5.058.066	5.813.007	0	0	0
	2000-2004	2.368.356	10.437.598	157.531	7.367.099	8.666.478	4.921.275	0	0	0
PSOE	2004-2008	3.610.637	11.604.635	26.484	6.785.004	3.016.412	3.312.630	0	0	356.568

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas 1989-2007. Elaboración propia.

En segundo lugar, ERC promovió la legislación sobre financiación de partidos para evitar que su reputación de partido honesto quedara en entredicho. La implicación directa de esta formación en la trifulca política entre el Tripartito catalán y CIU (escándalo *del tres por ciento*), y que supuso la amenaza por parte del líder de este último de difundir sospechas sobre las cuentas de ERC⁴³³, tuvo mucho que ver en la repentina apuesta de este partido por promover formalmente y de forma unilateral la reforma de la LOFPP 1987.

⁴³² Se incluyen las cifras de la legislatura competa, incluyendo los dos años de los extremos. Por ejemplo, desde 1989 a 1993, ambos inclusive, por lo que no se pueden sumar los totales de todas las legislaturas, puesto que se duplicarían las cifras de los años electorales (los de los extremos).

⁴³³ Ver ABC, 9/03/2005, "Mas insinúa corruptelas en ERC pero no las 'esparce' para evitar un 'vertedero político', p.25.

Desde los primeros meses de la VIII Legislatura, el Gobierno socialista se había mostrado predispuesto a efectuar de una vez por todas la reforma de la financiación de partidos, en consonancia con la apuesta decidida por la transparencia política que aparecía en su Programa electoral de 2004. Era necesario presentar ante el electorado una imagen renovada y distanciada de aquel PSOE que perdió las elecciones generales de 1996. Pero, además, existían intereses económicos específicos en el partido del Gobierno que le llevaron a apostar por la reforma desde primera hora: en primer lugar, era la ocasión para acabar con las donaciones anónimas que tanto favorecían a sus principales rivales, PP en el nivel nacional, y CIU en el autonómico (ver Tabla 4.9). En segundo lugar, era el momento de resolver el problema de la deuda acumulada que históricamente había afectado al PSOE por encima del resto de formaciones, si bien en 2006 tal endeudamiento es superado por el PP por vez primera (Tabla 4.10). Y, en tercer lugar, era la ocasión para incrementar las partidas de financiación pública destinadas a las formaciones políticas, tanto para gastos ordinarios, como extraordinarios. En concreto, al Gobierno socialista le interesaba cambiar la ley de financiación con vistas al referéndum sobre la Constitución europea que se celebraría en febrero de 2005 y que, según se preveía costaría más de 90 millones de euros. La idea era evitar el endeudamiento excesivo que tuvo que afrontar este partido tras el referéndum de la OTAN, al no figurar en la legislación española financiación pública para hacer frente a este tipo de campañas.⁴³⁴

Tabla 4.10: Endeudamiento de los principales partidos con entidades de crédito para su actividad ordinaria (2004-2007). En euros.

	PSOE	PP	IU	CIU	PNV	ERC
2004	62.717.137	28.451.377	15.036.344	9.090.744	14.018.854	2.180.466
2005	51.616.160	16.324.240	14.043.323	14.725.588	14.293.812	1.574.183
2006	45.901.866	55.718.557	15.120.612	16.194.044	14.735.536	3.703.715
2007	59.937.432	59.397.803	15.011.610	16.051.117	17.161.455	2.865.829

Fuente: Informes de fiscalización de la financiación ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (2004-2007). Elaboración propia.

Existían, por tanto, intereses específicos en el Gobierno para que la reforma de la ley se produjera en esta legislatura. De ahí que cuando ERC presentó la Proposición de Ley ante el Congreso en marzo de 2005⁴³⁵, el PSOE secundara la iniciativa tomándola como

⁴³⁴ Según se publicaba al respecto, aunque el caso *Filesa* es un tema tabú en el PSOE, "lo cierto es que siempre se consideró que esa trama de financiación irregular tuvo mucho que ver con la necesidad de hacer frente a la inmensa deuda que el PSOE contrajo en su campaña a favor de la permanencia de España en la OTAN", *El País*, 9/08/2004, "El Gobierno cambiará la ley para promover el voto en el referéndum europeo".

⁴³⁵ *Proposición de Ley de Financiación de los Partidos Políticos* presentada por ERC. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 165-1, 1 de abril de 2005.

texto de base sobre el que empezar a debatir la cuestión en el Congreso. No obstante, la reforma de la LOFPP 1987 tardaría varios años en materializarse. Los partidos seguían mostrando divergencias en cuanto al modelo de financiación que se debía establecer en España. El Cuadro 4.7 recoge las preferencias de cada partido según constaban en las enmiendas realizadas entre abril de 2005 y junio de 2006 a la Proposición de Ley presentada por ERC.⁴³⁶ Una proposición similar a la presentada por IU-ICV en 1996.

Cuadro 4.7: Propuestas de contenido de ERC, enmiendas de PSOE, PP, IU-ICV, CIU y PNV e Informe de la Ponencia (2005-2007).

	Financ. Pública Directa de CCAA y Entidades Locales		Prohibir Donaciones			Controlar la financiación de las fundaciones vinculadas a los partidos ⁴³⁷	Prohibir/Limitar condonación deudas	Financ. Indirecta (Beneficios fiscales a donantes y partidos)	Financ. Pública Directa de referendos	Endurecer sanciones y obligac. contables
	Grupos Políticos	Partidos Políticos	Pers. Jurídicas	Personas físicas	Anónimas					
CIU	SÍ	SÍ	NO (Limit. 100.000 €/año no para fundac.)	NO (Limit. 100.000 €/año no para fundac.)	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
ERC	SÍ	--	SÍ	NO (Limit. 30.000 €/año)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
IU-ICV	SÍ	--	SÍ	NO (30.000 €/año)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
PNV	SÍ	--	NO (Limit. 60.000 €/año)	NO (Limit. 60.000 €/año)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SI
PP	SÍ	SÍ	NO (Limit. 90.000 €/año no para fundac.)	NO (Limit. 90.000 €/año no para fundac.)	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
PSOE	SÍ	--	SÍ	NO (Limit. 30.000 €/año)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
INFORME PONENCIA	SÍ	SÍ	NO (Limit. 100.000 €/año no para fundac.)	NO (Limit. 100.000 €/año no para fundac.)	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ (garantías para los partidos)

Fuente: Elaboración propia.

⁴³⁶ Proposición de ley de ERC (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-1, de 1 de abril de 2005); Enmiendas presentadas al texto por cada uno de los partidos (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-34, de 29 de junio de 2006); Informe ponencia (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-35, de 10 abril de 2007); y aprobación por el Pleno del Congreso (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-165-37, de 17 de mayo de 2007).

⁴³⁷ Enmiendas realizadas en este punto a la propuesta de ERC, en BOCG, Núm. 165-34, 29 de junio de 2006. El PNV no presenta enmiendas al respecto, por lo que mantiene la posición contemplada en la Proposición de Ley de ERC.

Como se muestra en el Cuadro 4.7, por primera vez existía un acuerdo unánime y explícito sobre la prohibición de las donaciones anónimas por parte de CIU y PNV. También del PP, pese a que ya en la legislatura anterior mostraba cierta conformidad al respecto. Una cuestión que se había convertido en el principal escollo de la reforma hasta el momento.

CIU, PNV y PP estaban dispuestos *ahora* a renunciar a esta fuente de ingresos en el futuro. Y esto por un motivo fundamental: resultaba políticamente arriesgado seguir defendiendo el anonimato en la financiación de partidos en un momento en el que la transparencia se proclamaba necesaria en todas las instituciones y procesos del sistema político. Más aún teniendo en cuenta el contexto de escándalos de corrupción urbanística que existía en ese momento y del que los partidos no quedaban impunes. Al contrario, cada vez más el vínculo entre la corrupción urbanística y las finanzas de los partidos se estrechaba⁴³⁸, lo que hacía más complicado aún defender cualquier opción que mantuviera cierta opacidad en sus transacciones. Especialmente, después de la publicación puntual de escándalos relacionados directamente con la financiación irregular de los partidos, tales como el caso *del tres por ciento catalán*, o el caso *Pallerols*, por el cual UDC estaba siendo investigada al inicio del proceso de reforma de la LOFPP 1987.⁴³⁹

Pero a este contexto de escándalos se le unía otra cuestión que pudo contribuir a cambiar el posicionamiento de estos partidos: la caída en los ingresos procedentes de donaciones anónimas experimentada por CIU a partir de 2003, y el nivel relativamente bajo en el que se mantenía el PNV en la VIII Legislatura en comparación con una década antes, cuando llegó a ocupar incluso el primer puesto en cuanto a donaciones anónimas recibidas (ver Tablas 4.8 y 4.9). Una tendencia que estos partidos podrían invertir si conseguían que se incrementase la financiación pública para gastos ordinarios, de manera que sus beneficios económicos en descenso vía donaciones anónimas fueran sustituidos por un creciente apoyo económico del Estado.

⁴³⁸ Como se expresaba en el Editorial de un periódico nacional: La insuficiencia presupuestaria de los municipios ha abierto el camino a la práctica de financiarse a través de recalificaciones [...]. Pero se trata de una práctica de alto riesgo, puesto que se ha encontrado también en ella un mecanismo para paliar otras deficiencias, como la que afecta a la financiación de los partidos” (*El País*, 29/10/2006, “Urbanismo y política”, Editorial).

⁴³⁹ Se trata de un caso de financiación irregular de UDC según el cual el empresario Pallerols pactó durante años con dirigentes de este partido el importe de subvenciones que le otorgó la Generalitat para realizar cursos de formación para parados, desviándose el 10% de esa cuantía a la financiación del partido (*El País*, 3/09/2004, “El fiscal afirma que Pallerols pactó con dirigentes de Unió el cobro de subvenciones”, Pere Ríos). El caso fue archivado tras cinco años de investigación en diciembre de 2005 (*El País*, 12/12/2005, “El juez archiva el 'caso Pallerols' sobre la presunta financiación irregular de UDC”).

El PP, por su parte, era el partido con más expectativas de beneficio futuro a través de las donaciones anónimas, dado que los ingresos por esta vía mantenían una tendencia al alza al inicio del proceso de reforma de la ley, en 2005. Sin embargo, era el principal partido de la oposición y, como tal, el más expuesto a la crítica en caso de querer mantener esta fuente de financiación opaca. De ahí que se posicionara también a favor de su prohibición. No eran tiempos para oponerse. Según afirmaba el portavoz popular, Jaime del Burgo: "no habrá ningún problema ahora para consensuar con el partido en el Gobierno esta reforma [...]. El PP es una formación transparente y saneada, que se nutre básicamente de dinero público". Es más, según decía, "si en 1999 no se consiguió un acuerdo para que las aportaciones fueran nominativas, transparentes y fiscalizables en su totalidad fue porque los entonces socios nacionalistas del PP (PNV y CIU) pusieron reparo a la posible eliminación de la financiación privada".⁴⁴⁰

Por tanto, el acuerdo sobre la prohibición de las donaciones anónimas era ahora una realidad. Eso sí, siempre que se incluyeran nuevas medidas que supusieran un incremento de la financiación pública para los partidos, tal como habían defendido siempre los partidos de izquierdas. En este punto, el pragmatismo económico del PP, CIU y PNV — tradicionalmente defensores de una financiación pública limitada con respecto a la financiación privada— se hacía explícito.⁴⁴¹ Así lo expresaba el portavoz del PP:

Lo mejor sería que los partidos vivieran de las cuotas de sus afiliados y de las aportaciones de sus simpatizantes. Sabemos que eso no es posible en la situación de España y por tanto entendemos que es fundamental la financiación pública, para garantizar, entre otras cosas la libertad del sistema de partidos políticos (Del Burgo Tajadura, PP. DSCD. Núm. 114. Sesión Plenaria Núm.106, de 27 de septiembre de 2005, p.5753).

Y así lo defendían los portavoces de CIU y PNV, respectivamente:

⁴⁴⁰ *El País*, 19/08/2004, "Los populares aceptan de buen grado negociar la financiación con los partidos".

⁴⁴¹ Un antecedente importante en lo referido al incremento de la financiación pública por parte de los propios partidos se encuentra en el acuerdo firmado en 2001 por todos los partidos catalanes, según el cual estos se aumentarían a sí mismos las subvenciones públicas a cambio de avanzar hacia una mayor transparencia de sus contabilidades. El mecanismo consistía en una subvención del Gobierno catalán al Parlamento autonómico, el cual repartiría el dinero entre los distintos grupos parlamentarios. Pero su finalidad no era subvencionar el trabajo parlamentario, sino afrontar los gastos de funcionamiento ordinario de los partidos, lo que supuso la desautorización del Tribunal de Cuentas en distintas ocasiones, si bien tal mecanismo siguió haciéndose efectivo anualmente al menos hasta 2004 (*El País*, 20/09/2004, "Los partidos catalanes desoyen al TC y vuelven a repartirse 6 millones más"). También los partidos de ámbito nacional deciden aumentar un 2% la asignación que el Gobierno había previsto para ellos en los Presupuestos Generales del Estado de 2005 para su financiación ordinaria. Un incremento que se produjo en la fase de ponencia, por unanimidad, y que suponía un incremento de 2,5 millones de euros más para los partidos con respecto al año anterior. Una práctica que comenzó en 2002 por un acuerdo no escrito entre PP y PSOE (*El País*, 22/11/2004, "Los partidos se incrementan un 2% la asignación presupuestaria").

[L]a calidad democrática requiere de una aportación económica suficiente [...]. Podemos mejorar el sistema de financiación de los partidos políticos y vamos a hacerlo [...]; lo vamos a hacer con coraje, porque se requiere coraje para trasladar al conjunto de la opinión pública que una democracia madura y fuerte necesita una buena financiación de los partidos (Xuclá i Costa, CIU. DSCD. Núm. 114. Sesión Plenaria Núm.106, de 27 de septiembre de 2005, p. 5751-2).

Es cierto que tiene que haber una suficiente financiación de los partidos políticos, que debemos darle importancia, mucha importancia, a incrementar el peso que tiene la financiación pública (Esteban Bravo, PNV. DSCD. Núm. 114. Sesión Plenaria Núm.106, de 27 de septiembre de 2005, p. 5750).

Por ello el incremento total de la financiación pública directa del 20% con respecto al año anterior no planteó discrepancia alguna entre las formaciones⁴⁴², siendo uno de los puntos de acuerdo explícito que aparecen en el Cuadro 4.7. Tampoco lo hizo la incorporación en el texto de la ley de una nueva partida presupuestaria para sufragar los referendos con cargo al erario público. Y tampoco planteó problemas la inclusión de beneficios fiscales tanto para los donantes como para los partidos, lo que supondría una carga indirecta para el erario público. Una medida que serviría, por un lado, para incentivar la realización de donaciones privadas, y por otro, para reducir la carga impositiva de los partidos políticos en detrimento de los ingresos del Estado.

El acuerdo de los partidos también se produjo desde primera hora con respecto al hecho de que los grupos parlamentarios de las asambleas legislativas de cada una de las Comunidades Autónomas, así como los grupos políticos representados en las entidades locales, recibieran también financiación pública directa. En la Ley de 1987 solo estaban contemplados los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado, por lo que esta nueva medida supondría un incremento sustancial de la financiación pública recibida por esta vía. Una fuente de ingresos que en la práctica venían obteniendo los partidos de forma ilegal, tal como había denunciado el TCU en reiteradas ocasiones.

Sí hubo cierta discrepancia inicial en cuanto al hecho de que los partidos políticos (y no solo los grupos parlamentarios) recibieran financiación ordinaria directa de las Comunidades Autónomas y de los entes locales según sus propios presupuestos (ver Cuadro 4.7). Aunque la propuesta de ERC no contemplaba esta nueva fuente de financiación, PP y CIU la introdujeron en el trámite de enmiendas, siendo asumida directamente por el resto de formaciones.⁴⁴³ A todas les interesaba incrementar la financiación pública directa por esta

⁴⁴² La subvención pública para el ejercicio 2008 se fija en 78.100.000 euros (BOCG. Núm. 165-35, 10 de abril de 2007).

⁴⁴³ BOCG. Núm. 165-34, 29 de junio de 2006.

vía, y así quedó recogido en el informe de la ponencia y en el texto definitivo que se aprobó en 2007.

Además del acuerdo generalizado sobre estas cuestiones, también hubo un compromiso explícito por mejorar las obligaciones contables de los partidos y sobre todo, por endurecer las sanciones en caso de incumplimiento. Sobre este último punto, la proposición de ERC recogía dos nuevos motivos de sanción: En primer lugar, regulaba la posibilidad de que se multara a los partidos en caso de obtener donaciones que contravinieran los límites y requisitos establecidos en la ley. En segundo lugar, los partidos podrían ser sancionados con la no obtención de financiación pública ordinaria, en caso de no presentar las cuentas (o hacerlo de forma deficiente) ante el Tribunal de Cuentas sin causa justificada.

En ambas cuestiones todos los partidos estaban de acuerdo, si bien en los debates parlamentarios subsiguientes se introdujo —también con el acuerdo del conjunto de formaciones— una serie de garantías para los partidos en caso de que fueran sancionados. Así justificaba el portavoz del PNV la introducción de tales garantías jurídicas para que el Tribunal de Cuentas no pudiera sancionar sin más a los partidos, sino que estos pudieran recurrir las propuestas de sanción que se les impusieran:

Tal y como se presentaba el texto en su origen, se podría interpretar que esa sanción se podía imponer absolutamente de plano, sin ningún tipo de garantía jurídica ni de procedimiento ad hoc para poder contrastar y hacer una defensa de las posiciones del partido político que pudiera ser sancionado (Esteban Bravo, PNV. DSCD. Comisiones. Núm. 807, 18 de abril de 2007, p.5).

Esta cuestión, introducida a través de una enmienda del PNV y con la que se dificultaba la imposición de sanciones a los partidos, recabó el aplauso del resto de formaciones políticas, siendo finalmente incluida en el texto de la Ley de 2007.

Frente a los puntos comentados hasta ahora, sobre los que se había conseguido el consenso de los partidos, existían tres puntos de discrepancia de diverso calibre: uno, el establecimiento de límites a la financiación privada, que acabó resolviéndose en pro del consenso, y otros dos, el control de las fundaciones y la condonación de las deudas, que se convirtieron en los principales escollos de la reforma en esta nueva etapa.

En primer lugar, en cuanto al establecimiento de límites a la financiación privada, continuaba el enfrentamiento entre los que abogaban por prohibir las donaciones de personas jurídicas (ERC, IU-ICV y PSOE) y los que defendían su mantenimiento (CIU, PNV y PP). A esto se unía la divergencia de opiniones en torno a la cuantía máxima por persona y año que debían tener las donaciones realizadas a los partidos. Por un lado, ERC,

IU-ICV y también el PSOE, defensores de un sistema de financiación fundamentalmente público, apoyaban el establecimiento de un techo máximo a las donaciones privadas. Así quedó recogido en la proposición presentada por ERC, en la que el límite máximo se situó en 30.000 euros por persona (física) y año. Y así fue secundado tanto por IU-ICV, como, en un principio, por el PSOE.

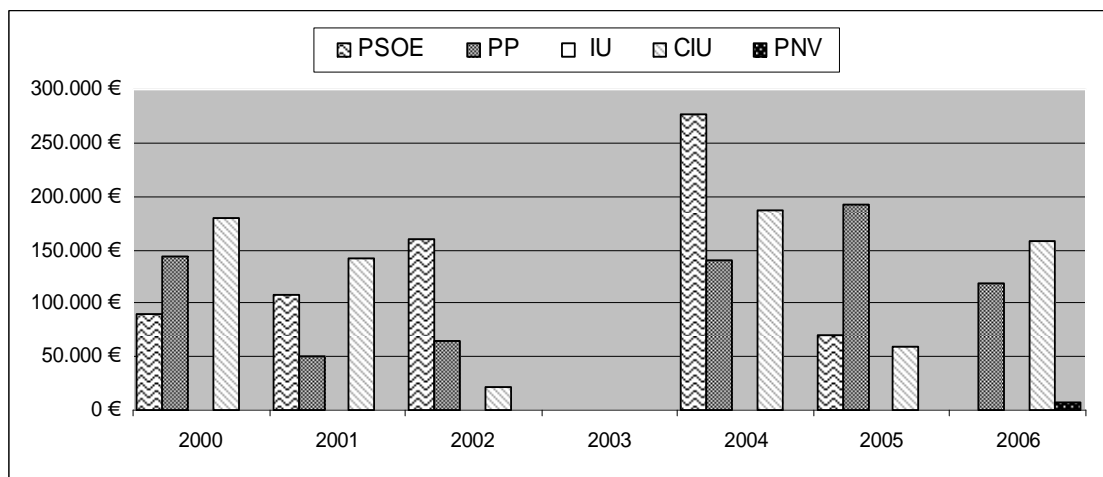
Frente a estos, CIU, PNV y PP, defensores tradicionalmente de la libertad de los donantes a la hora de dar y de los partidos a la hora de recibir, estarían dispuestos ahora a someterse a un techo máximo, siempre que este fuera superior al propuesto por ERC. Y esto por una razón fundamental: resultaba muy complicado defender la completa libertad de los partidos a la hora de financiarse en un momento en el que lo razonable, dada la reincidente publicación de escándalos de corrupción en los últimos años, era apoyar sin ambages la transparencia y el control de la financiación política. Algo que, como ya se dijo, determinó también el acuerdo de CIU, PNV y PP a la hora de acabar con las donaciones anónimas. Por tanto, estas formaciones no se opondrían a limitar la cuantía de las donaciones recibidas, siempre que, de un lado, se siguieran permitiendo las donaciones procedentes de personas jurídicas y, de otro, vieran compensadas sus finanzas con un incremento de los recursos públicos. De ahí que, frente a su discurso tradicional, estas tres formaciones defendieran ahora, sin ambages, la bondad de incrementar los recursos públicos para los partidos.

El informe de la ponencia redactado por el PSOE a partir de las enmiendas al texto aprobadas, no incluyó finalmente la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, aunque sí un techo máximo para las donaciones. Este sería de 100.000 euros por persona (física o jurídica) al año. Una cuantía propuesta por CIU y que era superior a la defendida inicialmente por el resto de formaciones. No obstante, el acuerdo sobre este punto se produjo sin demasiados esfuerzos. A PP, CIU y PNV les interesaba no prohibir las donaciones de persona jurídica y, además, que estas pudieran ser de una cuantía lo más elevada posible. Así, muchas empresas que realizaban donaciones anónimas a estos partidos podrían seguir haciéndolo siempre que especificaran el nombre del donante y la cantidad donada.

El resto de formaciones cambiaron su posición inicial en pro del consenso. Dado que PP, CIU y PNV habían aceptado la prohibición de las donaciones anónimas y el establecimiento de un límite máximo a las donaciones, los partidos de izquierdas aceptaron tanto el límite de 100.000 euros para las donaciones, como la no prohibición de las donaciones de personas jurídicas. Una cuestión que en realidad le interesaba al PSOE puesto que, como se muestra en el Gráfico 4.12, había sido uno de los partidos más

beneficiados por este tipo de donaciones. Sobre todo, en 2002 y 2004, cuando los ingresos por esta vía habían sido superiores a los del resto de formaciones políticas.

Gráfico 4.12: Donaciones de personas jurídicas contabilizadas por el Tribunal de Cuentas. PSOE, PP, IU, PNV y CIU. (2000-2006). En euros.⁴⁴⁴



Fuente: Informes sobre la contabilidad ordinaria de los partidos. Tribunal de Cuentas (2000-2006). Elaboración propia.

En segundo lugar, el siguiente punto de desacuerdo sobre el contenido de la ley era el referido al control económico de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, hasta ese momento carentes de regulación. Una cuestión que no corrió la misma suerte que la anterior, convirtiéndose en foco de conflicto interpartidista. La proposición presentada por ERC regulaba la posibilidad de que los partidos pudieran crear asociaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo de sus objetivos, estando su financiación (pública y privada) sujeta a los mismos límites y controles que la financiación de los propios partidos políticos. Con ello se daba cabida en la ley a una de las recomendaciones más importantes que hacía el Tribunal de Cuentas en su Moción de 2001 sobre la fiscalización y financiación de los partidos:

[...] se considera necesario regular la posible financiación indirecta a través de otras entidades afines a las formaciones políticas, como pueden ser las fundaciones [...]. La transparencia en la financiación de los partidos políticos y la eficacia de su control resultaría ostensiblemente mitigada si el establecimiento de unos requisitos estrictos para la financiación directa no estuviese acompañado de similares exigencias en la entrega formal de aportaciones a través de estas entidades (Tribunal de Cuentas. BOE. Núm. 200, 21 de agosto de 2002, p.8).

⁴⁴⁴ Se excluye el año 2003 porque los datos del TC para este año no distinguen entre donaciones de personas físicas y jurídicas en el caso de PP, PSOE y PNV. El dato para CDC (dentro de CIU) para el año 2001 (142.139 euros) se refiere a la suma de donaciones físicas y jurídicas obtenidas en ese año. En este caso no se ha excluido del gráfico porque solo es este partido el que muestra los datos agregados, mientras que el resto de las formaciones consideradas, sí que distinguen entre donaciones físicas y jurídicas en el año 2001.

En medio de la cruzada contra las donaciones anónimas que se inició a raíz del *escándalo del tres por ciento*, no era de extrañar que los partidos de izquierda trataran de evitar también la posibilidad de que tales donaciones anónimas se realizaran *indirectamente* a través de las fundaciones afines de los partidos. Una práctica que situaba al PP y a su principal fundación, FAES, en el punto de mira. La falta de transparencia y de control en este ámbito, se convirtió en terreno propicio para las especulaciones sobre las finanzas del PP, al que se acusaba no solo de recibir donaciones anónimas directamente, sino también a través de la FAES, que a su vez era la fundación política con más financiación pública, al menos, en 2005 y 2007.⁴⁴⁵ Como explicaba el Entrevistado 7, diputado socialista entre 1982 y 2011 y ex-tesorero del PSOE:

El tema de las fundaciones no estaba en la proposición de ERC y surge en la tramitación de la ley porque, de alguna manera, el PP se va yendo con sus cuartos del PP a FAES, y había, por tanto, un intento de ver qué pasaba con los ingresos y gastos de FAES. [...] El dinero de FAES viene de los donantes de FAES y de las subvenciones que le concede el Ministerio de Cultura. Este último está controlado por la Intervención General del Estado. Lo que no sabemos es el tema de los donantes, ya sean personas físicas o jurídicas, que donan a una fundación de un partido político. [...] Eran donaciones abundantes. Aznar, que había sido absolutamente reticente a ampliar la financiación de los partidos, se dedicó a captar financiación para su fundación, donde más o menos llevaba tareas relacionadas con el partido político del cual era presidente. Esto nos parecía una contradicción. Usted ha sido con nosotros absolutamente intransigentes y usted ahora dice que ya no está en la política y se pone a absorber recursos. Pues mire usted, no. Él llama a Zaplana y le dice que no pueden votar a favor de la Ley de 2007 y entonces se radicaliza la posición del PP.

De hecho, llegados a ese punto, se produjo división de opiniones entre los principales partidos. Por un lado, IU-ICV y PSOE suscribieron la propuesta de ERC de equiparar a los partidos y a las fundaciones en lo referido al control de su financiación pública y privada. Les interesaba acabar con los ingresos extra (incluso en forma de donaciones anónimas) que algunos partidos podrían estar teniendo a través de sus fundaciones. Por otro lado, el PP, si bien no podía negarse expresamente a esta cuestión, sí que introdujo una enmienda destinada a mantener la posibilidad de que las fundaciones siguieran donando grandes cantidades de dinero a los partidos (más allá del límite de 100.000 euros por persona y año para el resto de donantes). Es decir, de acuerdo con esta enmienda, que fue apoyada por CIU, el límite impuesto a las donaciones privadas recibidas por los partidos no sería aplicable a las aportaciones procedentes de las fundaciones, de forma que estas, podrían donar de manera ilimitada a los partidos. El PNV, por su parte, no presentó enmiendas al

⁴⁴⁵ Ver *El País*, 16/08/2005, “La fundación de Aznar recibirá 2,12 millones de subvención” y *El País*, 8/08/2007, “La FAES, a la cabeza de las fundaciones políticas con más ayudas del Estado”.

texto de ERC en este punto, aunque tampoco apoyó explícitamente la postura de los partidos de izquierdas. Era una cuestión sobre la que no se pronunció directamente.

Finalmente, el informe de la ponencia redactado por el PSOE en abril de 2007 fue incluso más allá de las enmiendas propuestas por PP y CIU sobre las fundaciones. Es decir, se hicieron importantes concesiones en el sentido de relajar los límites impuestos a las donaciones realizadas a fundaciones, al contrario de lo que inicialmente los partidos de izquierdas pretendían. Así, mientras que los partidos podrían recibir donaciones hasta un máximo de 100.000 euros por persona y año, las donaciones a las fundaciones podrían tener un máximo de 120.000 euros. Además, mientras que los partidos no podrían recibir directa o indirectamente donaciones de empresas privadas que, mediante contrato, estuviesen prestando servicios para las administraciones públicas u otros organismos públicos, tal límite no afectaría a las donaciones recibidas por las fundaciones.

Por tanto, las donaciones a las fundaciones quedarían reguladas en esta nueva ley, pero no al mismo nivel que las donaciones recibidas directamente por los partidos. Unas concesiones que los partidos de izquierda justificaban ante la necesidad de que PP y CIU se “unieran al consenso” propuesto por el partido del Gobierno⁴⁴⁶, pero que, en el fondo, también beneficiaba al PSOE por tener una fundación importante, la Fundación Pablo Iglesias, receptora en el año 2007 de 2,8 millones de euros del Estado.⁴⁴⁷

Pero mientras que CIU sí que se unió en este punto a la llamada al consenso lanzada por el Gobierno, el PP no. Es más, erigiéndose en baluarte de la transparencia, el PP sacó a relucir las debilidades en materia de fundaciones de la nueva ley que se estaba fraguando. Unas debilidades que limitaban su efectivo control y que, pese a ello, contaban con el apoyo del resto de partidos:

De acuerdo con la nueva ley, las empresas contratistas de las administraciones públicas no podrán hacer donaciones a los partidos, pero sí a las fundaciones creadas por los propios partidos. ¡Es una barbaridad, señores del Partido Socialista, es un escándalo, no cabe mayor hipocresía! (Del Burgo Tajadura. PP. DSCD. Núm. 255, Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p.12.748).

Las otras formaciones, sin embargo, estaban convencidas de que era la falta de interés del PP por regular las fundaciones lo que le llevaba a no querer apoyar el texto. Así lo insinuaba el portavoz del PSOE:

⁴⁴⁶ Ver *El País*, 09/03/2007, "El PSOE suaviza el control de los ingresos de las fundaciones políticas".

⁴⁴⁷ En ese mismo año la FAES recibió únicamente 70.000 euros más que la Fundación Pablo Iglesias, estando por tanto su financiación pública muy igualada (*El País*, 8/08/2007, "La FAES, a la cabeza de las fundaciones políticas con más ayudas del Estado").

No voy a ser más indiscreto, pero todos sabemos cómo se ha generado esa actitud del Grupo Popular, que nos ha llevado a una situación en virtud de la cual ustedes no quieren que el TC controle las aportaciones privadas a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Yo no voy a utilizar fuego graneado porque no me gusta utilizarlo, pero hay algo de hipocresía en su planteamiento (Fernández Marugán. PSOE. DSCD. Núm. 255, Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p. 12757).

De hecho, en el trámite del Senado el PP introdujo una enmienda al texto según la cual solo pretendía que se fiscalizasen las subvenciones públicas recibidas por las fundaciones, y no las privadas, por parte del TCU.⁴⁴⁸ Lo que venía a corroborar la falta de interés de esta formación por regular las donaciones recibidas por las fundaciones vinculadas a los partidos.

Pero, como se ha dicho, esta cuestión no era el único punto de conflicto con respecto al contenido de la ley. También estaba el referido a la condonación de las deudas. Sobre esta cuestión la proposición inicial de ERC no establecía límite cuantitativo alguno. Es decir, según esta, “los partidos políticos podrán llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito [...] y no les será de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos en los Títulos I y II de esta Ley”.⁴⁴⁹ Las deudas de los partidos, por tanto, podrían ser renegociadas o incluso condonadas sin límites. Algo que en la práctica se venía haciendo, según había denunciado el Tribunal de Cuentas en reiteradas ocasiones.⁴⁵⁰

Potencialmente, la renegociación ilimitada de las deudas con los bancos podría beneficiar a todos los partidos, especialmente, a los más endeudados. De hecho, ya en 1989, el PP se benefició de una condonación de 288.750 euros, mientras que el PSC, ese mismo año, logró un perdón bancario de 39.057 euros (Tabla 4.11). Fueron los pioneros de esta práctica, según datos del Tribunal de Cuentas. Pero después les siguieron el PCE/IU, el PSOE, ERC, EA, PNV, Par y UDC. Es decir, todos los partidos considerados, a excepción de CDC, se han beneficiado de la condonación de un crédito bancario en algún momento entre los años 1989 y 2007. No obstante, PSOE, PSC y ERC, por ese orden, han sido los más beneficiados en términos totales de la condonación de sus deudas, con cifras de 21.281.039, 7.213.620 y 3.073.739 euros, respectivamente. Además, han sido los que se han beneficiado de tales prácticas en años más recientes, según consta en los informes del Tribunal de Cuentas.

⁴⁴⁸ BOCG. Senado. Núm. 21. Serie IIIB, 6 de junio de 2007. Enmienda núm. 39, p. 22.

⁴⁴⁹ Disposición Transitoria Segunda. Proposición de Ley presentada por ERC (BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 165-1, 1 abril de 2005).

⁴⁵⁰ Ver Informes del TCU sobre la contabilidad ordinaria de los partidos desde 1989 hasta 2007.

Tabla 4.11: Deudas con entidades de crédito condonadas según partido y año. En euros.⁴⁵¹

	EA	ERC	PAR	PCE/IU	PNV	PP	PSC	PSOE	UDC
1987	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1988	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	-	-	-	-	-	288.750	39.057	-	-
1990	-	-	-	455.892	-	-	-	-	-
1991	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	-	-	-	69.323	-	-	-	412.294	-
1993	-	353.406	-	-	-	747.156	-	800.901	-
1994	-	-	-	9.262	-	204.767	59.800	2.504.103	-
1995	-	-	-	-	-	20.511	-	-	-
1996	729.167	-	-	-	370.099	1.939.908	-	96.161	-
1997	-	-	-	-	-	73.831	-	9.784.150	-
1998	-	-	873.144	-	-	-	-	5.915.332	-
1999	843.522	-	-	-	1.531.318	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-	-	85.569	-
2002	-	-	-	-	-	-	-	-	53.305
2003	-	-	-	27.254	-	-	-	-	-
2004	-	2.720.333	-	-	-	-	7.153.820	-	-
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-	-	-	1.682.529	-
2007	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.572.689	3.073.739	873.144	561.731	1.901.417	3.274.923	7.213.620	21.281.039	53.305

Fuente: Informes sobre la contabilidad ordinaria de los partidos políticos 1987-2007. Se excluyen expresamente las deudas con proveedores. Elaboración propia.

Frente a estos, PP, PNV y UDC, si bien han obtenido el perdón de los bancos en algún momento, la cuantía condonada ha sido muy limitada en comparación con los anteriores partidos, especialmente con el PSOE. Además, las últimas condonaciones de las deudas de PP y del PNV (no así de UDC) se produjeron en años anteriores a las realizadas en el caso de las formaciones de izquierdas. En concreto, en el caso del PP, la última condonación registrada data del año 1997. Un hecho que explica los recelos que mostraba este partido desde primera hora hacia la posibilidad de que los partidos renegociaran de manera ilimitada sus deudas, pues ello favorecería potencialmente a su principal rival.

Pero la publicación en noviembre de 2005 de un caso de condonación de deudas al PSC y de cómo esto pudo haber condicionado la toma de decisiones del Gobierno nacional

⁴⁵¹ La condonación de deudas por parte de las entidades de crédito responde a una práctica cuya legalidad no estaba reconocida en la LOFPP 1987. El TCU incluía en sus informes de fiscalización aquellas cifras de las que tenía constancia (las que aparecen en la Tabla 4.11), pero, dada su falta de poder a la hora de exigir esta información a los bancos, la cuantía de las condonaciones publicadas en tales informes son previsiblemente más bajas que las reales. Más allá de tratarse de una praxis de sobra conocida y a la que los trabajos sobre financiación de los partidos hacen referencia explícita (ver por ejemplo, García Ortiz, 2004 y Martínez-Cousinou, 2007), sus implicaciones en la política española no han sido analizadas hasta el momento.

en favor de la entidad crédito implicada, llevó al PP a oponerse a esta cuestión de forma más contundente.⁴⁵²

De hecho, introdujo una enmienda al texto de ERC según la cual “[los partidos] no podrán acordar la condonación de sus deudas en cuantía superior al límite que para las donaciones nominativas se establece en el artículo 5 de esta Ley”.⁴⁵³ Así lo justificaba el portavoz del PP en sede parlamentaria:

Evidentemente, no se puede ser hipócrita en este Parlamento. Por un lado, estamos limitando la cuantía de las donaciones a las personas jurídicas [...] y, por otro, resulta que un banco puede otorgar una donación por la vía de la condonación que pulveriza cualquier límite establecido en la ley, y hemos tenido ejemplos recientes de eso (Del Burgo Tajadura. PP. DSCD. Comisiones. Núm. 807, 18 de abril de 2007, p.9).

Por el contrario, el resto de partidos justificaba el no establecimiento de límites en la renegociación de las deudas con las entidades crediticias. Un hecho que les interesaba especialmente a PSOE y a ERC, pero que también fue apoyado por CIU y PNV. Alegaban para ello la necesaria libertad de las partes para renegociar las condiciones de los contratos, siempre que hubiese publicidad al respecto. Así resumía el portavoz socialista la postura mayoritaria sobre esta cuestión:

Según [...] la iniciativa de Esquerra, lo que nosotros estamos diciendo es que seguimos creyendo en que cabe la posibilidad de que haya pactos que se hagan de acuerdo con la libertad de las partes y que, como consecuencia de esos pactos, se puedan cambiar las condiciones de los contratos [...]. Además se establece la necesidad en esta ley, lo ha dicho el señor Xuclá [CIU] y lo ha dicho bien, de publicidad y de transparencia, informando de ello al Tribunal de Cuentas y al Banco de España (Fernández Marugán. PSOE. DSCD. Comisiones. Núm. 807, 18 de abril de 2007, p. 13).

Por tanto, mientras que en los intentos previos de reforma, la prohibición tanto de las donaciones anónimas como de las donaciones de personas jurídicas se habían situado en el centro de la polémica, en esta nueva ocasión tales cuestiones pasaron a un segundo plano. Ahora, la tensión se focalizaba en dos puntos, el control de las fundaciones y la limitación de la condonación de créditos. Asimismo, mientras que en ocasiones de reforma anteriores el desacuerdo sobre el contenido de la Ley procedía de diversas formaciones políticas (PP,

⁴⁵² Según se publicaba en los medios, una entidad bancaria (*La Caixa*) había perdonado una deuda al PSC de 6,57 millones de euros. Un hecho que, según el PP, ponía bajo sospecha la independencia del Ministro de Industria socialista —José Montilla— a la hora de adoptar decisiones relacionadas con la OPA de Gas Natural sobre Endesa, pues ello beneficiaría o perjudicaría a *La Caixa*, dueña del 35% del capital de la compañía Gas Natural. Ver *El País*, 11/11/2005, “El PP reclama el cese de Montilla por la condonación de una deuda al PSC” y *El País*, 15/11/2005, “Los partidos catalanes exigen a Montilla que explique el crédito de La Caixa al PSC”.

⁴⁵³ BOCG. Núm. 165-34, 29 de junio 2006, p. 85.

CIU y PNV), en esta ocasión era el PP el único que mostraba su desacuerdo con el contenido de la Ley, frente al resto de los partidos representados, que lo apoyaban.

A la altura del informe de la ponencia, en abril de 2007, la oposición del PP al texto de la Ley se hacía explícita y sin posibilidad de marcha atrás. Es más, las objeciones expresadas por este partido fueron aumentando a medida que avanzaba el trámite parlamentario de la reforma. No solo criticaban lo relativo a la condonación de las deudas, sino también otras cuestiones sobre las que previamente el propio PP había mostrado su acuerdo. Tal es el caso del incremento del 20% de la subvención pública directa para los partidos o el hecho de que las donaciones a las fundaciones creadas por los partidos no se rigieran por las mismas limitaciones que las donaciones realizadas directamente a los partidos. Se trataba de un texto al que calificaban de “escandaloso” en su contenido y que por ello, decían, no podían apoyar. Así justificaban su desacuerdo en el Congreso:

[...] el Grupo Popular no está dispuesto a aceptar un texto escandaloso que confiere a la actividad económico y financiera de los partidos una mayor opacidad y reduce las facultades de fiscalización y control por parte del TC. Nuestro grupo solo puede congratularse de que por fin, después de más de 10 años de insistir en ello, se supriman las donaciones anónimas (Del Burgo Tajadura. PP. DSCD. Núm. 255. Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p.12.748).

Y, haciendo uso de una estrategia tendente a abanderar la transparencia del sistema, el PP criticó el contenido de la Ley por ir en contra del interés general y por asegurar el interés particular de aquellos que lo apoyaban:

Este [...] escándalo normativo se resume en [...] la voluntad de cuantos se han sumado a este espurio consenso de asegurar su interés particular y tapar vergüenzas inconfesables en contra del interés general. [...] Estamos aviados si con esta ley pretendemos acabar con la corrupción en la financiación de los partidos políticos. Señorías, esta ley es una gran oportunidad perdida (Del Burgo Tajadura. PP. DSCD. Núm. 255. Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p.12.749).

Este hecho fue muy criticado tanto por el PSOE como por el resto de fuerzas que apoyaban el contenido de la ley, dejando entrever que no era más que una estrategia del PP para alejarse del consenso y vetar la reforma, como había hecho en anteriores ocasiones. Como expresaba el portavoz socialista dirigiéndose al responsable de finanzas de los populares:

Sinceramente, ustedes se han equivocado [...]. [H]an confundido el consenso con el veto y han tratado de asumir una primacía que ya les ha caducado. Nosotros [el PSOE] tenemos una percepción, y es que ustedes decidieron abandonar en lugar de tratar de resolver el problema de la financiación de los partidos (Fernández Marugán, PSOE. DSCD. Núm. 255. Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p.12.757).

O como expresaba el portavoz de ERC:

Ustedes [los del PP] ya tenían previamente fijada la posición antes de saber cómo iba a terminar la ley y han hecho el paso contrario: Nos vamos a oponer, y ahora vamos a ver con qué tipo de argumentos (Cerdá Argent. ERC. DSCD. Núm. 255. Sesión Plenaria Núm. 237, 10 de mayo de 2007, p.12.755).

Finalmente, el texto se aprobó sin el apoyo del PP en julio de 2007.⁴⁵⁴ De acuerdo con el Entrevistado 7, diputado socialista entre 1982 y 2011 y ex-tesorero del PSOE, esto se debió al poco interés real que tenían los populares en reformar la ley, especialmente, en lo referido al control de las fundaciones:

El PP tiene una concepción que está hoy vigente todavía: que confunde el veto con el consenso. La idea del PP es oiga, vamos a hacer esta ley con arreglo a mis restricciones, y bueno, es verdad que cuando tú te pones de acuerdo con él y aceptas sus restricciones, lo demás no cuenta. Pero bueno, es que cabía la posibilidad de componer una mayoría sin esas restricciones. Y nosotros nos dedicamos a componer una mayoría sin esas restricciones. [...] Pusimos mucho interés en la ley, quisimos ser generosos. En un momento nosotros hicimos más concesiones sobre el límite de las donaciones, que las subimos un poquito. [...] Pero tengo la sensación de que el tema de las fundaciones fue realmente importante porque ellos [el PP] creyeron que de cien [euros] que pudieran haber recibido, por la vía que nosotros les conducíamos perderían 50 [...]. El PP tenía un montón de gente que aportaba donaciones anónimas... [...] El discurso de la transparencia es de los sectores bien pensantes de la izquierda y de una derecha liberal, pero eso no existe en España. El discurso del PP no fue nunca un discurso sincero.

Según el Entrevistado 8, diputado del PP desde 1993 y miembro de la ponencia sobre la LOFPP 2007, las discrepancias se debieron a la politización que adquirió el tema de las fundaciones y no al hecho de que los populares se opusieran a la transparencia:

Yo creo que en lo básico estábamos prácticamente de acuerdo y, al final, donde nosotros [el PP] no estuvimos de acuerdo es en el tema de las fundaciones. En mi opinión es un tema absolutamente político, y es que se querían meter con Aznar y con FAES. FAES tiene las cuentas mucho más auditadas y mucho más transparentes que cualquier otra fundación, pero ellos [el PSOE] pretendían también que la ley ahogara a FAES financieramente, lo cual desde el PP entendíamos que era absolutamente desafortunado, pues lo lógico es que las fundaciones presenten las cuentas, sean transparentes, se ajusten a los marcos legales de las fundaciones. La argumentación del PSOE era decir que una fundación ligada a un partido político tendría que tener los mismos requisitos de transparencia que un partido, y es que no es lo mismo. Y ese fue el escollo fundamental.

Es más, de acuerdo con el Entrevistado 8, la búsqueda de la transparencia siempre había estado entre los objetivos del PP:

Al PP no le beneficiaba ninguna de las medidas contenidas en la anterior Ley. Nosotros tenemos todo transparente, no tenemos donaciones anónimas, no tenemos ningún problema de condonación de deuda.[...] Siempre hemos creído que todo debía

⁴⁵⁴ LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos (BOE. Núm. 160, 5/7/2007).

ser transparente, que las donaciones anónimas no tienen ningún sentido. La verdad de este tema es que los partidos nacionalistas no querían que se suprimieran las donaciones anónimas. Además, nosotros creíamos que la ley [de 2007] debería haber incluido mucho más. [...] De hecho, nosotros entendíamos que la condonación debía quedar fuera de la ley, que no se pudiera hacer lo de “yo te perdono mil millones”. Y lo único que, para molestar al PP, lo que hizo el PSOE fue lo de las fundaciones. Si hubieran eliminado lo de las fundaciones, la ley se habría aprobado por consenso. No le interesaría mucho al PSOE aprobarla por consenso, cuando no retiró el tema de las fundaciones.

En la nueva ley quedó recogida la postura mayoritaria sobre la condonación de las deudas y sobre el control de las fundaciones. Algo que fue muy criticado por los populares, que consideraban que la ley no debería haber sido aprobada sin el consenso de todos. Según expresaba el portavoz del PP en el Senado:

Es verdad que en el año 1998 no se sacó esa ley adelante, pero si el PP no presentó un proyecto de ley semejante fue porque no contaba con el consenso del Partido Socialista [...]. Esa es la gran diferencia entre ustedes y nosotros, que nosotros sí dábamos importancia al consenso con el principal partido de la oposición en aquel momento y parece ser que a ustedes les basta con tener el consenso del resto de partidos políticos y que no necesitan el apoyo del principal partido de la oposición (Ferrández Otaño. PP. DSS. Núm. 127. Sesión Plenaria Núm. 12, 20 de junio de 2007, p.7.900).

A lo que desde el PSOE se respondía:

[...] es que a ustedes no les interesaba acabar con las donaciones anónimas y, por eso, no modificaron la ley, si no claro que la habrían modificado, como han modificado tantas leyes, sin contar con nosotros, que tienen que ver con la regulación y con la democracia (Mansilla Hidalgo. PSOE. DSS. Núm. 127. Sesión Plenaria Núm. 12, 20 de junio de 2007, p. 7908).

4.1.3. La respuesta política en España: la LOFPP 2007

Como se ha visto hasta ahora, tras dos intentos frustrados, la reforma de la LOFPP se produjo finalmente en 2007, sin el apoyo del PP. Una oleada de escándalos de corrupción urbanística, a la que se le sumó el escándalo del *tres por ciento* en Cataluña, vinculado a la financiación irregular de CIU, generaron los incentivos necesarios en los socios del tripartito catalán (especialmente en ERC) y en el Gobierno socialista de Zapatero para poner en marcha la reforma de la ley. Para ambas formaciones se trataba de una estrategia muy rentable en términos de reputación: al PSOE le interesaba alejarse del anterior Gobierno socialista y tomar medidas en un contexto de escándalos; a ERC le interesaba abanderar la transparencia del sistema en medio de la trifulca política generada en Cataluña. Pero también existía un claro interés económico detrás de tal decisión. De hecho, era la primera vez que coincidían los intereses del partido del Gobierno y los de sus socios puntuales en

relación a cómo se habría de configurar la financiación política, siendo la prohibición de las donaciones anónimas y el incremento de los ingresos públicos la piedra angular del contenido que defendían PSOE, ERC e IU-ICV.

Pero, si bien el peso de estos partidos y las circunstancias políticas y económicas externas hicieron que el espíritu conciliador prevaleciera también en las otras formaciones y que, por tanto, apoyaran la introducción de una mayor regulación y transparencia, finalmente el acuerdo se hizo imposible. El PP se negó tajantemente a que la financiación canalizada a través de las fundaciones quedara controlada al mismo nivel que la financiación recibida directamente por los propios partidos, y a partir de ahí inició una estrategia de ataque frontal hacia el contenido de la ley. Un contenido que hasta ese momento había defendido al mismo nivel que el resto de formaciones. Pero mientras que, en las ocasiones anteriores, la existencia de escollos insalvables sobre el contenido defendido por cada uno de los partidos había llevado a la paralización del proceso de reforma, en esta ocasión, la unidad de criterios presente en el Gobierno y sus socios puntuales (ERC e IU-ICV), a la que se le sumó el apoyo de PNV y CIU (por la necesidad de incrementar sus recursos públicos) y el hecho de que la realidad ya había dado numerosas muestras de que había que mejorar el control sobre las finanzas de los partidos, propiciaron la aprobación de la reforma pese al desacuerdo del PP. El consenso, hasta entonces defendido como regla de decisión en materia de financiación de los partidos, dejó de interesar a los partidos promotores de la reforma.

La Ley Orgánica 8/2007 fue finalmente promulgada el 4 de julio de ese año, justificándose desde su propia Exposición de Motivos la necesidad de incrementar la transparencia en el sistema de financiación:

Actualmente hay un amplio sentir entre la sociedad y la opinión pública ciudadana que también se extiende a los partidos políticos sobre la necesidad de abordar una nueva regulación de la financiación de los partidos políticos que dote de mayor transparencia y control. [...] La libertad de los partidos políticos en el ejercicio de sus atribuciones quedaría perjudicada si se permitiese como fórmula de financiación un modelo de liberalización total ya que, de ser así, siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación y romper la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculan la formación de la voluntad popular (Exposición de Motivos. BOE. Núm. 160, de 5 de julio de 2007, p.29.010).

Pero aun presentándose la transparencia como uno de los elementos clave a la hora de justificar el contenido de la nueva ley, la importancia fundamental de esta para los partidos radicaba, nuevamente, en el considerable incremento de la financiación pública —tanto

directa como indirecta— que dicha ley contemplaba. El esquema de financiación originado durante la transición y dotado de carácter permanente a través de la LOFPP 1987, quedaba reforzado con la Ley de 2007. Así se justificaba en su Exposición de Motivos:

La aprobación [...] de la Ley Orgánica 3/87 sobre Financiación de Partidos Políticos constituyó la primera regulación de la fuente de ingresos de una de las instituciones básicas sobre la que se sustenta nuestro sistema democrático [los partidos políticos]. [...] Sin embargo se estima que la regulación que hace la ley actualmente vigente de un aspecto tan importante como es su financiación, factor esencial para garantizar la estabilidad del sistema democrático, no garantiza de manera adecuada la suficiencia, regularidad y transparencia de su actividad económica (Exposición de Motivos. BOE. Núm. 160, de 5 de julio de 2007, p.29.010).

Además de esto, se regulaba la financiación privada vía donaciones de personas físicas o jurídicas (también de fundaciones), que habrían de ser públicas y no exceder "de límites razonables y realistas".⁴⁵⁵ También se incluyó un sistema de sanciones en caso de incumplimiento de los partidos de los límites y prohibiciones contenidos en la ley. El resultado fue más peso del Estado en la financiación de los partidos, a cambio de la eliminación de las donaciones privadas anónimas y de la regulación de otros aspectos hasta el momento no contenidos en la Ley, por ejemplo, el control de las fundaciones.

Ahora bien, ¿realmente los partidos y los políticos se ataron las manos con esta ley, o por el contrario, se dejaron aspectos fuera de control? ¿En qué medida la Ley Orgánica 8/2007 contribuía a la transparencia del sistema con objeto de disminuir las posibilidades de corrupción política en la financiación de los partidos? Un análisis de sus debilidades y fortalezas nos dará las claves para responder a estas preguntas.

Con respecto a la *financiación pública*, la LOFPP 2007 sigue manteniendo los mismos criterios de reparto de la subvención pública anual incluidos en la anterior regulación (votos y escaños), lo que supone seguir excluyendo a los partidos extraparlamentarios de la posibilidad de obtener financiación pública.⁴⁵⁶ Con ello se reduce la competencia entre partidos, puesto que la falta de financiación impide que nuevas formaciones puedan organizar su estructura con vistas a consolidarse territorialmente y competir en la arena electoral. Una cuestión que, como ya se dijo, afecta al ejercicio del control prospectivo de los ciudadanos, al ver reducido su abanico de posibilidades entre las cuales depositar su

⁴⁵⁵ Exposición de Motivos. BOE. Núm. 160, de 5 de julio de 2007, p.29.010

⁴⁵⁶ El único cambio al respecto que incorpora la LOFPP 2007 es la no inclusión de la barrera legal del 3% del voto válido que la ley electoral exige para participar en el reparto de los escaños de los diputados que corresponden a cada circunscripción. El nuevo criterio computa todos los votos de un partido en el nivel nacional para el cálculo de la subvención y no solo los obtenidos en las provincias en las que se superó la barrera del 3% (como ocurría con la anterior Ley). Este cambio beneficia a los partidos parlamentarios que presentan una estructura de votos dispersa, como sería el caso de IU (García-Viñuela y González-Aguilar, 2011:7). No obstante, no permite una mayor apertura del sistema a otros partidos no parlamentarios.

voto. Pero, además, la LOFPP 2007 introduce cambios cuantitativos y cualitativos en la financiación pública ordinaria disponible, lo que distorsiona aún más la competencia en favor de los partidos con representación, y en especial, de los mayoritarios, que son los que más votos y escaños obtienen.

Por un lado, esta ley incrementa en un 20% con respecto al año anterior la cantidad presupuestada para financiación ordinaria directa (de 68 a más de 78 millones de euros), incluyendo, asimismo, el mandato de que tal importe se adecue anualmente, como mínimo, al incremento del IPC (Disposición Adicional Sexta)⁴⁵⁷. Este incremento, que podría ser mayor si así lo deciden discrecionalmente los partidos, sigue sin estar sujeto a control alguno por parte ningún órgano externo, ni por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, la LOFPP 2007 introduce nuevas partidas de financiación pública tanto directa como indirecta hasta entonces no reguladas. En primer lugar, las Comunidades Autónomas y los Territorios Históricos Vascos podrán subvencionar directamente a los partidos dentro de su ámbito territorial correspondiente en función del número de escaños y votos obtenidos por cada formación en las últimas elecciones autonómicas (Art. 3.3). Algo que, si bien se hacía en la práctica, no estaba contemplado en la LOFPP 1987. En este punto existe una laguna importante, y es que las subvenciones concedidas por las Entidades Locales a los partidos con representación para gastos de funcionamiento ordinario no han sido incluidas entre las subvenciones públicas recogidas en el artículo 3. Se trata de unas subvenciones que, en la práctica, tienen una importancia muy significativa. De hecho, cerca del 30% de las ayudas que recibieron los partidos para gastos ordinarios en 2006 procedieron de los Gobiernos autonómicos y de las corporaciones locales (Tribunal de Cuentas, 2010:22, en García-Viñuela y González-Aguilar, 2011:3). Además, para aquellos partidos con representación únicamente en tales corporaciones locales, tales subvenciones constituyen su principal fuente de financiación pública (Sánchez García, 2007:22). Pese a su importancia, el hecho de no estar previstas dentro del aparatado relativo a las “Subvenciones Públicas” hace que los partidos que solo reciban financiación pública a través de las Entidades Locales (esto es, algunos partidos de ámbito local) no estén obligados a rendir información de su actividad económico-financiera ante el Tribunal de Cuentas, lo cual limita la transparencia y el control en este ámbito. En segundo lugar, la LOFPP 2007 regula la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las

⁴⁵⁷ La Disposición transitoria tercera establece que “para el ejercicio 2008 la subvención estatal anual para gastos de funcionamiento de los partidos políticos y la asignación anual para sufragar gastos de seguridad se fijan, respectivamente, en 78.100, 00 miles de euros y 4.010,00 miles de euros”.

Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas autonómicas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y los grupos representados en las Administraciones Locales, puedan también subvencionar a los partidos políticos (Art. 2.1.e). En este caso se trata de financiación pública indirecta, puesto que el Estado subvencionaría directamente a tales grupos parlamentarios y grupos políticos, y estos lo harían a su vez a los partidos políticos afines. En tercer lugar, se regula la posibilidad de que el Estado subvencione con carácter extraordinario campañas de propaganda en caso de referéndum, de acuerdo con la Ley Orgánica reguladora de este tipo de convocatorias (Art. 2.1.d). En cuarto lugar, se regula la posibilidad de que los partidos reciban anualmente una asignación del Estado para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran para mantener su actividad política e institucional. Lo que para el año 2008 suponía una partida total de 78,1 millones de euros, adecuándose anualmente, como mínimo, al incremento del IPC (Disposición Transitoria Tercera y Disposición Adicional Sexta, respectivamente). En quinto lugar, la nueva ley introduce la exención del Impuesto de Sociedades para los partidos (Art. 10). Una exención que se aplica a todas las rentas obtenidas para su financiación (cuotas y aportaciones, donaciones, subvenciones públicas, rendimientos por el ejercicio de sus actividades propias, y rendimiento procedente de los bienes y derechos que integren sus respectivos patrimonios) y que supone una vía indirecta de financiación pública. Es decir, el Estado deja de percibir unos ingresos en beneficio de los partidos. En sexto lugar, la LOFPP 2007 incluye incentivos fiscales a las cuotas, donaciones y aportaciones a los partidos, de forma que las personas que realicen algún tipo de aportación obtendrán una deducción en la base imponible del IRPF de hasta 600 euros (Art. 12). Nuevamente, se trata de unos ingresos que deja de percibir el Estado y que, indirectamente, benefician a los partidos, por cuanto que es de suponer que tal medida incentivará la realización de donaciones y aportaciones por parte de los ciudadanos.

Este incremento sustantivo de la financiación pública para los partidos no ha ido acompañado de restricción ni de control externo alguno. Como se ha dicho, no existe limitación sobre la cuantía de la subvención que estos partidos pueden recibir de los presupuestos generales del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, etc. Pero, además, la nueva ley sigue sin incluir una definición exhaustiva sobre qué debe entenderse por gastos ordinarios de los partidos. Ante tal indefinición, los partidos pueden invertir el dinero público recibido en todo tipo de actividades de mantenimiento de su estructura. Es más, podrían hacerla crecer ilimitadamente, con el incremento del gasto que ello supondría en el futuro. Y todo esto sin que exista control alguno sobre el destino de

esos fondos. Solo en el caso de las subvenciones destinadas a sufragar los gastos de seguridad de los partidos se especifica en qué ha de invertirse tal subvención, si bien ni siquiera en este caso se establece mecanismo de fiscalización alguno.

Además de la falta de control que ello genera, existe un peligro latente que la nueva LOFPP 2007 no ha conseguido mitigar: el recurso a los créditos bancarios por parte de los partidos para hacer frente a sus gastos, bien para mantenerse en tanto que reciben las subvenciones públicas, o bien porque el creciente gasto en el que incurren hace que tales subvenciones les sean insuficientes. Como se ha visto a lo largo del capítulo, esta situación ha llevado a los partidos a endeudarse ilimitadamente en el pasado, no existiendo en el texto de la Ley ningún tipo de restricción que evite tal situación en el futuro. Además, mientras que en la ley de 1987 se establecía un límite del 25% a la cantidad máxima de la subvención que los partidos podían destinar al pago de la deuda, tal restricción ha desaparecido en la LOFPP 2007. Ahora los partidos pueden pagar sus créditos con todos sus recursos públicos y privados si así lo consideran, si bien, a cambio, la nueva regulación incluye una cláusula que les beneficia enormemente y que impide su quiebra económica: la posibilidad de renegociar ilimitadamente las condiciones de la deuda que mantengan con los bancos (Disposición Transitoria Segunda). Una cláusula que permite la condonación de tales deudas por parte de las entidades de créditos, lo que a efectos reales pasarían a ser donaciones encubiertas de personas jurídicas.

Pero, además, según el propio texto, a las renegociaciones de la deuda no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos para el caso de las donaciones realizadas a los partidos políticos. Es decir, según la LOFPP 2007, mientras que cualquier donación a los partidos está limitada a 100.000 euros por persona (física o jurídica) al año, los bancos podrían condonar ilimitadamente tales deudas. Esto es, podrían realizar donaciones sin límite cuantitativo alguno, con los perjuicios sobre la transparencia y el control ciudadano que ello supone. Según se dijo anteriormente, las condonaciones ilimitadas pueden ser fuente de corrupción si el partido, a cambio, repliega sus políticas a los intereses de la entidad bancaria. Además, pueden crear desigualdad de oportunidades entre los partidos, pues siempre tendrán más posibilidades de conseguir créditos y de que estos les sean condonados aquellas formaciones con más posibilidades de conseguir el poder.

Esta cuestión enlaza directamente con el otro pilar básico de la financiación de los partidos, tal y como queda recogido en la LOFPP 2007: los recursos procedentes de manos privadas. En el nuevo texto se mantienen las mismas fuentes de financiación, si bien la gran

novedad que aporta la ley se refiere a la prohibición expresa de las donaciones anónimas (Art. 5). Con ello se dota de transparencia a una práctica recurrente por parte de los partidos políticos y que impedía la efectiva fiscalización del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, sigue sin existir publicidad de las donaciones en sentido estricto, pues, si bien las donaciones ahora tendrán que ser nominativas, la ley no exige que el listado de donantes de cada uno de los partidos se ponga a disposición del público en general. Por tanto, existe control sobre las mismas, pero no publicidad propiamente dicha.

Otra de las novedades que aporta la LOFPP 2007 se refiere al establecimiento de un límite máximo a las donaciones de 100.000 euros por persona (física o jurídica) al año. Este límite, que es superior en 40.000 euros al establecido en la ley de 1987, sí que puede ser controlado ahora por el Tribunal de Cuentas dado el carácter nominativo exigido a las donaciones. No obstante, como ya se dijo antes, tal límite no se aplica en el caso de que los partidos renegocien sus deudas con los bancos, especialmente, en caso de que tales deudas sean condonadas.

El resto de limitaciones a las donaciones contenidas en la ley de 1987 se han mantenido en la nueva legislación. Así, los partidos “no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente donaciones de organismos, entidades o empresas públicas” (Art. 4.2.b); no podrán “aceptar ninguna forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos” (Art. 7.2); y tampoco podrán “aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público” (Art. 4.2.c).

Pero, aunque todas estas limitaciones se aplican a las donaciones de personas físicas o jurídicas recibidas por los partidos, no ocurre así en el caso de las donaciones recibidas por las fundaciones vinculadas a tales formaciones. La LOFPP 2007 establece como novedad que “las donaciones que reciban las Fundaciones y Asociaciones vinculadas orgánicamente a partidos políticos con representación en las Cortes Generales estarán sometidas a los mecanismos de fiscalizaciones y control y al régimen sancionador previstos” para el caso de los partidos. Además, tales donaciones recibidas por las Fundaciones estarán sometidas también a los mismos límites y requisitos previstos para los partidos (Disposición Adicional Séptima). No obstante, la propia ley establece una salvedad que supone una clara laguna para el control efectivo de las donaciones recibidas por las Fundaciones: el hecho de que no se les aplique el Art. 4.2.c antes citado. De acuerdo con esto, las empresas contratistas de las

administraciones públicas no podrán hacer donaciones a los partidos, pero sí a las fundaciones creadas por estos. Lo que, en definitiva, supone que los propios partidos puedan recibir tales donaciones de las empresas contratistas a través de sus propias fundaciones. Una situación que supone un riesgo efectivo de corrupción en tanto en cuanto la donación realizada por una empresa contratista a una fundación pueda de algún modo condicionar una decisión política posterior. Es más, el propio límite tampoco es efectivo en el caso de las donaciones a los partidos, ya que una empresa podría hacer una donación millonaria a una formación política y, al día siguiente, ser contratista en cualquier administración gobernada precisamente por ese partido político, saltándose así la limitación contenida en la LOFPP 2007.

Otras debilidades referidas al control de la financiación ordinaria que siguen sin resolverse tienen que ver con las obligaciones contables de los partidos y con la fiscalización ejercida por el Tribunal de Cuentas. En el primer caso, se mantiene la obligación de que los partidos lleven libros de contabilidad detallados en los que se especifique en todo momento su situación financiera y patrimonial. Como novedad, se incluye en la ley que las cuentas anuales consolidadas “comprenderán el Balance, la cuenta de Resultado y una Memoria explicativa de ambas”, la cual incluirá la relación de subvenciones públicas y donaciones privadas recibidas con referencia concreta en cada una de ellas al nombre del donante y la cantidad donada (Art. 14.5). Dicha Memoria deberá ir acompañada de “un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales estipuladas de los créditos o préstamos de cualquier clase que mantenga el partido con las entidades de crédito” (Art. 14.5).⁴⁵⁸ Si bien todo esto supone una mejora de la contabilidad de los partidos con vistas a su fiscalización externa, existe una laguna importante que queda sin resolver en la ley de 2007: el hecho de que en las cuentas anuales de los partidos no se incluya la contabilidad de las organizaciones locales. De acuerdo con el Art. 14.4, “las cuentas anuales consolidadas se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial”, dejando fuera de toda fiscalización la actividad económica de las organizaciones locales. Una práctica que ya criticó el propio Tribunal de Cuentas en su Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación de partidos de 2001. Según este, los partidos políticos han de concebirse como una única realidad económico-financiera en la que se integre toda su organización territorial e

⁴⁵⁸ Con respecto a esta cuestión, la Disposición adicional octava de la LOFPP 2007 remite al Tribunal de Cuentas la elaboración de un Plan específico de cuentas para las formaciones políticas en el plazo de 6 meses desde la aprobación de la Ley. A la altura de 2011 dicho plan aún no se había aprobado.

institucional, incluyendo por lo tanto, toda la organización local y los grupos de representación política en los distintos Parlamentos y Corporaciones Locales (Tribunal de Cuentas, 2001:6). Aun así, la LOFPP 2007 no incluye la actividad económico-financiera del nivel local, lo que supone un gran impedimento para la necesaria transparencia y para el control de la financiación ordinaria de los partidos. Más aún si se tiene en cuenta el vínculo existente entre la corrupción urbanística en el ámbito local y la financiación irregular de los partidos. También quedan excluidos de la obligación de rendir cuentas los grupos políticos en las cámaras representativas (Parlamento Europeo, Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) y los grupos políticos de las Corporaciones Locales. Y ello a pesar de que el conjunto de los grupos excluidos recibió en 2006 las dos terceras partes de las ayudas públicas concedidas a los partidos para el funcionamiento ordinario (García-Viñuela y González-Aguilar, 2011:15).

En el segundo caso, es decir, con respecto a la fiscalización externa por parte del Tribunal de Cuentas, la LOFPP 2007 no mejora las carencias y limitaciones contenidas en la legislación anterior. Por un lado, este órgano sigue sin poder exigir a las empresas y entidades financieras que mantengan relaciones de naturaleza económica con un partido que les den información concreta sobre tales relaciones económicas. La ley establece que tales empresas y entidades financieras tienen el deber de colaborar con el Tribunal de Cuentas (Art. 18.3), pero podrían negarse a hacerlo si el partido no autoriza que se proporcione la información solicitada (García-Viñuela y González-Aguilar, 2011:15). Por otro lado, la nueva ley mantiene la sanción pecuniaria establecida en la legislación anterior para el supuesto de que un partido obtenga donaciones que contravengan los límites y requisitos establecidos en la legislación. En tal caso, se tendría que devolver el doble de la cantidad percibida ilegalmente. Junto a esta, se incluye una nueva sanción pecuniaria en caso de que “un partido político no presente, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o estas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador” (Art. 17.b). En tal supuesto, dicho órgano podrá proponer que no le sean libradas al infractor las subvenciones anuales para sus gastos de funcionamiento.

Pese a esta novedad, el régimen sancionador en caso de incumplimiento sigue siendo muy limitado y poco disuasorio.⁴⁵⁹ De hecho, la aportación irregular de fondos para la financiación ordinaria de los partidos sigue sin ser considerada delito, a diferencia de lo que ocurre en caso de incumplimiento en época electoral. Además, tal como queda recogido en la legislación, la imposición de sanciones no es imperativa para el Tribunal de Cuentas, sino

⁴⁵⁹ Para una crítica detallada de esta cuestión ver Sánchez García (2007:19-20).

potestativa (Art.17). Es decir, en caso de que este detecte una infracción, no está obligado a iniciar un procedimiento sancionador. Además, para que tal procedimiento se inicie debe existir acuerdo por parte del Pleno del Tribunal de Cuentas, lo que supone una dificultad añadida, dada la representación en su seno de las diferentes formaciones, que podría convertir tal sanción en una cuestión de conflicto partidista. Pero no solo eso, sino que la LOFPP 2007 regula de forma muy detallada (más que cualquier otra cuestión contenida en la misma) los pasos que se han de dar en caso de que finalmente se inicie el procedimiento sancionador a un partido, pudiéndose abrir un periodo probatorio en caso de que lo requiera el partido interesado o el instructor de la causa. Hecho esto, la propuesta de resolución ya sea condenatoria o no, será notificada a los interesados, abriéndose un plazo de quince días para que formulen alegaciones. Finalmente, es el Pleno del Tribunal de Cuentas el encargado de dictar una resolución motivada, que, en caso de no notificarse en el plazo de seis meses desde el inicio del procedimiento, quedará caducada (Art.18.7). Es más, en caso de que la resolución sancionadora sea recurrida ante el Tribunal Supremo, “se suspenderá automáticamente la ejecución de la resolución adoptada por el Tribunal de Cuentas” en caso de que esta suponga el no libramiento de las subvenciones anuales. Cláusulas todas ellas que dificultan el poder sancionador del máximo órgano fiscalizador de las cuentas de los partidos, y que, por tanto, merman su capacidad de control. Más aún cuando, a pesar de que los partidos tienen el deber de colaborar con el Tribunal de Cuentas en su proceso fiscalizador e investigador, este no tiene capacidad coercitiva para exigir tal colaboración (Sánchez García, 2007:20). De tal modo que el grado de transparencia que se alcance va a depender, como en ocurría con la ley de 1987, de la información que los propios partidos deseen dar a conocer sobre sus operaciones económicas (García-Viñuela y González de Aguilar, 2011:16).

Por todo ello, la LOFPP 2007, pese a estar aparentemente motivada por la necesidad de más recursos públicos para los partidos a cambio de más transparencia, ha generado un sistema que mantiene algunas de las debilidades existentes y crea otras nuevas que dificultan el efectivo control de sus finanzas. Mientras que la prohibición de las donaciones anónimas ha supuesto un paso importante en pro de una mayor transparencia, existen otros ámbitos que permiten una gran discrecionalidad a los partidos y que los hace poco controlables por los ciudadanos, además de distorsionar la competencia partidista.

4.1.4. Síntesis y consideraciones finales

Según se ha expuesto hasta aquí, desde que en 1993 *todos* los partidos del arco parlamentario hacen explícita la necesidad de incrementar la transparencia del sistema de financiación, se ponen en marcha tres procesos de reforma: uno, en la V Legislatura, con la creación de la Comisión no Permanente sobre financiación de partidos políticos propuesta en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994; otro, en la VI Legislatura, a partir de las cinco Propositiones de Ley presentadas respectivamente por el PSOE, el PP, IU, CIU y PNV, y de las que surgió una Proposición de Ley conjunta, que inició su trámite parlamentario en 1998; y un último proceso de reforma en la VIII Legislatura, que se inicia con la Proposición de Ley presentada por ERC en marzo de 2005 y que fue secundada inmediatamente por el Gobierno socialista. De todos ellos, solo este último proceso concluye con éxito, dando lugar a la LOFPP 2007, aprobada sin el apoyo del PP.

En el primer intento de reforma (1993-1996), la acumulación de escándalos de corrupción de distinto tipo vinculados al PSOE generaron importantes incentivos en el Gobierno de Felipe González para incrementar la transparencia del sistema. La creación de la Comisión no Permanente sobre financiación de los partidos propuesta por los socialistas y aprobada por todas las formaciones en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994, resultó ser una estrategia muy rentable para compensar la dañada reputación del PSOE, si bien con un coste muy limitado en términos de control, puesto que finalmente los trabajos de dicha Comisión quedaron caducados al finalizar la V Legislatura.

Desde el punto de vista de la reputación, el PSOE tenía especial interés en reformar la LOFPP 1987 tras el escándalo *Filesa* con objeto de enviar una señal a la ciudadanía y a la oposición que resarciera su imagen de partido corrupto. Asimismo, tenía interés en extender las sospechas de financiación irregular al resto de partidos, de ahí que el Gobierno encomendara a dicha Comisión no solo la investigación del caso *Filesa*, sino también la del caso *Naseiro* (vinculado al PP), así como las finanzas de todas las formaciones políticas. Una estrategia ya utilizada por el Gobierno socialista tras el escándalo *Flick* y a la que, al igual que ocurriera entonces, los otros partidos no podía negarse, pues esto podría causar algún daño sobre su reputación.

Desde el punto de vista económico, el PSOE tenía especial interés en incrementar sus recursos públicos, dado el excesivo endeudamiento al que tenía que hacer frente desde 1989, especialmente elevado en 1992, con una cifra superior a los 71 millones de euros (cuatro veces superior a la del PP). A esto había que unirle el imparable incremento del gasto ordinario, una cuestión que, aunque afectaba a todas las formaciones, en el PP

generaba un impacto mayor, por ser el partido con un mayor gasto declarado a partir del año 1993. Una situación que auguraba una espiral de gasto creciente entre las dos principales formaciones (y por tanto, en el resto de partidos más pequeños) en su lucha por hacerse más visible ante el electorado y por incrementar su estructura territorial.

En dicho contexto de creciente escasez (que previsiblemente empeoraría en el futuro), la reforma de la LOFPP 1987 fue vista por los partidos como una oportunidad para mejorar individualmente su situación económica: bien incrementando sus propias fuentes de recursos (la financiación pública en el caso del PSOE e IU, la financiación privada en el caso del PP y de los otros partidos liberales) o bien disminuyendo las de sus adversarios, con la finalidad de quedar económicamente mejor posicionados que el resto. Puesto que cada formación dependía más de unas fuentes de ingresos que de otras, las divergencias sobre el contenido de una nueva ley de financiación se hicieron irreconciliables, siendo tres los principales puntos de conflicto: la prohibición de las donaciones anónimas y de las donaciones procedentes de personas jurídicas (apoyadas ambas medidas por PSOE e IU y no por el resto) y la eliminación de la deuda histórica de los partidos (defendida únicamente por el PSOE). Unas medidas que interesaban a unos partidos, mientras que perjudicaban a otros y que, por tanto, impidieron el acuerdo en el seno de la Comisión no permanente sobre financiación, quedando sus trabajos caducados al término de la V Legislatura.

En el segundo intento de reforma (1996-2000), los escándalos de corrupción de la última legislatura de Felipe González (aún presentes en el discurso político y en la opinión pública), unidos al hecho de que la reforma de la LOFPP 1987 había quedado frustrada, generaron importantes incentivos en todos los partidos para seguir proponiendo medidas de transparencia durante la campaña para las elecciones de 1996. El 16 de junio de ese año, ya con el PP en el Gobierno, el PSOE presentaba ante la mesa del Congreso una Proposición de Ley de reforma de la financiación política, a la cual le siguieron días más tarde, otra del PP, otra de IU, otra de PNV y otra de CIU.

Desde el punto de vista de la reputación, la presentación de dicha iniciativa por parte del PSOE sirvió para enviar una señal a la ciudadanía en apoyo a la transparencia del sistema de financiación. El PP, por su parte, ahora en el Gobierno, respondió ante tal iniciativa presentando su propia propuesta ante la mesa del Congreso, como hicieron también los otros partidos. Después de la presencia mediática que la corrupción y la necesidad de transparencia habían tenido meses antes durante la campaña electoral, no secundar la reforma de la LOFPP 1987 hubiese estado mal visto por la ciudadanía y por el resto de formaciones.

Desde el punto de vista económico, la situación de los partidos no había quedado resuelta en la anterior legislatura. El PSOE seguía siendo el partido más endeudado de todos (más de 54 millones de euros en 1996), si bien ahora incluso los partidos más pequeños, especialmente el PNV, incrementaban su deuda con respecto a años anteriores. De hecho, el PNV pasaba a ser el segundo partido más endeudado (por delante del PP) en 1994 y 1996, manteniendo tal posición de forma ininterrumpida hasta el 2003 (a excepción del año 1999). Por otra parte, el PP seguía siendo el partido con mayor gasto ordinario, habiendo declarado un total de 58 millones y medio de euros en 1996, cifra que era 1,6 veces superior a la declarada por el PSOE en ese mismo año. Además, en el caso del PP, la financiación pública directa para gastos ordinarios solo alcanzaba a cubrir el 38% del gasto declarado (en el caso del PSOE, el 53%), pese a ser el partido que más subvención recibía por ser el mayoritario en el Congreso.

Esta situación de endeudamiento y de incremento del gasto se complicaba especialmente para PNV y PP (no así de CIU), tradicionalmente receptores de importantes cantidades de recursos privados, debido a la caída que experimenta esta fuente de ingresos. En el caso del PNV, mientras que sus ingresos por donaciones (anónimas y nominativas) habían llegado a suponer el 41% de sus ingresos totales en 1993, en 1996 tal porcentaje había descendido hasta el 18%. En el caso del PP, de un 3,1% en 1993, sus ingresos por donaciones (anónimas y nominativas) cayeron hasta el 1,7% en 1996. Si bien tal caída ya se percibía en el anterior proceso de reforma (1993-1996), a principios de la VI Legislatura la tendencia se mantiene, de forma que, llegados a ese punto, *todos* los partidos tenían un gran interés en incrementar la financiación pública directa e indirecta, independientemente de su mayor o menor defensa de la financiación privada desde el punto de vista ideológico. De hecho, aparte de apoyar la financiación indirecta a través de beneficios fiscales (como se propuso en el anterior proceso de reforma), ahora por vez primera todos los partidos defendían la necesidad de incluir nuevas partidas de financiación pública directa (las otorgadas por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales). Así constaba en la Proposición de Ley conjunta que se presenta el 5 de enero de 1998 y en cuyo contenido se apreciaba un importante sesgo hacia las propuestas defendidas por el PP (dado su mayor peso en la Ponencia encargada de redactar el texto).

A pesar de tal sesgo, se realizaron concesiones al resto de partidos. La más importante de todas, la defensa expresa por parte del PP de la prohibición de las donaciones anónimas. A esas alturas, era complicado seguir defendiendo la existencia de donaciones anónimas en el sistema de financiación de partidos. Además, sus ingresos por donaciones anónimas ya

no eran tan elevados como en otros tiempos. No obstante, ni PNV (cuyos ingresos anónimos en 1996 representaban el 12% del total de ingresos) ni mucho menos CIU (donde representaban en 1996 el 14% y 35% del total de ingresos de CDC y UDC, respectivamente) estarían dispuestos a aceptar la prohibición de las donaciones anónimas, si bien tal oposición nunca fue expresada de forma contundente en los debates parlamentarios. Junto a este, seguía quedando un escollo insalvable sobre el cual sí se posicionaban expresamente los partidos: la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, que seguían apoyando PSOE e IU frente al resto de formaciones liberales. Nuevamente, los intereses económicos individuales de los partidos, de acuerdo con su propia estructura de ingresos, imposibilitó el consenso para la reforma de la LOFPP 1987 en la VI Legislatura, quedando la cuestión caducada al finalizar la misma. Ni siquiera fue retomada tras las elecciones generales de 2000, pese a que en su programa el PSOE había declarado estar dispuesto a aceptar las donaciones procedentes de personas jurídicas, con lo que ahora la pelota se situaba en el tejado del PP y en su reciente defensa de la prohibición de las donaciones anónimas. Pero el statu quo se mantuvo, incluso a pesar de las recomendaciones realizadas por el TCU al Gobierno de Aznar en 2001 instándole a que reformara la LOFPP 1987. Prefirió dejar la cuestión a un lado, como había hecho en la legislatura anterior, cuando culpó de la falta de acuerdo sobre la prohibición de las donaciones anónimas a sus entonces socios de Gobierno (PNV y CIU). La nueva posición hegemónica del PP en el Gobierno de la nación no le hizo retomar las negociaciones para aprobar la reforma; simplemente dejó que pasara el tiempo sin que la situación cambiara, pues ello parecía beneficiarle.

El tercer intento de reforma (2004-2008) se produce en un nuevo contexto de escándalos de corrupción relacionados esta vez con el urbanismo, si bien vinculados en muchos casos a la financiación irregular de los partidos representados en los órganos de poder municipales. A diferencia de los escándalos de la primera etapa analizada (y que también influyeron en la segunda de ellas), los casos de corrupción urbanística publicados a partir del caso *Malaya*, pese su importancia cuantitativa, no tuvieron un impacto claro en el desprestigio del partido del Gobierno y del resto de partidos en el nivel nacional. Entre las razones de esta diferencia se encuentra el hecho de que tales casos de corrupción urbanística afectaran a todas o casi todas las formaciones políticas, no siendo utilizados, por ende, como arma de desgaste ni en el discurso político ni en el de los medios. Por tanto, si bien en la VIII Legislatura la clase política y los partidos empiezan a ser citados como uno de los tres principales problemas del país (con cifras que alcanzan puntualmente el 15%), no

puede decirse que tal desprestigio se debiera exclusivamente a los problemas de corrupción existentes. Sí que hubo un escándalo, el del *tres por ciento* en Cataluña, que generó los incentivos necesarios en el Gobierno nacional para llevar a cabo la reforma de la LOFPP 1987. La razón de ello estriba en la confluencia de poder que se produce entre el Gobierno catalán y el nacional durante la VIII Legislatura, dado que ERC e ICV eran a la vez socios del tripartito catalán y socios puntuales del Gobierno de Zapatero. Una vez que la prohibición de las donaciones anónimas había emergido en el debate político catalán, ERC presentaba una Proposición de Ley ante la mesa del Congreso en marzo de 2005, la cual fue secundada por el Gobierno socialista. Existían claros incentivos para ello.

Desde el punto de vista de la reputación, a ERC le interesaba erigirse como baluarte de la transparencia en medio de la trifulca política generada en torno al *tres por ciento*, más aun después de que el líder de CIU amenazara con difundir sospechas sobre sus cuentas. En este contexto, la propuesta de reforma de la ley le permitiría enviar una señal de credibilidad y de transparencia a la ciudadanía, a la par que contribuiría a alejar la gestión del Tripartito catalán de la del anterior Gobierno de CIU, en esos momentos cuestionada por el escándalo. Al PSOE, por su parte, le interesaba también tomar partido por la transparencia, no solo como forma de apoyar la iniciativa de uno de sus aliados, sino como forma de desvincular su imagen de la del PSOE de Felipe González en lo que a corrupción se refiere. El resto de formaciones también alabó la iniciativa de ERC. Dada la importancia que estaba adquiriendo en los medios el citado escándalo, no hacerlo hubiera resultado perjudicial en términos de reputación. Más aún en el caso de CIU, directamente relacionada tanto en el escándalo del *tres por ciento*, como en el caso *Pallerols*, vinculado a la financiación irregular de UDC.

Desde el punto de vista económico, la situación de los partidos seguía sin estar resuelta. ERC, ICV y PSC tenían un interés especial por eliminar las donaciones anónimas del sistema, dado que CIU, su principal rival en el sistema de partidos catalán, obtenía una importante ventaja económica a través de esta vía. El PSOE, por su parte, también tenía interés en eliminar la ventaja competitiva que suponían tales donaciones anónimas para el PP, para CIU y para el PNV. Además, como en las etapas anteriores, necesitaba reducir su excesivo endeudamiento con las entidades de crédito, para lo cual requería, bien que el Estado se hiciese cargo de las mismas, bien que se regulase la posibilidad de que partidos y bancos pudieran renegociar tales deudas sin límite alguno. Por último, le interesaba también legislar nuevas partidas de ingresos públicos directos, dada su dependencia de este tipo de subvenciones para la supervivencia de la estructura del partido. Una cuestión, esta última,

que interesaba económicamente a todas las formaciones. Incluso PNV y CIU, defensores ideológicamente y dependientes económicamente de la financiación privada, apoyaban más que nunca el incremento de la financiación pública debido a la caída que experimentan sus donaciones anónimas en la VIII Legislatura en comparación con años anteriores. Una cuestión que les lleva por vez primera a apoyar explícitamente su prohibición. El PP, por su parte, también resultó pragmático en este punto: puesto que ya ningún partido podía defender públicamente la bondad de las donaciones anónimas (pese a que en su caso tales ingresos habían incluso aumentado) y, por tanto, serían prohibidas, lo mejor era incrementar las partidas de financiación pública tanto directa como indirecta. Pero frente a estos puntos en común, seguían quedando importantes escollos por salvar: la prohibición de las donaciones de personas jurídicas (apoyada por ERC, IU-ICV y PSOE); el control económico de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, de forma que la financiación de estas quedaran sujetas a los mismos límites y controles que la financiación de los propios partidos (si bien habría una mayor permisividad en lo relativo al límite máximo a las donaciones recibidas por tales fundaciones, que por los partidos directamente); y el establecimiento de un nuevo límite máximo permitido a las donaciones tanto de personas físicas como jurídicas. Un límite que, según PP y CIU, debía ser mucho más permisivo que el ya establecido en la LOFPP 1987, y que, según PSOE, IU-ICV y ERC, debía ser más restrictivo.

Estas diferencias consiguieron saldarse sin mayor problema en la línea más permisiva, la cual, al fin y al cabo, no afectaba al PSOE sino todo lo contrario, dado que en 2004 había sido el partido que más donaciones de personas jurídicas había recibido. Además, siempre podría recibir donaciones de cuantía elevada ahora que estaba en el Gobierno (e incluso obtenerlas a través de sus fundaciones afines), así que era mejor no seguir defendiendo un límite muy restrictivo. Por tanto, en pro del consenso se realizaron importantes concesiones por parte de los partidos de izquierdas a PP, CIU y PNV. Y todo ello en detrimento de una mayor transparencia y control del sistema, especialmente en lo tocante a las finanzas de las fundaciones, que quedaron reguladas, pero de forma más laxa que la financiación de sus partidos afines. Aun así, el PP no estaba dispuesto a asumir tales restricciones si el PSOE no renunciaba a una medida que le interesaba especialmente: la posibilidad de que las deudas con los bancos se renegociara sin limitación alguna, pudiendo incluso ser condonadas. Una cuestión que en la práctica se venía produciendo al margen de la ley, especialmente por el PSOE, PSC y ERC, tal como denunciaba el TCU en sus informes anuales. Si bien en anteriores ocasiones tal falta de acuerdo había desembocado en el status quo, en esta

ocasión, la falta de consenso por oposición del PP no obstaculizó la reforma de la LOFPP. El PSOE, respaldado por ERC e IU-ICV, y sin la oposición de PNV y CIU (incluso apoyados por estos), ignoró la postura del PP tanto en relación con las fundaciones, como con respecto a la renegociación ilimitada de las deudas. Al partido del Gobierno le interesaba especialmente esta medida, como también el incremento de la financiación pública directa por distintas vías. Si a ello se le suma el perjuicio que la prohibición de las donaciones anónimas y el control de las fundaciones tendría para su principal rival, el resultado fue una ley con un contenido beneficioso desde el punto de vista económico para todas las formaciones (por el incremento de la financiación pública), pero especialmente para el PSOE. Y, puesto que el contenido de la reforma contó con el apoyo del resto de formaciones, el perjuicio que podría haber generado el hecho de aprobar la ley sin consenso quedó diluido por el hecho de que era únicamente el PP el partido que no se sumaba al mismo. Por tanto, pese a las críticas al contenido de la reforma expresadas por el PP, el resto de partidos actuó en bloque en su defensa.

La reforma de la LOFPP 1987 se aprobó finalmente en julio de 2007 sin el apoyo del PP, haciéndose patente dos cuestiones importantes: por un lado, que la defensa del consenso como regla de decisión para reformar la ley de financiación queda diluida cuando la mayoría que gobierna tiene un interés específico por aprobar la medida, y cuando, además, el daño en la reputación del Gobierno por no consensuar la reforma, resulta mínimo; por otro lado, que el contenido de la reforma que se aprueba contiene importantes lagunas en relación con el control y con la necesaria transparencia exigible a los partidos, muchas de ellas ya puestas en evidencia por el propio PP cuando decidió alejarse del consenso. Aun así, la reforma fue aprobada.

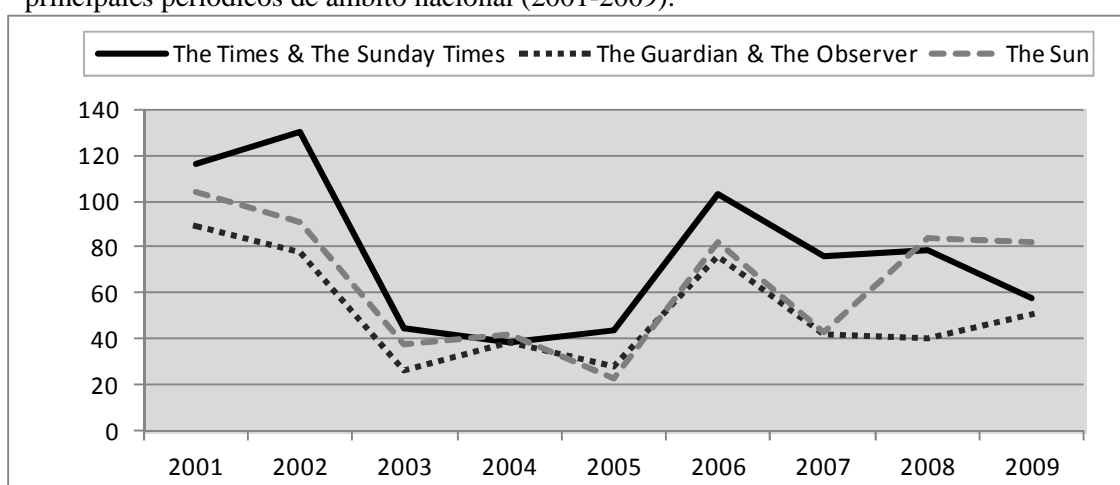
4.2. El caso británico (2001-2010)

4.2.1. Escándalos y opinión pública en el proceso de reforma de la legislación

La aprobación de la PPERA 2000 estuvo precedida por una oleada de escándalos sin precedentes en la historia política británica, algunos de los más importantes, vinculados a la financiación corrupta de los partidos. Ahora bien, ¿se produce un escenario similar con carácter previo a la aprobación de la PPEA 2009? Es decir, ¿es posible establecer una correlación temporal entre la publicación de escándalos de corrupción y la puesta en marcha de procesos de reforma de la ley con el fin de incrementar la transparencia del sistema de financiación?

A modo de ilustración, el Gráfico 4.12 muestra el número de noticias que incluyen la palabra *sleaze* en su titular y/o en su contenido, desde 2001 hasta 2009, con objeto de conocer la incidencia mediática del fenómeno. Para ello se han tomado como referencia tres de los principales periódicos del país: dos pertenecientes a la denominada “prensa seria” (*The Times*, pro-conservador, y *The Guardian*, pro-laborista), y el tabloide más leído por los británicos (*The Sun*).⁴⁶⁰ Asimismo, se han tomado en consideración los dominicales *The Sunday Times* y *The Observer*, pertenecientes al mismo grupo mediático que *The Times* y *The Guardian*, respectivamente.

Gráfico 4.12: Artículos relacionados con "sleaze" en la política británica aparecidos en los principales periódicos de ámbito nacional (2001-2009).



Fuente: Ver Anexo Metodológico. Elaboración propia.

Según aparece en el Gráfico 4.12, en 2001-2002 y 2006 se producen dos picos de máxima confluencia de artículos relacionados con *sleaze* en la prensa británica, algo que queda reflejado en todos los periódicos aunque con un alcance desigual. Si bien *The Times* /*The Sunday Times* son los periódicos que más inciden en el fenómeno, con un mayor número de artículos referidos a esta cuestión, *The Guardian*/*The Observer* son los que presentan un menor nivel de prevalencia de *sleaze* en su contenido, solo desbancados puntualmente por *The Sun* en el año 2005 (con tan solo algo más de veinte artículos relacionados con este tema). A partir de 2007, se observa una tendencia sostenida en el tiempo a un nivel inferior al de 2006, aunque por encima del periodo 2003-2005, siendo el diario *The Sun* quien suma, a partir de 2008, más artículos relacionados con el fenómeno del *sleaze* en la política británica.

⁴⁶⁰ Ver Anexo Metodológico.

Por tanto, a lo largo del periodo analizado se aprecian cambios de tendencia importantes en relación con la incidencia de los escándalos en la prensa nacional. Si se analiza esto teniendo en cuenta las etapas acotadas al inicio de este capítulo, se observa, por un lado, que tanto en la LIII Legislatura como en la LIV Legislatura, se producen momentos de elevada incidencia de escándalos. Especialmente, bajo el liderazgo de Tony Blair (2001-2007), aunque también una vez que se produce el cambio de Gobierno en mitad de la legislatura en favor de Gordon Brown (a partir de junio de 2007), siendo *The Times* y *The Sun* los diarios que más aluden a dicha cuestión. Por otro lado, se observa también la no existencia a priori de una relación directa entre la mayor incidencia mediática del fenómeno y el éxito de las propuestas de reforma de la ley de financiación. Si así fuera, la reforma de la PPERA 2000 se hubiera producido probablemente entre 2006 y 2007, tras el intento frustrado promovido por Blair tras el escándalo *loans-for-peerages*.

En los epígrafes siguientes se profundiza en cada una de las etapas acotadas con objeto de conocer el contexto en el que se suceden los escándalos, así como su repercusión en la opinión pública del momento.

4.2.1.1. Etapa laborista de Tony Blair (2001-2005)

Durante los años posteriores a la aprobación de la PPERA 2000, el *sleaze* seguía constituyendo un problema serio para la ciudadanía. Aunque dicha palabra y su significado se asocian principalmente con el Gobierno conservador de John Major, diversos escándalos aparecidos en los medios de comunicación a partir del año 2001 contribuyeron a impulsar un creciente clima de desconfianza e insatisfacción hacia el Gobierno laborista y hacia los partidos políticos en general.⁴⁶¹

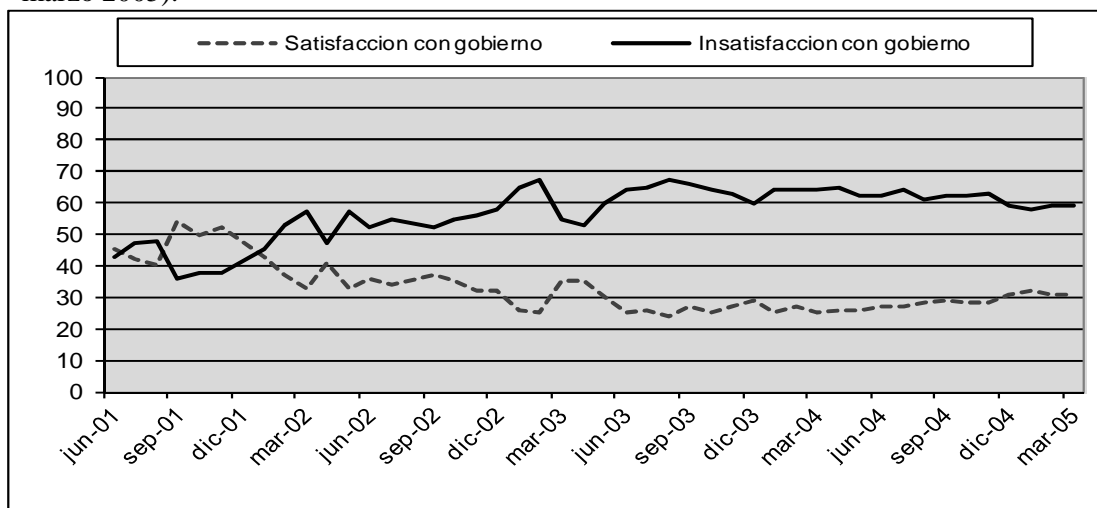
El caso *Hamlyn* y el caso *Ondaatje* (publicados en 2001), el denominado *cash-for-access scandal* (enero 2002) y el caso *Mittal* (febrero 2002), relacionados todos con la recepción de donaciones supuestamente interesadas por parte de los laboristas, ensombrecieron la carrera política de Blair durante esta legislatura.⁴⁶² Si bien este revalidó su victoria en las elecciones generales de 2005, acumuló un porcentaje de ciudadanos insatisfechos con su Gobierno nada desdeñable.

⁴⁶¹ De hecho, en esta etapa se incide mucho más en el “spin” (en el sentido de manipulación política) que en el “sleaze”. Como se publicaba en el *Survey of Public Attitudes towards Conduct in Public Life*: “The ‘back to basics’ scandals are now engraved in public memory as a feature of the Major government, just as ‘spin’ will become the hallmark of the Blair government. In this respect, ‘spin’ is the new ‘sleaze’!” (CSPL, 2004:25).

⁴⁶² Ver ANEXO I.

El Gráfico 4.13 muestra el porcentaje de insatisfacción hacia el Gobierno de Blair entre junio de 2001 y marzo de 2005. Entre ambas fechas, tal porcentaje experimentó un incremento de 20 puntos, con cifras que en 2003 llegaban a rozar el 70%. Así, pocos meses después de las elecciones de 2001, el apoyo a Blair y a su forma de gobernar se habían tornado en creciente insatisfacción. Una cuestión a la que contribuyeron negativamente los escándalos financieros del PL publicados al principio de la legislatura, especialmente, el *cash-for-access scandal* y el caso *Mittal* (en enero y febrero de 2002, respectivamente). Es a partir de ese momento cuando la insatisfacción ciudadana hacia el Gobierno de Blair experimenta una tendencia creciente, aunque con altibajos.

Gráfico 4.13: Porcentaje de insatisfacción hacia el Gobierno de Tony Blair (junio 2001-marzo 2005).



Fuente: Ipsos MORI (junio 2001-marzo 2005) (ver Anexo Documental). Elaboración propia.

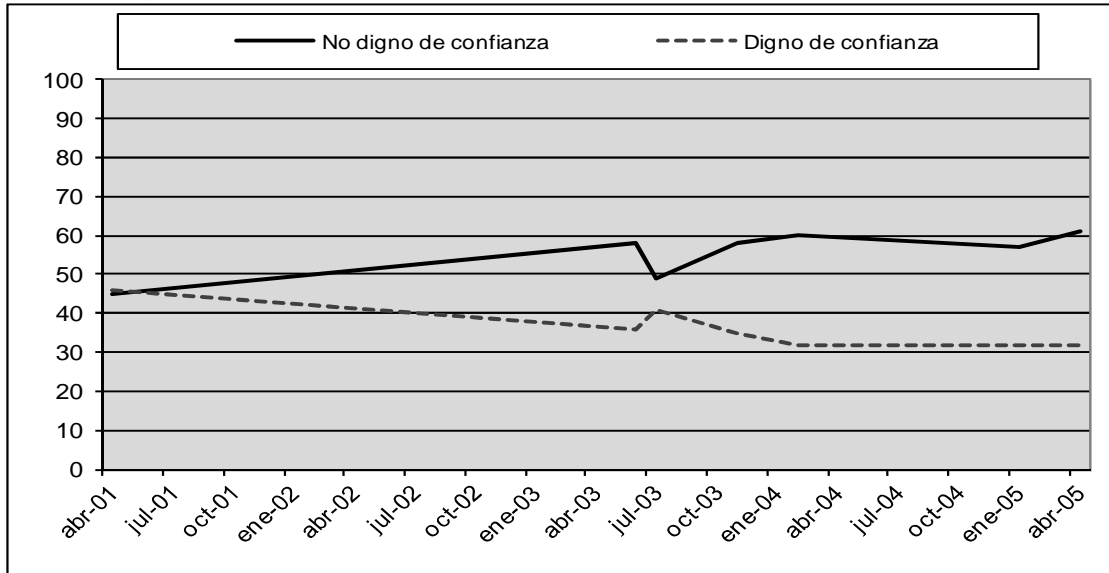
También tales escándalos repercutieron negativamente en la confianza ciudadana hacia el Primer Ministro. Como muestra el Gráfico 4.14, el porcentaje de los que consideraban que el Primer Ministro no era digno de confianza experimentó también una tendencia creciente a partir de abril de 2001 —con una única caída en julio de 2003—, llegando a alcanzar cifras de desconfianza del 60%. Una tendencia que resultaba inversa en aquellos que consideraban a Blair como alguien digno de confianza, con cifras que, al final de la legislatura, apenas pasaban del 30%.

Ahora bien, tales niveles de desconfianza no apuntaban solo a Blair como Primer Ministro, sino que se habían generalizado a toda la clase política, incluidos los ministros y los miembros del Parlamento (MP). En marzo de 2001, el 73% de los ciudadanos decía no confiar en los ministros de Blair⁴⁶³, mientras que en enero de 2006 un 45% de los

⁴⁶³ Ipsos MORI/BMA/The Times, marzo 2001.

encuestados consideraba que los MP anteponían sus propios intereses a los de su partido, a los de los ciudadanos de su circunscripción y a los de los británicos en general.⁴⁶⁴

Gráfico 4.14: Porcentaje de desconfianza hacia el Primer Ministro Tony Blair (abril 2001-abril 2005).⁴⁶⁵



Fuente: Ipsos MORI (abril 2001-abril 2005) (ver Anexo Documental). Elaboración propia.

Si bien otros factores (como la incidencia del denominado “spin”⁴⁶⁶ en el Gobierno o la participación del Reino Unido en la guerra de Irak) fueron clave a la hora de interpretar la desconfianza generalizada entre la ciudadanía británica, no es de desdeñar la importancia que tuvo el *sleaze* en esta cuestión también en la primera década del siglo XXI, convirtiéndose en un tema constantemente presente.⁴⁶⁷ Siendo originariamente una cuestión que atañía exclusivamente al Gobierno conservador de Major, pronto los británicos comenzaron a rechazar cualquier distinción entre partidos, opinando que en todas las formaciones políticas se habían producido casos flagrantes de *sleaze*. Tal es así que a principios de 2002, el 54% de los británicos consideraba que no había diferencia entre el Gobierno de Major y el de Blair en lo referente a esta cuestión, siendo un 18% el que opinaban que el Gobierno de este último era incluso más “sleazy” que su antecesor en el

⁴⁶⁴ Ipsos MORI. MPs’ Motives Survey (1994-2009), de 12 de enero de 2006.

⁴⁶⁵ Solo existen datos para abril 2001, junio 2003, julio 2003, noviembre 2003, febrero 2003, enero 2005 y abril 2005. De ahí que las líneas del gráfico no muestren grandes variaciones interanuales.

⁴⁶⁶ El “spin” en este contexto se refiere al uso de una forma de propaganda manipuladora por parte del Gobierno con objeto de persuadir a la opinión pública para que se posicione a favor o en contra de lo que le interesa a aquel. En el desarrollo de estas estrategias, los denominados “spin doctors” (personas normalmente encargadas de trazar las directrices de la información que se emite desde el Gobierno), desempeñan un papel clave. Tal sería el caso de Alistair Campbell, jefe de prensa durante el Gobierno de Blair.

⁴⁶⁷ Como se argumentaba en un documento electrónico publicado por Ipsos-Mori (2002): “Of course, the general question of trust in politicians cannot be separated from the specific problem of ‘sleaze’ which from the early nineties has been an all-too-present theme”.

poder.⁴⁶⁸ Un porcentaje que fue en aumento hasta alcanzar una cifra del 24% en febrero del 2007.⁴⁶⁹

Asimismo, de acuerdo con la *State of the Nation Poll* de octubre de 2000, el 49% de los encuestados pensaba que el “*sleaze* económico en el seno del Gobierno” (dentro de donde se enmarcaría la financiación corrupta) seguía constituyendo uno de los principales problemas del país. Un dato corroborado por la investigación cualitativa publicada en febrero de 2004 por la *Electoral Commission*, según la cual la palabra “*sleaze*” fue citada espontáneamente por la ciudadanía como uno de los principales problemas políticos del país (Electoral Commission, 2004:26).

Ahora bien, ¿qué explica un contexto de tales características? ¿Por qué la corrupción política bajo la etiqueta de “*sleaze*” seguía constituyendo un problema tan relevante para los ciudadanos durante la primera década del siglo XXI? Nuevamente, la respuesta a estas cuestiones nos remite al papel desempeñado por los medios de comunicación, sobre todo la prensa, en la divulgación continuada de escándalos tanto de corrupción individual como institucional —vinculada a la financiación de partidos— que, en última instancia, tuvieron un impacto importante en el descrédito de la clase política. Si bien la campaña *back-to-basics* de John Major quedaba muy atrás en el tiempo⁴⁷⁰, las consecuencias derivadas de la misma seguían estando aún vigentes en la primera década del siglo XXI. La prensa continuaba sacando a la luz todo tipo de escauceos (legales o no) que pudiera generar algún tipo de dudas sobre la honestidad e integridad de los políticos en el desempeño de su cargo, no así, como ocurriera años antes, en lo tocante a su vida privada. Los escándalos sexuales dejaron de ser noticia al nivel en que lo habían sido durante los años noventa, si bien los casos relacionados con corrupción individual y, sobre todo, con la financiación de los partidos políticos siguieron apareciendo en la prensa de manera continuada.

Como se afirmaba en un análisis realizado por Ipsos MORI sobre la confianza en los políticos en 2002: “*Sleaze matters to the public, who expect high standards of behavior*”.⁴⁷¹ Efectivamente, los británicos seguían entendiendo la política como un contexto del que cabría esperar una actuación acorde con unos estándares morales muy elevados, aunque la realidad publicada en los medios chocaba frontalmente con tales expectativas de comportamiento. Como era de esperar, esta situación tuvo un efecto importante en el

⁴⁶⁸ MORI/Mail on Sunday/The Times, Febrero de 2002.

⁴⁶⁹ Ipsos-Mori, 9-11 Febrero 2007. La pregunta de referencia es la siguiente: “Do you think the current Labour Government is more or less sleazy than the previous Conservative Government, or is there no difference between the two?”

⁴⁷⁰ Ver capítulo 4, nota 2488.

⁴⁷¹ Ipsos-Mori (2002).

incremento de la desconfianza ciudadana en la clase política, de tal modo que, si bien en otra época los británicos habían considerado que los estándares de conducta de sus políticos estaban por encima de la media europea, en 2004 el 45% de los encuestados afirmaba que tales estándares se situaban actualmente en la media y un 14% decía situarse por debajo de la misma (CSPL, 2004:14).

Pero, unido a las consecuencias derivadas de la campaña *back-to-basics*, se encuentra otro factor que influyó de manera directa en el aumento del interés de la prensa en los asuntos económicos de los partidos, y por tanto, en el goteo constante de noticias relacionadas con este tema, muchas de ellas con tintes de escándalo. Se trataba de una de las “consecuencias no intencionadas” de la PPERA 2000.⁴⁷² En concreto, el incremento de la transparencia en las donaciones que esta ley trajo consigo. Y ello porque, a partir de su entrada en vigor, los nombres de los donantes, así como la cantidad donada, debían ser publicados periódicamente por la *Electoral Commission*; un requerimiento que facilitaba la labor informadora e investigadora de la prensa en lo referido a las donaciones recibidas por los partidos, especialmente, a aquellas de mayor cuantía, sobre las que, por el mero hecho de publicarlas y de ahondar en su procedencia, recaía la sombra de la sospecha sobre su legalidad y probidad. Como algunos autores han resaltado (Clift y Fisher, 2005:250), así como algunos políticos, más que eliminar las dudas sobre la honestidad de las donaciones recibidas por los partidos, la transparencia en este ámbito contribuyó a incrementarlas, generando un aumento de la sensibilidad pública hacia el *sleaze*, es decir, unas consecuencias opuestas a las inicialmente previstas. Así lo expresaba el Entrevistado 9, asesor de la oposición conservadora, en 2007: “Transparency can still cost controversy because you can see exactly who gives money to who, and that prevents corruption. But it hasn’t stopped the press”. O, como exponía el Entrevistado 10, MP del Partido Laborista:

The problem is that after the 2000 Act, a number of people said ‘I’m not sure I’m gonna give money to political parties because I’m gonna have my name direct through the press’.

Por tanto, como argumentaba la Entrevistada 11, Subdirectora del grupo de presión británico *Unlocked Democracy*, la transparencia había conseguido cambiar la naturaleza de las donaciones a los partidos, pero no mejorar la percepción pública sobre tales formaciones y sobre sus actividades económicas: “Transparency hasn’t led to an increased trust”.

De hecho, aunque no hay datos que nos permitan afirmar con rotundidad que la percepción de *sleaze* entre la población constituyera la causa principal de insatisfacción y

⁴⁷² Sobre esta cuestión referida al caso británico y al francés, ver Clift y Fisher (2005).

desconfianza hacia los políticos de uno y otro lado del espectro, sí que es posible decir que tuvo un gran impacto a la hora de consolidar la mala imagen de los mismos entre la ciudadanía. Especialmente de los partidos, que, en 2001 resultaban ser las instituciones peor valoradas por los británicos con un porcentaje de desconfianza del 76%.⁴⁷³ En concreto, la forma en la que se financiaban seguía siendo motivo de recelo para la mayoría de los británicos aun después de aprobada la PPERA 2000. Según una encuesta de ICM, dirigida por la BBC en 2002, el 81% de los ciudadanos estaba de acuerdo con que "el actual sistema de financiación de partidos hace a la gente sospechar de la política y de los políticos" (Electoral Commission, 2003:20).

La caída en los ingresos experimentada por los partidos —no solo por el descenso de la afiliación, sino también por el desincentivo que para los donantes habían supuesto los requerimientos de transparencia y publicidad⁴⁷⁴— unida a las grandes deudas acumuladas por las principales formaciones, llevaron a estas a la necesidad de obtener dinero por cualquier vía, a veces, al margen de la ley. Tal era su necesidad económica que, con vistas a las elecciones generales de 2001, tanto los conservadores como los laboristas temieron no poder recaudar lo suficiente para al menos alcanzar el límite máximo al gasto electoral establecido en la PPERA, que para esas elecciones estaba estipulado en 15 millones de libras.

Ante esa situación, la aceptación de multimillonarias donaciones individuales procedentes de ricos empresarios se convirtió en una práctica recurrente por parte de las principales formaciones. Y ello a pesar de las sospechas que tales donaciones generaban y de las que se hacía eco tanto la prensa, como el resto de partidos rivales, que veían cómo su contrincante electoral les iba ganando puestos en la lucha por el poder.

Con el caso de la *Formula Uno* aún reciente en la memoria, la crítica a la posibilidad de que tales donaciones fueran interesadas empezó a ocupar espacio cada vez más frecuentemente en la prensa nacional, de manera que poco a poco estas grandes donaciones adquirieron un cariz de *sleaze* en muchas ocasiones infundado, pero que calaron de manera importante en la opinión pública, especialmente, cuando tales donaciones eran aceptadas por el partido de Blair. El caso *Hamlyn* o el caso *Ondaatje* no son más que ejemplos del revuelo causado por la recepción de cheques millonarios por parte de los laboristas con carácter previo a las elecciones de 2001, sin atender a los requerimientos de transparencia

⁴⁷³ Eurobarómetro 56, 2001. En Duffy *et al.* (2003:12).

⁴⁷⁴ Como se explicaba en un diario nacional: "Successive controversies over wealthy individuals who have funded parties has deterred many potential benefactors" (*The Times*, 30/12/2000, "Political parties may get state aid", p.15).

que ellos mismos propugnaban.⁴⁷⁵ Como reportaba *The Times* en enero de ese año ante la sospecha de que tales donaciones estuvieran contraviniendo el contenido de la recién estrenada ley de financiación:

New laws to clean up political funding are in danger of becoming a "paper tiger" amid signs that both Labour and the Conservatives will exploit loopholes in the legislation (*The Times*, 6/01/2001, "Creative accountants will run rings round paper tiger", p.16).

La reputación del Primer Ministro y la de su partido no salieron ilesas de tales escándalos. Como se publicaba en la prensa nacional: "The honeymoon period which the Prime Minister enjoyed throughout most of the last Parliament has ended".⁴⁷⁶ Tal fue su repercusión, que la *Electoral Commission*, hizo explícita la necesidad de acabar con las donaciones multimillonarias ante los recelos que estas podían causar entre la ciudadanía. Como exponía su Presidente, Sam Younger:

These [party funding] reforms had gone some way to cleaning up party political funding, but there are members of the public who suspect that no one gives something for nothing (*The Times*, 15/06/2001, "Party donations may be capped", p.1).

Poco a poco la idea de reformar el sistema en pro de un incremento de la financiación pública directa para los partidos comenzaba a calar paulatinamente en el PL a medida que nuevos escándalos de financiación hacían su aparición en la escena pública.

Por un lado, el denominado *cash-for-access scandal*, vinculado a las múltiples donaciones recibidas por los laboristas entre 1997 y 2000 por parte de la empresa Enron, que en 2002 se hallaba en quiebra y en el centro de una investigación penal, volvió a situar al partido de Gobierno en el ojo del huracán. En enero de 2002 se publicaba que los ejecutivos de dicha empresa habían mantenido una serie de contactos con algunos ministros laboristas a finales de la década de los noventa. De ahí, al anuncio de un cambio en la política energética del Gobierno solo hubo un paso.⁴⁷⁷

Por otro lado, el escándalo *Mittal* publicado en febrero de 2002, no hizo más que arrojar nueva leña al fuego. Según reportaban los medios, Blair había escrito una carta al Primer Ministro de Rumanía en favor de Lakshmi Mittal, un magnate que trataba de comprar la acería nacional rumana por 37 millones de libras. Blair justificó su intervención

⁴⁷⁵ *The Times*, 7/01/2001, "Loadsamoney", p.17. Tales cheques multimillonarios eran también recibidos, incluso en mayor medida, por el PC. De hecho, con carácter previo a las elecciones de junio de 2001, los conservadores recibieron 12,4 millones de libras procedentes de grandes donaciones, mientras que los laboristas recibieron 5,3 millones y los liberales demócratas 840.000 libras (*The Times*, 8/08/2001, "Stars get second billing in party funding report", p.8).

⁴⁷⁶ *The Times*, 23/06/2001, "The revolting left", p.23.

⁴⁷⁷ Como se explicaba en *The Times*: "Days after one of the meetings, a change of energy policy was announced for which Enron chiefs admit they had been lobbying" (*The Times*, 29/01/2002, "Labour fights Enron 'sleaze' claims", p.1).

en el asunto diciendo que tal compra beneficiaría a la industria británica, si bien en realidad las empresas de Mittal no estaban situadas en UK y, es más, competirían con la industria del acero británico. Poco después se supo que un mes antes de que Blair escribiera la carta de apoyo a Mittal este había donado 125.000 libras al PL.⁴⁷⁸ Unos hechos que, si bien negados por el Primer Ministro, contribuyeron a generar una opinión en el Gobierno cada vez más favorable a la introducción de nuevas partidas de financiación pública, amparándose en la apremiante necesidad de acabar con el *sleaze* en la política británica y con el desprestigio que este estaba causando.

En este contexto, a principios del año 2002 la financiación de partidos volvía a convertirse en un tema de agenda en Reino Unido, con una investigación institucional sobre la cuestión puesta en marcha, la promovida por la propia *Electoral Commission*. A ello se le unía otra investigación de carácter privado impulsada por el *Institute of Public Policy Research*, pero igualmente interesante porque generaba grandes expectativas en cuanto a la reforma del sistema, dada su vinculación con el Gobierno laborista. Sin embargo, el acuerdo dentro del propio partido con respecto a la reforma del sistema de financiación distaba de ser una realidad por el momento. Como se publicaba en la prensa nacional:

There is a growing view within the Blair circle that the present reliance on big donations is more trouble than it is worth, producing repeated storms of the kind we have seen this week. This is now a live issue, but there is no agreement within the Cabinet on what to do (*The Times*, 11/02/2002, "Politics is tarnished, so nothing has changed", p.12).

Poco a poco, la situación de desprestigio por la que atravesaba el partido del Gobierno fue generando un consenso en el seno del mismo sobre la materia, de manera que, aun con los sindicatos en contra de la financiación pública directa —puesto que esto les restaría peso económico dentro del PL— Blair anunciaba públicamente en abril de 2002 que estaría dispuesto a considerar la cuestión.⁴⁷⁹ No así ocurría con el PC, que, como tradicionalmente venía sucediendo, se negaba a incrementar la financiación pública directa, a pesar de recibir anualmente más de 3 millones de libras en concepto de *Short Money*.

La publicación de los respectivos informes de la *Institute for Public Policy Research* (octubre de 2002) y, sobre todo, de la *Electoral Commission* (2003 y 2004), recomendando importantes cambios en la legislación sobre financiación de partidos, supusieron un

⁴⁷⁸ *The Times*, 12/02/2002 "Blair 'only signed' Sidex letter", p.2.

⁴⁷⁹ *The Times*, 22/04/2002, "Blair will consider state help for parties", p.14.

revulsivo importante para el Gobierno en su apuesta por reformar la PPERA, que estaba prevista para el año 2004.⁴⁸⁰

Pero, si bien la reforma de la ley parecía constituir una necesidad apremiante para el Gobierno y su partido —“so they could combat the public swich-off from politics”⁴⁸¹—, pasaron los meses sin darse pasos en firme en este sentido. La reforma ni siquiera se inició formalmente a lo largo de esta legislatura por parte del Gobierno. La aprobación de la PPERA 2000 estaba muy reciente, y aunque el contexto exigía un cambio legislativo, la vía por la cual el Gobierno consideraba que se debía intervenir era la de incrementar la financiación pública. Una cuestión que, en Reino Unido, encontraba gran oposición tanto en el PC, como entre la propia opinión pública. Por eso los escándalos comentados no consiguieron que se pusiera en marcha una nueva legislación, ni siquiera en el sentido de reforzar los controles, tal como el contexto requería.

4.2.1.2. *Etapas laborista de Tony Blair y de Gordon Brown (2005-2010)*

En las elecciones generales de 2005 el PL revalidaba su victoria. Meses después, en marzo de 2006, la publicación de otro escándalo, el denominado *loans for peerages scandal*, convertía nuevamente la financiación de partidos en una cuestión de agenda.

La concesión por parte del Primer Ministro de títulos nobiliarios a cuatro de sus donantes más importantes, unido al hecho de que estos habían concedido préstamos en vez de donaciones al PL, con el fin de sortear los requisitos de transparencia y publicidad exigidos en la PPERA 2000, hicieron saltar la alarma mediática e institucional. Si bien la ley exigía que todas las donaciones superiores a 5.000 libras fueran reportadas a la *Electoral Commission*, no ocurría lo mismo con los préstamos que se hicieran en condiciones de mercado, a los que, en virtud de una laguna legislativa, no se les requería ningún tipo de publicidad. Y ello a pesar de que muchos de esos préstamos, al ser perdonados por sus prestamistas, pasaban a convertirse en donaciones encubiertas. Una laguna que fue aprovechada por el PL, y también por los *tories*, con el fin de evitar que ingresos de este tipo quedaran sujetos a control alguno.

⁴⁸⁰ *The Times*, 9/01/2003, "Labour admits breaches of political donations law", p.15. A dicho interés se le unió la publicación en prensa de diversos incumplimientos por parte del PL en lo referente a sus obligaciones de publicidad y transparencia de las donaciones recibidas en el nivel local; incumplimientos que fueron admitidos públicamente por el aparato del partido amparándose en la dificultad práctica que entrañaba la aplicación de la PPERA a la hora de declarar las donaciones recibidas (*The Times*, 9/01/2003, "Labour admits breaches of political donation law", p.15).

⁴⁸¹ *The Observer*, 21/03/2004, "Blair backs tax cash for parties", p. 6.

No era la primera vez que se publicaban este tipo de subterfugios en la prensa británica. De hecho, a lo largo de 2005 los medios habían publicado la utilización de préstamos encubiertos (no sujetos a publicidad) por parte de los conservadores a la hora de financiar su campaña electoral para ese año. No obstante, el reproche mediático se elevó considerablemente cuando saltó a la luz pública que también el partido del Gobierno estaba inmerso en este tipo de prácticas, siendo la única justificación aportada por el Primer Ministro ante tales acusaciones, que se trataba de algo que también hacían los *tories* desde hacía años. Como se exponía en *The Sunday Times*:

When Tony Blair came to power he boasted that he would sweep away the sleaze of the Tory years. Now, facing a row over secretive funding deals with donors, the defence put forward by one senior party source is that the Tories have been doing it for years (*The Sunday Times*, 12/03/2006, "Honours rebellion gathers pace", p.3).

O como se criticaba en *The Independent*:

Here is a simple question: if the Labour Party's acceptance of loans [...] was entirely innocent, as the Government maintains, why were these loans kept secret? [...] Mr Blair once promised New Labour would be 'purer than pure'. All this shows that the Prime Minister tried to circumvent his own rules (*The Independent*, 17/03/2006, "The sleazy business of selling influence", p.30).

Además, el hecho de que, a cambio de tales préstamos, Blair nombrara a varios de sus benefactores como candidatos a ocupar un escaño en la Cámara de los Lores, convirtió el asunto en un escándalo con tintes de delito, dado que la denominada venta de *peerages* —o venta de títulos nobiliarios—, estaba prohibida desde 1925 por el *Honours (Prevention of Abuses) Act*.

Si bien el Primer Ministro negó en sucesivas ocasiones la existencia de cualquier tipo de vínculo entre la concesión del préstamo al PL y la nominación a "peerage"⁴⁸², la cuestión fue objeto de una importante investigación policial que acabó con Lord Levy —el principal recaudador de fondos para el PL— arrestado y con Blair declarando ante *Scotland Yard*.⁴⁸³

Al mismo tiempo, el *House of Commons Public Administration Committee*, presidido por el laborista Tony Wright, inició una investigación parlamentaria sobre el asunto, en la que también se puso en evidencia que el PC había obtenido préstamos por parte de importantes hombres de negocios extranjeros, algo que benefició al partido de Blair en la

⁴⁸² *The Independent*, 17/07/2006, "PM insists no one in his party sold honours", p. 6.

⁴⁸³ *The Daily Telegraph*, 13/07/2006, "Cash for honours scandal reaches No. 10 Lord Levy arrested in Labour loans inquiry. Now MPs ask: will Blair be questioned next?", p.1; *The Independent*, 15/12/2006, "How PM failed in pledge to clean up politics", p.18. De la investigación policial, que finalizó en julio de 2007, no se derivaron cargos por falta de pruebas. No obstante, el largo proceso tuvo un impacto muy importante en el desprestigio de la figura del Primer Ministro (*The Independent*, 21/07/2007, "Party funding system untenable", p. 6).

medida en que, momentáneamente, dejó de ser el centro exclusivo de la investigación.⁴⁸⁴

Como se reportaba en *The Independent*:

The disclosure to members of the Commons Public Administration Committee showed that the investigation has embroiled both of the main parties. It provided some relief for Tony Blair over allegations that New Labour is stepped in sleaze (*The Independent*, 14/07/2006, "Tory donors quizzed over funding scandal" p.6).

Tal fue la repercusión del caso a lo largo del año, que en marzo de 2006, un 65% de los británicos entendía que las prácticas relacionadas con los préstamos a los partidos políticos y con la concesión de títulos nobiliarios eran corruptas, con un 53% de los encuestados que calificaba a Blair de "sleazy", frente a solo un 24% que no lo consideraba como tal.⁴⁸⁵ Como se publicaba en la prensa nacional:

Blair is the author of many catastrophes but only the honours for cash scandal really threatens his position (*The Sunday Times*, 16/07/2006, "Sleaze could finish Blair –and political parties too", p.17).

En ese contexto, el Primer Ministro anunciaba que en el futuro publicaría de manera voluntaria los detalles de los préstamos recibidos a partir de ese momento, algo a lo que también se comprometieron los *tories*. Asimismo, hacía público que volvería a retomar la idea de reformar la PPERA 2000 con el fin de evitar nuevos casos de *sleaze*, situando la financiación pública directa en el centro de su discurso: "We should look again at party funding, whether we can further enhance state support to parties".⁴⁸⁶ Pero, en vez de encargarse para ello una investigación a la *Electoral Commission*⁴⁸⁷, o incluso al *Committee on Standards in Public Life* (CSPL), como había hecho en 1998, en esta ocasión decide que sea una figura independiente la que se encargue de buscar el necesario "consenso interpartidista"⁴⁸⁸ para afrontar la introducción de financiación pública en el sistema. Una cuestión muy criticada por el entonces Presidente del CSPL, Sir Alistair Graham, que entendía que su institución debía de estar presente en cualquier discusión sobre la materia y no quedar excluida de lo que él denominaba un "*cosy deal stitched up in a smoke-filled*

⁴⁸⁴ Esta investigación fue suspendida temporalmente para evitar cualquier tipo de interferencia en la investigación policial que estaba llevando a cabo *Scotland Yard*.

⁴⁸⁵ *The Sunday Times*, 19/03/2006, "Blair's rating at 12-year low", p.17.

⁴⁸⁶ *Daily Record*, 17/03/2006, "Blair: Public should fund political parties; BNP could get slice of pounds 40m", p. 2.

⁴⁸⁷ Como se apuntaba en *The Guardian* al respecto: "It would be better to have a full-blooded public debate on the issue, organised by the independent Electoral Commission, rather than some rushed discussion designed to allow Mr Blair to sweep the matter under the carpet (*The Guardian*, 18/03/2006, Blair fudging row over political funding, p.2).

⁴⁸⁸ *The Guardian*, 18/03/2006, "Prescott and Brown kept in dark on loans. Honours body demands parties must identify nominees who have lent cash", p.1.

room”⁴⁸⁹ entre los partidos. De acuerdo con el Entrevistado 4, Secretario del CSPL en 2007, tal exclusión se debió a las malas relaciones existentes entre el Gobierno de Blair y el Presidente del Comité por las sucesivas críticas de este hacia la forma de actuar de aquel:

The CSPL hasn't been asked to undertake specific work since 1997. This is because the government, from 1997 onwards, started to build up a bad record with the Committee. And that became more salient in the period of Sir Alistair Graham [...]. He was much more critical of the government and relations became quite strained. The CSPL and Sir Alistair Graham himself didn't hesitate to criticize the government over all sort of things, and the chances of the CSPL actually being asked to undertake a task specifically have become very small. After 1997, the relationship was never quite the same again.

De hecho, como expresaba el propio Sir Alistair Graham en relación con la exclusión del CSPL de la investigación sobre la financiación de los partidos: “Blair should allow [the CSPL] to conduct an open inquiry into party funding, but then, if you have an open inquiry you cannot be sure where it will come to”.⁴⁹⁰ Un posicionamiento que sin duda afectó a su continuidad en el puesto, no siendo renovado su mandato al frente del *Committee on Standards in Public Life*.⁴⁹¹

Pero, si bien la cuestión de los préstamos “ocultos” quedó resuelta con bastante celeridad, no ocurrió así con la reforma de la PPERA 2000, que se dilató en el tiempo más de tres años. En el primer caso, la rápida inclusión de un nuevo párrafo en la *Electoral Administration Bill* (2006)—que en esos momentos estaba en trámite parlamentario— para obligar a los partidos a revelar el nombre de sus prestamistas, fue visto como una forma de contener el escándalo en el que el Primer Ministro estaba envuelto. Como se publicaba en *The Times*:

Lord Falconer's [Lord Chancellor] immediate aim in announcing a package of last minute additions to the Electoral Administration Bill was to deflect parliamentary attention from the loans-for-peerages affair and its devastating impact on his former flatmate, Tony Blair (*The Times*, 21/03/2006, “Show us the money”, p.19).

En el segundo caso, la reforma más profunda de la financiación de partidos con la que el Primer Ministro se había comprometido y para la que había establecido una investigación independiente encabezada por Sir Hayden Phillips, quedaría frustrada al poco tiempo. De hecho, tras publicar sus recomendaciones sobre la futura reforma de la financiación, y tras iniciarse algunas reuniones entre los distintos partidos para debatir la cuestión, el 30 de

⁴⁸⁹ *The Sunday Times*, 21/05/2006, “Watchdog blasts PM over sleaze”, p.1.

⁴⁹⁰ *The Sunday Times*, 21/05/2006, “Blair just doesn't care about sleaze”, p.10.

⁴⁹¹ *The Evening Standard*, 14/03/2007, “Fury as Blair sacks sleaze watchdog 'for criticising ministers'”, p.2; *The Times*, 14/03/2007, “Blair exacts his revenge on sleaze watchdog”, p.12.

octubre de 2007 Sir Hayden Phillips comunicaba la suspensión de tales charlas por la falta de acuerdo entre las distintas formaciones:

I said at the outset of these talks that I believed that a consensus between the parties on future reform was both desirable and possible. Yet despite progress on a number of issues, it became clear [...] that the parties would not be able to arrive at an agreement on an overall package of reform at present.⁴⁹²

Y esto a pesar del interés mostrado tanto por el propio Phillips, como por el *Constitutional Affairs Committee*, que en diciembre de 2006 había publicado un informe parlamentario sobre la financiación de partidos en el que hacía explícita la necesidad de reformar el sistema para acabar con la excesiva dependencia de los partidos en las grandes donaciones interesadas:

The present system of party financing in the UK is unstable. Unless this instability is addressed, it is likely that dependence on large donations, and consequent negative impact on public confidence in the system, will increase (House of Commons Constitutional Affairs Committee, 2006:3).

De este modo, y a pesar del impacto negativo en la opinión pública del escándalo *loans for peerages*, el primer intento formal de reformar la PPERA 2000 promovido por Blair quedaba frustrado. No obstante, poco tiempo después sería retomado por el nuevo Gobierno de Gordon Brown.

La publicación en noviembre de 2007 de un nuevo escándalo, el *Abraham affaire*, relacionado nuevamente con la financiación del PL a través de subterfugios ilegales, supuso un revulsivo para reintroducir la cuestión en la agenda. En esta ocasión, el Secretario General de los laboristas era obligado a dimitir después de aceptar que el partido había recibido importantes donaciones de un rico magnate, las cuales no habían sido reportadas a la *Electoral Commission* de acuerdo con los requisitos establecidos en la PPERA 2000.⁴⁹³ A pesar de que Gordon Brown admitió rápidamente los hechos e incluso devolvió el dinero recibido irregularmente, esto no le salvó ni de una investigación policial, ni de una creciente insatisfacción y desconfianza hacia su gestión.

Gordon Brown había heredado una situación de desgaste político importante. Los últimos años de Blair al frente del Gobierno habían sido testigos de un paulatino incremento

⁴⁹² En

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080726235533/http://www.partyfundingreview.gov.uk/htms/new_s.htm (consultado el 21 de septiembre de 2012).

⁴⁹³ Ver *The Independent*, 28 de noviembre de 2007, "The state must make its contribution to democracy", p.26; *The Times*, 28 de noviembre de 2007, "Funding scandal engulf Labour", p. 1; *The Guardian*, 29 de noviembre de 2007, "Brown must beef up the rules on all the parties' cash: Pleading ignorance may be the PM's first defence, but he can no longer let questions over funding erode the public's trust", p.32.

de la desconfianza ciudadana hacia la política y, en concreto, hacia su propia persona, con cifras superiores al 60% que lo consideraban poco fiable entre abril de 2005 y junio de 2007.⁴⁹⁴ Cuando Brown se convierte en Primer Ministro en junio de 2007, se encuentra con una situación parecida. Según se describía en un informe de Ipsos-Mori a raíz de una encuesta publicada en ese mes:

[...] the public are increasingly distrustful of David Cameron, Sir Menzies Campbell and Gordon Brown. This is the lowest rating yet for Gordon Brown, and means he will start as Prime Minister with lower trust rating than Blair had after three years as Prime Minister.⁴⁹⁵

Efectivamente, al inicio de su mandato, un 49% de los ciudadanos consideraba que Brown no era digno de confianza, un porcentaje superior al que presentaban los líderes del PC (46%) y del PLD (33%).⁴⁹⁶ Asimismo, en septiembre de 2007, un 65% de los británicos declaraba no estar de acuerdo con la frase "I trust the government to tell the truth"⁴⁹⁷, siendo el porcentaje de insatisfechos con el Gobierno de Brown superior al 50% a lo largo de todo su mandato.

Como muestra el Gráfico 4.15, entre julio de 2007 y abril de 2010, la insatisfacción hacia el Gobierno de Brown experimenta una tendencia creciente con dos picos máximos (con cifras superiores al 75%) en mayo-junio de 2008 y en mayo-junio de 2009. Si bien, como se ha dicho, parte de la desconfianza e insatisfacción hacia el nuevo Gobierno laborista era fruto de la herencia de su antecesor en el cargo, la aparición de nuevos escándalos de *sleaze* (siendo el *Abraham affaire* solo el primero de una larga lista), no hizo más que empeorar el clima político británico. Y ello desde prácticamente el inicio de su mandato, generando los incentivos necesarios (aunque no suficientes) para que Gordon Brown decidiera retomar la reforma de la PPERA 2000.

A diferencia de este, el líder conservador, David Cameron, consideraba que la ilegalidad de las donaciones recibidas por los laboristas debía ser tratada como algo independiente y no quedar diluidas en un debate general sobre la financiación de los partidos políticos. De ahí que criticara la decisión de Gordon Brown de acometer la revisión de todo el sistema de financiación. Como se reportaba en la prensa nacional:

⁴⁹⁴ Ipsos-Mori, Serie relativa a "Trustworthiness in politicians" (ver Anexo Metodológico). Los únicos datos disponibles durante esta legislatura son de abril 2005, septiembre 2006 y junio de 2007 (correspondientes a la etapa de Blair) y de agosto 2007, octubre 2007 y abril 2010 (correspondientes a la etapa de Brown). Puesto que son muy pocos datos, y algunos años quedan sin cubrir, no se ha realizado un gráfico con datos longitudinales sobre desconfianza en el Gobierno.

⁴⁹⁵ Ipsos-Mori (2007a).

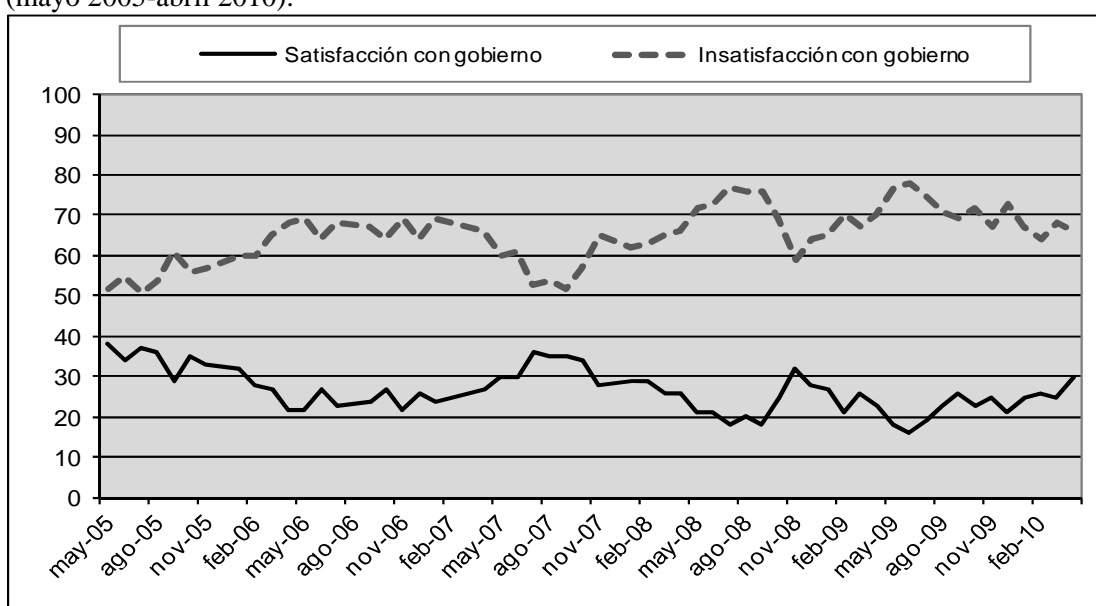
⁴⁹⁶ Ipsos-Mori (2007a).

⁴⁹⁷ Ipsos-Mori (2007b).

Mr Cameron, insisting that Labour's admission that it had broken the law was separate from the issue of party funding, said that Mr Brown was acting "a bit like the man who has been caught waving a gun around and now is saying, 'Yes, it's terrible, we really must do something about gun control' (*The Times*, 3/12/2007, "I'll put my cards on the table and name names, says donor", p.6).

Una estrategia que, efectivamente, le permitiría al nuevo Primer Ministro diluir cierta responsabilidad en el asunto, al trasladarse el foco de atención al análisis de cómo se habrían de financiar todos las formaciones, en vez de en la investigación sobre las donaciones ilegales recibidas por su propio partido.

Gráfico 4.15: Porcentaje de insatisfechos con el Gobierno de Tony Blair y Gordon Brown (mayo 2005-abril 2010).



Fuente: Ipsos MORI (mayo 2005-abril 2010) (ver Anexo Documental). Elaboración propia.

Pero la publicación un mes después del *Abraham affaire* (en diciembre de 2007) del primer veredicto oficial sobre el *loans for peerage scandal* por parte del *House of Commons Public Administration Committee*, no hizo más que reafirmar la postura del Primer Ministro sobre la necesidad de reformar el sistema de financiación. Además de concluir que tanto el PL como sus donantes eran culpables de tratar deliberadamente de aprovechar las lagunas de la PPERA 2000 en lo referido a los préstamos, dicho comité parlamentario recomendaba incrementar los poderes investigadores y sancionadores a la *Electoral Commission*. Algo que ya había sido recomendado también por el CSPL en un informe sobre la materia publicado en enero de 2007.⁴⁹⁸

A dicho veredicto se le unía un nuevo hecho que suponía un nuevo varapalo para el Gobierno: a principios de 2008 se hacía público que el Ministro de Trabajo y Pensiones

⁴⁹⁸ Committee on Standards in Public Life (2007).

laborista, Peter Hain, no había declarado 100.000 libras en donaciones recibidas para financiar su campaña para conseguir la dirección del partido. Algo que finalizó con la dimisión de este y con una nueva investigación policial puesta en marcha. A esto se le sumó la publicación de nuevos escándalos relacionados esta vez con el uso ilegítimo de las dietas y complementos salariales de los miembros del parlamento británico para fines personales, en los que se habían visto implicados políticos de los dos principales partidos.⁴⁹⁹

En este contexto tan perjudicial para la reputación del Gobierno, el Ministro de Justicia, Jack Straw, publicaba en junio de 2008 el anteproyecto de la que sería la *Political Parties and Election Act*, una ley que reformaría a la PPERA 2000. Al Gobierno le resultaba necesario responder de algún modo al contexto de *sleaze* generalizado que estaba viviendo el país, y que ahora no solo se centraba en la financiación de partidos, sino también en la financiación de los parlamentarios británicos. Tal era el escenario, que el propio Presidente del CSPL, Christopher Kelly, asemejaba la presente situación a la vivida en el último Gobierno de Major:

I'm worried that public confidence in the political system is now at the same level as when John Major's government was beset by allegations of sleaze in the mid-nineties (*The Observer*, 3/02/2008, "Conway scandal deepens public's contempt for MPs, says watchdog", p.7).

Pero el texto de la nueva ley de financiación que proponía el Gobierno laborista no seguiría la senda iniciada por Sir Hayden Phillips en su informe de 2006. Es más, en el texto del anteproyecto se dejaba claro que el acuerdo inter-partidista que se trató de alcanzar en torno a las propuestas presentadas por este había fracasado. Ahora, las nuevas propuestas de reforma irían enfocadas a otros objetivos. Unos objetivos en los que sin duda tuvo que ver la publicación de nuevos escándalos relativos a la recepción de donaciones supuestamente extranjeras por parte de los *tories*, canalizadas a través de empresas intermediarias nacionales⁵⁰⁰, y que se convertiría en el blanco de las críticas laboristas.

Así, en un contexto caracterizado nuevamente por la sombra del *sleaze*, la *Political Parties and Election Act* fue finalmente aprobada en el verano de 2009, suponiendo esto

⁴⁹⁹ Se trata de uno de los escándalos parlamentarios más importantes del Reino Unido, en el que se vieron envueltos políticos de todos los partidos. Se inició en febrero de 2008 con la publicación de que un MP Conservador había contratado con dinero público a su hijo sin que este realizara tarea alguna. A partir de ahí numerosos casos de malas prácticas económicas por parte de diferentes MPs fueron reportados en los medios. Al tratarse de corrupción individualizada en la mayoría de los casos (y no de financiación de partidos), estos casos no han sido tratados aquí con profundidad. Para más información, ver por ejemplo: *The Guardian*, 1/02/2008, "MP who paid son with expenses is suspended" y *The Sunday Times*, 3/02/2008, "Stop hesitating, Cameron -give us a cleaner Commons", p.17.

⁵⁰⁰*The Guardian*, 21/10/2008, "Oligarch row: Mandelson has put the Tories on the black foot"; *The Guardian*, 23/10/2008, "Don't cross me again, warns Tory's accuser".

una reforma importante en el sistema de financiación de partidos británico, pero de menor calado de lo que cabría haber esperado.

Para conocer por qué fracasó el intento de reforma propuesto por Blair en 2006 y del que se encargaría directamente Sir Hayden Phillips, y por qué esta sí se produjo, sin embargo, tres años más tarde, es imprescindible conocer a fondo los actores implicados en el proceso de reforma y los intereses perseguidos por cada uno. De esta cuestión se hablará en los siguientes epígrafes de este capítulo.

4.2.2. Actores e intereses en el proceso de reforma de la legislación (2001-2010)

Como se ha visto en el apartado anterior, los orígenes de la reforma de la PPERA 2000 se sitúan tras una serie de escándalos entre los que destacan el denominado *cash-for-access* y el caso *Mittal*, publicados durante la segunda legislatura de Blair al frente del Gobierno (2001-2005). No obstante, no fue hasta la siguiente legislatura (2005-2010), encabezada primero por Blair y posteriormente por Gordon Brown, cuando se dieron los pasos definitivos hacia la reforma de la ley. En concreto, tras varios intentos frustrados, entre los que destaca el encargo de Blair a Sir Hayden Phillips en 2006 para que guiara la reforma del sistema de financiación, esta se produce finalmente en 2009, con la aprobación de la *Political Parties and Elections Act*.

En los siguientes epígrafes se analizan los intentos frustrados de reforma en la etapa laborista de Blair, así como el porqué del éxito de la reforma durante la etapa de Gordon Brown al frente del Gobierno británico. Para ello se determinará, en primer lugar, quiénes eran los actores políticos relevantes (partidos políticos) según la correlación de fuerzas presente en cada legislatura. En segundo lugar, se expondrán, para cada etapa, los intereses de tales actores relevantes sobre dos cuestiones clave: por un lado, sobre la necesidad misma de reformar la ley (¿están los partidos políticos interesados en la reforma de la LOFPP 1987 o no lo están?); por otro lado, sobre el contenido mismo de la reforma (¿qué contenido le interesaría a cada partido llegado el momento de reformar la ley?).

4.2.2.1. Etapa laborista de Tony Blair (2001-2005)

a) Actores

Durante la legislatura que daba comienzo en 2001, la correlación de fuerzas era bastante similar a la surgida tras las elecciones generales de 1997 (Cuadro 4.9). Las únicas diferencias que se observan son, por un lado, una pequeña caída en los escaños obtenidos por el PL (que pasaba de tener 419 a 413) y, por otro, un aumento en la representación de

los liberales demócratas (que pasaban de 46 a 52 escaños). Una tendencia que, como se verá en el siguiente epígrafe, se acentúa tras las elecciones generales de 2005, cuando los liberales demócratas experimentan el mayor espaldarazo de su historia hasta el momento.⁵⁰¹ El PC, por su parte, se mantiene prácticamente igual que en la legislatura anterior (de 165 pasa a 166 escaños), por lo que aún no resultaba una amenaza para el PL, quien disfrutaba de una posición hegemónica en la Cámara de los Comunes.

Entre los partidos regionales se producen ciertos cambios con respecto a la anterior legislatura. Por ejemplo, el *Ulster Unionist Party* pierde 4 escaños, el *Ulster Democratic Unionist Party* aumenta su representación en 3 escaños y el *Sinn Féin* en 2. Asimismo, desaparece del Parlamento el *UK Unionist Party* y, a cambio, emerge un nuevo partido, el *Independent Kidderminster*, centrado en la mejora del servicio nacional de salud británico.

Cuadro 4.9: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 2001.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Escaños 2001 (LIII Legislat.)
(PL): Partido Laborista	✓		413*
(PC): Partido Conservador	✓		166
(LD): Partido Liberal Demócrata	✓		52
(UU): Ulster Unionist Party		✓	6
(UDUP): Ulster Democratic Unionists Party		✓	5
(SNP): Scottish National Party		✓	5
(PCymru): Plaid Cymru		✓	4
(SF): Sinn Féin		✓	4
(SDLP): Social Democratic and Labour Party		✓	3
(IKHH): Independent Kidderminster		**	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Morgan (2001) y Mellows-Facer (2005).

* El "speaker" está contabilizado como un escaño más del Partido Laborista.

** Se trata de un partido monotemático. El escaño conseguido en 2001, es considerado el primero en no ser elegido por un partido nacional o regional; tampoco era considerado independiente.

b) *Intereses*

Como se ha visto, el peso de las tres principales fuerzas políticas en la esfera nacional se mantiene durante la LIII Legislatura de manera muy similar a la anterior. Ahora bien, ¿cómo se configuraron los intereses de cada uno de estos actores políticos en torno a la necesidad de reformar la PPERA 2000? O, en otras palabras, ¿en qué momento tales partidos consideraron necesario mejorar la transparencia del sistema de financiación mediante la reforma de dicha ley?

⁵⁰¹ Cabe recordar que el PLD concurrió por vez primera a unas elecciones generales como tal en 1992. Anteriormente lo hizo como Liberal Party y, en las elecciones de 1987, como la Alianza entre el *Social Democratic Party* y el *Liberal Party*.

Para contestar a estas preguntas conviene situarnos en los escándalos de corrupción publicados justo después de la entrada en vigor de la PPERA 2000 (ver apartado 4.2.1.a). Unos escándalos que implicaban a las finanzas de los laboristas, pero que, sin embargo, eran eludidos por el Gobierno y por su partido. Este se negaba a reconocer que no había declarado ciertas donaciones recibidas. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso *Hamlyn* (2001), en el que el PL se había negado a identificar a un donante que había realizado una aportación de dos millones de libras para la campaña de 2001. Si bien la PPERA 2000 no estaba completamente en vigor cuando se produjo la donación, el hecho de que los laboristas se hubiesen negado a identificar al "misterioso donante" fue visto como una forma deshonesto de contravenir el texto de la ley. Una ley, cabe recordar, impulsada por el propio partido del Gobierno.

Esta situación fue aprovechada por los conservadores para desprestigiar al PL. En concreto, para criticar su vínculo económico con los sindicatos y con importantes donantes como Lord Sainsbury, Ministro de Ciencia y principal benefactor del partido:

[...] the trade unions pay Labours Pounds 8 million a year and still control half their conference vote. Labour received Pounds 2 million-plus from Lord Sainsbury who was made a minister. [...] Labour cannot be trusted not to give influence for large donations (Andrew Lansley, Partido Conservador, en *The Times*, 3/01/2001, "Labour fiasco as Pounds 2m donor is revealed", p.1).

Ante esto, el PL respondía criticando el secretismo que había acompañado a los *tories* a lo largo de sus casi veinte años de Gobierno:

We would love to know who contributed to the Conservative party when it was in government between 1979 y 1997. [...] [T]he truth is, however, that we do not know because it is a secret. Labour party funding is open, transparent and governed by law. [...] Before we are criticised, we deserve to know who funded the Conservative party in their 18 years in government (Alan Johnson, MP Laborista, HC Hansard Debates, 12 de febrero de 2002, vol.380, par.128).

Estas reacciones se repitieron ante los sucesivos escándalos que protagonizaron fundamentalmente los laboristas, aunque también los conservadores, entre 2001 y principios de 2002. La victoria electoral que acababa de obtener el PL, unido a la reciente aprobación de la PPERA 2000, explican la falta de interés del Gobierno por tomar medidas en pro de una mayor transparencia y control en la financiación. Pese a los escándalos publicados, la tónica dominante era, por tanto, la inacción política. Como expresaba un Ministro laborista:

There was a substantial debate [on party funding] only two years ago and I am not sure that there would be an appetite in the House to make it a priority (Mr. Cook, Líder de la Cámara de los Comunes y Ministro del Gobierno, HC Hansard Debates, 31 de enero de 2002, vol.379, par.428).

Pero la situación comenzó a cambiar lentamente a partir de mayo de 2002, a medida que la corrupción vinculada a la financiación política adquiría una importancia creciente. Tras la publicación del *cash-for-access scandal* y del caso *Mittal* (en enero y febrero de 2002, respectivamente) se produjeron las primeras llamadas de atención en la materia, tanto en sede parlamentaria como desde diversas organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso, la presentación de una iniciativa legislativa individual (*Ten Minutes Rule Bill*)⁵⁰² sobre esta cuestión por parte de varios MPs de los tres principales partidos —que actuaban de manera unilateral y sin el beneplácito de sus respectivas formaciones—, supuso el primer paso para que la financiación se convirtiera nuevamente en un tema de agenda. En el segundo caso, la publicación de varios informes por parte de diversos *think-tanks* británicos a lo largo de 2002 (*Institute for Public Policy Research*, *The Catalyst* y *Newpolitics Network*)⁵⁰³, apoyando una menor dependencia de los partidos de las grandes donaciones, contribuyó al debate mediático y político sobre este tema.

Si bien en la *Ten Minutes Rule Bill* se proponía acabar con las grandes donaciones a cambio de incrementar la financiación pública para los partidos, la iniciativa no prosperó. Y esto porque, al margen de las propuestas individualizadas de estos MPs, y del debate paralelo promovido por los *think-tanks*, los partidos políticos no estaban interesados en llevar a cabo una reforma del sistema de financiación que les hiciera menos dependientes de sus principales benefactores. Varias razones explican esta falta de interés: En primer lugar, porque la aprobación de la PPERA 2000 había sido anunciada como un logro en términos de control de la financiación de los partidos, especialmente por parte del Gobierno, promotor de la iniciativa. De ahí que en sus primeros años en vigor, cualquier intento de reformarla hubiera supuesto aceptar, por parte de los partidos que la habían consensuado, que la ley adolecía de importantes lagunas. Algo que podría haber perjudicado su reputación frente a la ciudadanía, la cual esperaba respuestas efectivas en este ámbito. Por tanto, mientras que no hubiera grandes escándalos económicos, la mejor estrategia para los partidos era seguir defendiendo la bondad de la ley. Una estrategia especialmente

⁵⁰² HC Hansard Debates, 22 de mayo de 2002, *Political Parties (Funding)* [Bill 144]. Las *Ten Minute Rule Bills* son un tipo de iniciativa legislativa de los parlamentarios individuales que consiste en introducir una cuestión en la Cámara mediante un pequeño debate de no más de diez minutos, al que le sigue una contrarréplica por parte de algún MPs que se oponga a ella. Si la Cámara está de acuerdo, la iniciativa seguirá su curso parlamentario, en caso contrario, no podrá hacerlo. Son muy pocas las leyes surgidas de este tipo de iniciativas, que finalmente han acabado siendo aprobadas. Entre 1950 y 2009, solo lo han hecho un total de 64 (HC Department of Information Services, 2009). Por ello son usadas más como una forma de focalizar la atención sobre un asunto y conocer la opinión generalizada de la Cámara, que como una forma de iniciativa legislativa.

⁵⁰³ Ver Anexo Documental.

beneficiosa para el Gobierno, que, además, podía atribuirse los méritos de haber guiado el proceso.

En segundo lugar, los principales partidos no estaban de momento interesados en reformar la ley por una cuestión económica. Con la PPERA 2000 quedaba regulado el ámbito de la financiación de partidos, hasta ese momento carente de regulación. No obstante, la estructura de financiación que tenían los partidos antes de su aprobación, se mantenía intacta: el PL seguía recibiendo una parte importante de su financiación de los sindicatos, y el PC, de donaciones de persona físicas y de empresas, en ciertos casos de importante cuantía (superiores a medio millón de libras).⁵⁰⁴ Si ya los requisitos de publicidad introducidos con la PPERA, podrían de algún modo haber mermado el flujo de donaciones tanto de empresas como de personas físicas a los partidos, más restricciones podrían resultar fatales para sus finanzas. De hecho, según argumentaban algunos políticos, fueron precisamente los nuevos requisitos de transparencia introducidos en 2001 los que motivaron el incremento de la presión mediática sobre las grandes donaciones, haciendo que estas incluso disminuyeran ante el miedo de los donantes a ser objeto de un escándalo:

[...] the recent rule saying that everybody who gives more than £200 to a political party should have it declared is giving rise to an immense paper chase as all these things are doing and they will put people off from giving ordinary donations (Mr. Bottomley, Partido Conservador, Select Committee on Standards and Privileges, 5^o Informe, Minutes of evidence, 27 de febrero de 2001, par.93).

O, como exponía el Entrevistado 12, MP liberal demócrata desde 1987 hasta 2010: “An unintended consequence of transparency is that it has made getting donations harder. Lots of people, because they are in the public eye, are not donating [...]”.

Por ello en ese momento a los dos principales partidos no les interesaba reformar la PPERA 2000 en el sentido de limitar las donaciones, tal y como se venía proponiendo. Ni siquiera aunque, a cambio, se produjera un nuevo incremento de la financiación pública. Una cuestión que, aunque potencialmente beneficiosa, también planteaba problemas para los dos principales partidos, especialmente para los laboristas. Y ello porque los sindicatos —pilar fundamental del laborismo británico— habían hecho explícita su oposición a tal incremento de la financiación pública, al considerar que esto haría menos dependiente al PL

⁵⁰⁴ La situación económica de este partido era buena a la altura de 2002. Como exponía en la prensa nacional un miembro del PC: "We inherited the best post-election financial position since 1983" (*The Times*, 27 de mayo de 2002, "Tories pull out of the red to end cash blues", p. 2).

de las donaciones sindicales, lo cual a su vez les restaría poder dentro de la organización.⁵⁰⁵ Si a esto se le une la tradicional oposición de la ciudadanía a todo incremento de la financiación pública para los partidos, el resultado es que ni siquiera el PL —en otro momento defensor de tal incremento cuando aun no recibía grandes donaciones privadas—, se posicionara en favor de la reforma. Al igual que al PC, le interesaba mantener la posibilidad de que los partidos pudieran recibir donaciones de cuantía ilimitada. De ahí que, a excepción del PLD (cuya única forma de aumentar sus ingresos era vía financiación pública), los principales partidos británicos no quisieran abanderar una nueva reforma, al menos por el momento.

Y puesto que no podían justificar públicamente que les interesaba seguir manteniendo las donaciones privadas ilimitadas, argumentaban su negativa a la reforma arremetiendo contra la financiación pública, en el caso de los *tories*, o aludiendo a la falta de consenso en la materia, en el caso de los laboristas. Como se expresaba desde el PC:

We are opposed to the principle of state funding. Why should taxpayers who do not subscribe to the views and values of my party be forced to contribute towards it? (Robert Syms, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 26 de junio de 2002, vol. 386, par.267 WH).

O como se decía desde el PL:

[...] we welcome the current debate. [But] it is important that any debate should be conducted in terms of a consensus about what should be done for the health of the body politic, rather than for perceived party advantage (Alan Whitehead, Partido Laborista, HC Hansard Debate, 22 de mayo de 2002, vol. 386, par.121 WH).

Un argumento que los liberales demócratas criticaban abiertamente de hipócrita, especialmente en el caso del PC, que era la formación que más financiación estatal recibía vía *Short Money*, *Cranborne Money* y *Policy Development Grant*, por ser el principal partido de la oposición (Tabla 4.12). Más aún en la siguiente legislatura (2005-2010) dado que, como se verá, consigue un mayor número de escaños en la Cámara de los Comunes:

I want to refer to the unfortunate hypocrisy surrounding the debate on state funding. [...] The principal beneficiary of the taxpayers' contribution to the political process is the Conservative party. It has received just short of £30 million since it lost power in 1997 –a considerable sum (Paul Tyler, MP Liberal Demócrata, HC Hansard Debates, 21 de julio de 2004, vol. 424, par.80WH).

⁵⁰⁵ Como se publicaba en la prensa nacional en 2002: "Tony Blair was last night warned by the Readers of two of Britain's biggest unions to abandon any prospect of moving to state funding of political parties" (*The Times*, 21/04/2002, "Unions warn Blair on party funds", p.2). Y "Labour historic ties with trade unions are coming under trea from proposals for the radical reform of party membership rules and political funding laws" (*The Times*, 3/05/2002, "Labour reviews union links", p. 2).

Por tanto, al inicio de la LIII Legislatura, el único partido interesado en reformar el sistema estableciendo un límite a la cuantía de las donaciones a cambio de más financiación pública era el PLD. Una formación libre de escándalos, por lo que se podía permitir la crítica abierta hacia las prácticas económicas poco transparentes de sus dos adversarios políticos. De hecho, entre 2002 y 2004, los liberales demócratas lograron mantener vigente la cuestión de la reforma a través de varios debates parlamentarios que iniciaron sobre la materia.⁵⁰⁶

Tabla 4.12: Financiación pública directa recibida desde la aprobación de la PPERA, vía *Policy Development Grant* (PDG), *Short Money* (SM) y *Cranborne Money* (CM) (2001-2010). En libras.⁵⁰⁷

Año	Partido Laborista			Partido Conservador			Partido Liberal Demócrata		
	PDG	SM	CM	PDG	SM	CM	PDG	SM	CM
2001/02	429.319	0	0	374.426	3.416.000	227.597	373.947	1.159.398	68.278
2002/03	439.005	0	0	439.005	3.459.536	390.555	439.005	1.174.410	195.000
2003/04	438.603	0	0	438.603	3.566.927	402.662	438.603	1.210.901	201.045
2004/05	439.571	0	0	439.571	3.666.885	413.131	439.571	1.244.855	206.272
2005/06	440.394	0	0	440.394	4.206.057	426.351	440.394	1.536.220	212.873
2006/07	457.997	0	0	457.997	4.343.068	435.584	457.997	1.596.867	217.982
2007/08	458.736	0	0	457.479	4.534.000	457.540	458.736	1.667.009	228.445
2008/09	457.387	0	0	414.760	4.715.453	474.927	457.387	1.733.771	237.136
2009/10	457.324	0	0	434.580	4.757.906	474.927	457.290	1.749.385	237.136
TOTAL	4.018.336	0	0	3.896.815	36.665.832	3.703.274	3.962.930	13.072.816	1.804.167

Fuente: Electoral Commission (2011) y Kelly (2011:16-20). Elaboración propia.⁵⁰⁸

Del mismo modo, la publicación de dos informes por parte de la *Electoral Commission* en junio de 2003 y diciembre de 2004 sirvió también para llamar la atención sobre la necesidad de reformar la PPERA 2000.⁵⁰⁹ En este último caso, se recomendaba nuevamente evitar la excesiva dependencia de los partidos en las grandes donaciones individuales. No obstante, el Gobierno seguía sin estar dispuesto a tomar la iniciativa en el asunto. De hecho, un año después no se había producido aún una respuesta del Gobierno ante el citado informe de la *Electoral Commission*.

Por tanto, la LIII Legislatura se caracterizó por la falta de interés del PL y del PC por iniciar el proceso de reforma de la PPERA 2000. No así en el caso del PLD. Y esto a pesar

⁵⁰⁶ HC Hansard Debates, 26 de junio de 2002, vol. 387, par. 260-281; HC Hansard Debates, 21 de julio de 2004, vol. 424, par.65-87.

⁵⁰⁷ Se incluye todo el periodo desde 2001 hasta 2010 con fines comparativos.

⁵⁰⁸ Los datos relativos al *Policy Development Grant*, son tomados de la *Electoral Commission* (ver http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/public_funding, consultado el 5/12/2011). Los datos relativos al *Short Money* y al *Cranborne Money* son tomados de Kelly (2011:16-20). A las cantidades aportadas, hay que sumarle la subvención recibida por el PC en concepto de “Scottish Parliament Grants”, por una cuantía de £1.019.000 entre 2001 y 2010.

⁵⁰⁹ Electoral Commission (2003a, 2003b y 2004a).

de la existencia de importantes escándalos que habían motivado una *Ten Minutes Rule Bill* y varios debates parlamentarios, así como a pesar de las diversas recomendaciones por parte de instituciones de la sociedad civil y de la *Electoral Commission* encaminadas a dotar al sistema de financiación de una mayor transparencia. La inacción fue la tónica dominante a lo largo de esta legislatura por falta de acuerdo sobre la necesidad misma de reformar la PPERA 2000. No obstante, el tema estaba en la agenda política y requería de una solución.

4.2.2.2. Etapa laborista de Tony Blair y Gordon Brown (2005-2010)

a) Actores

En esta etapa el peso de las principales fuerzas parlamentarias variaba con respecto a la legislatura anterior (Cuadro 4.10). Aunque el PL seguía siendo la formación mayoritaria, experimentaba una caída muy importante en cuanto al número de escaños, pasando de 423 en 2001 a 356 en 2005. A cambio, el PLD experimentaba el mayor espaldarazo de su historia, pasando de 52 a 62 parlamentarios, si bien el verdadero repunte en los resultados electorales lo protagonizó el PC. En 2005 este obtuvo 32 escaños más que en los comicios anteriores (pasando de 166 a 198), lo que le convertía en una amenaza cada vez más seria para el Gobierno laborista. Una cuestión que tuvo su influencia en las estrategias e intereses partidistas que se relatan a continuación.

Cuadro 4.10: Conformación de la Cámara de los Comunes tras las elecciones generales de 2005.

PARTIDO POLÍTICO	Ámbito nacional	Ámbito regional	Escaños 2005 (LIX Legislat.)
(PL):Partido Laborista	✓		356*
(PC):Partido Conservador	✓		198
(LD): Partido Liberal Demócrata	✓		62
(PCymru): Plaid Cymru		✓	3
(SNP): Scottish National Party		✓	6
(UU): Ulster Unionist Party		✓	1
(SDLP): Social Democratic and Labour Party		✓	3
(UDUP): Ulster Democratic Unionists Party		✓	9
(SF): Sinn Féin		✓	5
(IKHH): Independent Kidderminster		**	1
Respect-Unity Coalition***		✓	1
Independent (Peter Law)	---	---	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Morgan (2001) y Mellows-Facer (2005).

* El "speaker" está contabilizado como un escaño más del Partido Laborista.

** Se trata de un partido monotemático. El escaño conseguido en 2001, es considerado el primero en no ser elegido por un partido nacional o regional; tampoco era considerado independiente.

***Partido de izquierdas fundado en enero de 2004 para movilizar el voto en torno a la guerra de Irak. Opera en Inglaterra y Gales.

b) Intereses

Tras una legislatura caracterizada por la falta de interés de laboristas y conservadores por reformar la PPERA 2000, en esta nueva etapa se produce un cambio radical en los intereses de los partidos sobre esta cuestión.

La publicación del caso *loans-for-peerages* en marzo de 2006, y la negativa repercusión que este tuvo sobre la opinión pública, supusieron el viraje definitivo de todos los partidos, especialmente del PL, en la dirección de apoyar la reforma de la ley. Tras este escándalo, la necesidad de una mayor transparencia en la financiación política se convertía ahora en un tema prioritario e ineludible. Más aun después de que la *Electoral Commission* hubiera publicado en marzo de 2006 que la aceptación de préstamos con la intención de evitar los controles exigidos a las donaciones, aunque no estrictamente ilegal, sí sería considerada como tal: “if a party were accepting loans that it expected to be converted to donations in order to avoid reporting requirements, the Commission would consider this to be a breach of the spirit of the controls” (White y Lester, 2007:3).

De hecho, como explicaba al respecto el Entrevistado 5, actualmente miembro de la Cámara de los Lores perteneciente al PLD, la cuestión de los préstamos ponía en evidencia la existencia de intentos deliberados por parte de algunos partidos de saltarse los requisitos de transparencia exigidos para las donaciones:

With the revelations about loans to the political parties in the run up to the 2005 election, we don't know to what extent that amount of money may have affected the results, but what it's clear is that there were deliberate attempts to bypass the usual regulation about donations, by making loans.

La cuestión de los denominados “soft loans” (préstamos en condiciones favorables) venía siendo objeto de investigación por parte de la *Electoral Commission* desde 2005, cuando se hizo público que el PC había recibido diversos préstamos de más de un millón de libras por parte de ricos benefactores, los cuales no habían sido reportados para su fiscalización (White y Lester, 2007:3). Es más, incluso una vez publicado el escándalo del PL relacionado con los préstamos ocultos (*loans-for-peerages*), el PC seguía estando bajo sospecha por haber obtenido durante la campaña para las elecciones generales de 2005 un total de 20 millones de libras a través de esta vía (White y Lester, 2007:4). La precaria situación económica que arrastraban los partidos con vistas a las elecciones generales de ese año se situaba en la raíz del problema.

La Tabla 4.13 muestra el total de ingresos, de gastos (incluido el gasto electoral) y el saldo anual de los tres principales partidos entre el año 2001 y 2010. Se incluyen los datos

para todo el periodo (LIII y LIV Legislatura) con objeto de posibilitar el análisis de su evolución desde la aprobación de la PPERA 2000.

Tabla 4.13: Ingresos totales, gastos y saldo anual de los partidos (2001-2010). En libras.

Año	Partido Laborista			Partido Conservador			Partido Liberal Demócrata		
	Ingresos	Gastos	Balance	Ingresos	Gastos	Balance	Ingresos	Gastos	Balance
2001	35.534.000	44.455.000	-8.949.000	23.294.000	25.023.000	-1.729.000	5.033.286	5.171.311	-138.025
2002	21.184.000	22.085.000	-954.000	9.928.000	10.486.000	-558.000	3.694.525	3.387.002	307.523
2003	26.940.000	24.281.000	2.637.000	13.619.000	16.034.000	-2.415.000	4.096.280	4.005.149	91.131
2004	29.312.000	32.109.000	-2.797.000	20.041.000	26.238.000	-6.197.000	5.060.121	4.614.418	445.703
2005	35.304.000	49.804.000	-14.500.000	24.227.000	39.206.000	-14.979.000	8.582.035	8.783.485	-201.450
2006	25.823.000	26.637.000	-814.000	30.866.000	26.668.000	4.198.000	5.781.395	4.598.981	1.182.414
2007	32.358.000	24.848.000	7.510.000	33.509.000	31.921.000	1.588.000	5.520.499	5.862.844	-342.345
2008	34.012.000	26.202.000	7.122.000	32.361.000	31.927.000	434.000	5.473.256	6.013.956	-540.700
2009	26.798.000	24.732.000	2.066.000	41.984.000	37.154.000	4.830.000	6.497.013	6.679.089	-182.076
2010	36.270.000	33.840.000	3.118.000	43.143.000	49.202.000	-6.062.000	9.637.354	9.973.077	-335.723

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales reportadas por los partidos a la Electoral Commission (2001-2010).

Según se observa en ella, en el año 2005 los dos principales partidos presentaban el déficit más elevado de su historia más reciente, con un saldo negativo superior a los 14 millones de libras en ambos casos. Si bien en los años en los que se celebran elecciones generales, el incremento del gasto suele generar un aumento del déficit, en el año 2005 tal incremento superó al experimentado en 2001 (primer año en el que se publican las finanzas de los partidos por parte de la *Electoral Commission*). Una situación que dificultó la concesión de nuevos préstamos por parte de las instituciones de crédito, dado el elevado riesgo de que no fueran devueltos. Esto, unido al hecho de que muchos de los tradicionales donantes de los partidos eran reacios a que se conocieran sus nombres (tal como la PPERA 2000 exigía), llevó a estos a conceder préstamos a los partidos, en vez de donaciones (White y Lester, 2007:5). Una práctica amparada en una laguna jurídica contenida en la ley, según la cual tales préstamos no estarían sujetos a los mismos requisitos de publicidad que las donaciones y, por tanto, no sometidos a fiscalización alguna en el caso de que fueran condonados.⁵¹⁰

Si bien esta práctica ya venía siendo objeto de duras críticas por parte de la *Electoral Commission* y de los medios de comunicación desde años atrás, se convirtió en un *issue* tras el citado caso *loans-for-peerages*. El revuelo mediático causado por este, que supuso el inicio de una investigación policial, llevó a un cambio de estrategia claro tanto en el Gobierno como en la oposición. El hecho de que el PC hubiera estado involucrado

⁵¹⁰ Ver epígrafe 3.2.4.

anteriormente en escándalos relacionados con la venta de títulos nobiliarios y con la recepción de préstamos no sujetos a publicidad, generó los incentivos necesarios en la citada formación para que quisiera distanciarse lo más posible del nuevo caso. Así, trató de abanderar la transparencia del sistema, anunciando, por un lado, que en el futuro haría públicos los préstamos recibidos, algo que la PPERA 2000 no exigía:

We announced on 17 March that all future loan agreements would be disclosed as if they were donations. We will notify the names of the lenders and the amounts to the Electoral Commission (Francis Maude, Partido Conservador, en *The Guardian*, 31/03/2006, “Statement on Conservative Party Funding”).

Y, por otro lado, reconociendo públicamente por vez primera que el sistema de financiación de partidos debía ser reformado, algo que plasmó en un conjunto de propuestas sobre por dónde habría de ir encaminada tal reforma.⁵¹¹

We recognise that the current arrangements have to change and are the only party to have set out clear and positive proposals to reform the current unsatisfactory system (Francis Maude, Partido Conservador, en *The Guardian*, 31/03/2006, “Statement on Conservative Party Funding”).

Este cambio de estrategia del PC, unido al desgaste que el escándalo estaba provocando en el PL, llevó al Gobierno a tomar las riendas de la cuestión con la finalidad de evitar un mayor daño en su reputación. Así, no solo anunció que publicaría de manera voluntaria todos los préstamos (presentes y futuros) recibidos por los laboristas (al igual que los *tories*), sino también que incluiría una enmienda en la *Electoral Administration Bill* — en ese momento en trámite parlamentario— para cerrar la laguna jurídica que permitía la PPERA con respecto a los préstamos, y que había sido la causa de semejante escándalo. Y esto porque, según el Gobierno, era una cuestión que afectaba a *todos* los partidos:

The system has not been cleaned up enough and we need to change it. That is why we are introducing the amendment to the Electoral Administration Bill. We have a proud record of trying to bring about greater transparency and we shall continue to do so. [...] That is an issue that affects all political parties [Laughter] (Bridget Prentice, Subsecretaria de Estado para Asuntos Constitucionales, HC Hansard Debates, 20 de marzo de 2006, vol.444, par.23)

Además, haciéndose con el liderazgo del debate que se venía fraguando desde 2002, decidió dar pasos firmes para la reforma del sistema de financiación. Y esto por varias razones: en primer lugar, porque, dadas las circunstancias, era imposible justificar la efectividad de la PPERA 2000 como mecanismo de control. Con una investigación policial

⁵¹¹ Tales propuestas se incluyen en un documento publicado en marzo de 2006 por Andrew Tyrie, MP conservador y que se encarga de marcar las directrices del PC en relación con la financiación de los partidos (ver Tyrie, 2006).

en marcha que pretendía dilucidar la existencia de delito por corrupción en la actuación del Gobierno laborista, era complicado no actuar. Más aún cuando la propia *Electoral Commission* había realizado una declaración pública en la que se ponía en cuestión la transparencia del sistema de financiación, tal y como estaba configurado:

We believe that the current legal requirements are not sufficient to ensure that the spirit of full public disclosure is met hence we have called for parties to declare full details of all loans, on the same basis as donations (White y Lester, 2007:6).

En segundo lugar, porque si la vía de los préstamos opacos quedaba anulada con la nueva cláusula contenida en el *Electoral Administration Act 2006*, y con ello se dificultaba la obtención de ingresos por esta vía, se hacía necesario reformar el sistema en la dirección de limitar el creciente gasto de los partidos y de incrementar otras fuentes de ingresos. El momento de reestructurar el sistema de financiación de los partidos había llegado y el Gobierno estaba dispuesto a liderar la reforma. Para ello encomendó a un funcionario independiente, Sir Hayden Phillips, la tarea de que iniciara conversaciones inter-partidistas para alcanzar el máximo consenso posible en esa dirección. La referencia a la necesidad de acabar con la mala reputación de los partidos estaba presente.

Esta iniciativa del Gobierno fue secundada por los partidos de la oposición. Dadas las circunstancias, mostrar reticencias al respecto hubiera sido fatal para su reputación. Como exponían los conservadores:

I welcome the inquiry into the funding of political parties under Sir Hayden Phillips. [...] An inquiry was inevitable, given the revelations of the past few days, and we are happy to give our full co-operation to Sir Hayden (Mr. Oliver Heald, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 20 de marzo de 2006, vol. 444, par.23).

O, como explicaban los liberales demócratas, que veían en todo ello una oportunidad de hacer valer sus antiguas reivindicaciones en la materia:

These disclosures have triggered a crisis of confidence in the party system. For the first time the Labour Party is prepared to consider, and the Conservatives even to support, changes that have been advocated by the Liberal Democrats for years [...] (Lord Goodhart, Partido Liberal Demócrata, HL Hansard Debates, 23 de marzo de 2006, vol. 680, par.GC216).

Por vez primera, los tres principales partidos del arco parlamentario estaban dispuestos a emprender la reforma. Algo a lo que sin duda contribuyeron también las conclusiones publicadas por la *HC Constitutional Affairs Committee* en diciembre de 2006, en las que se promovía la reforma de la financiación de partidos para recuperar la confianza en el sistema:

The present system of party financing in the UK is unstable. Unless this instability is addressed, it is likely that dependence on large donations, and consequent negative impact on public confidence in the system, will increase (HC Constitutional Affairs Committee, 2006:3).

Pero las dos acciones iniciadas por el Gobierno —la enmienda de la *Electoral Administration Bill* y el encargo a Sir Hayden Phillips— obtuvieron resultados diferentes. En el primer caso, existía consenso sobre la necesidad de acabar cuanto antes con la falta de transparencia de los préstamos. Esto permitió la incorporación de una enmienda en el borrador de la *Electoral Administration Bill* de 2006 que estableciera los mismos requisitos de publicidad para tales préstamos y para las donaciones. Los principales partidos se habían beneficiado de la laguna jurídica existente en ese ámbito. Así, ante el revuelo causado, no podían más que acceder a atarse las manos y aceptar la publicidad de los préstamos acordados en el futuro, eliminando, por tanto, la posibilidad de obtener donaciones encubiertas por esa vía. Por tal motivo, la enmienda fue consensuada desde primera hora. Como establecían dos miembros del Gobierno al respecto:

We are tabling these amendments now because there is a broad agreement between the political parties and the Electoral Commission as to what should be done (Lord Falconer, Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales, HL Hansard Debates, 8 de mayo de 2006, vol. 681, par.748).

I was heartened by the consensus on the principles of seeking to achieve greater openness and transparency in relation to significant loans afforded to political parties (Bridget Prentice, Subsecretaria de Estado para Asuntos Constitucionales, HC Hansard Debates, 13 de junio de 2006, vol. 659, par.695).

No obstante, en el segundo caso, la reforma más profunda del sistema de financiación de partidos británicos, que se encargaría de guiar Sir Haydin Phillips, fracasó finalmente. Un proceso en el que el valor de la transparencia quedaría relegado a un segundo plano por parte de los partidos, a diferencia de la importancia que adquirió en el proceso de aprobación de la PPERA 2000. Ahora, la transparencia seguiría siendo un tema a destacar puntualmente, si bien las principales formaciones coincidían en que habían sido precisamente las exigencias de publicidad contenidas en la citada ley las que habían llevado a los donantes y a los partidos a buscar formas alternativas de relacionarse económicamente. De ahí, por ejemplo, el recurso a los préstamos opacos como forma de obtener donaciones evitando todo control.

Ahora bien, ¿por qué fracasó este intento de reforma, si existía un consenso explícito sobre la necesidad de emprenderla? Nuevamente, la respuesta se halla en las divergencias existentes entre las distintas formaciones en cuanto a su contenido. Pero, ¿qué defendía cada

partido? ¿Cuáles eran sus intereses al respecto? Un análisis de los distintos debates parlamentarios celebrados entre 2006 y octubre de 2007⁵¹², y de los documentos aportados por los principales partidos para la investigación llevada a cabo por la *Electoral Commission* en 2004, por el *House of Commons Constitutional Affairs Committee* en 2006 y por Sir Hayden Phillips en 2007⁵¹³, nos dará las claves para responder a estas preguntas.

Cuadro 4.11: Propuestas para la reforma del sistema de financiación por parte del Partido Laborista, del Partido Conservador y del Partido Liberal Demócrata (2004-2007).

	Publicidad de los préstamos bancarios (A)	Limitar el gasto (B)				Limitar las donaciones (C)		Incrementar Financiación Pública (D)	
		Electoral	Ordinario	Nacional	Candidato	Persona Física	Persona Jurídica	Directa	Indirecta
Partido Laborista	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO
Partido Conservador	SÍ (incluso prohibirlos)	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ (50.000)	SÍ (50.000) (eliminar incluso)	NO	SÍ
Partido Liberal Demócrata	SÍ (incluso prohibirlos)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ (50.000)	SÍ (50.000) (eliminar incluso)	SÍ	SÍ
Electoral Commission (2004)	---	SÍ (15 millones)				NO, aunque lo recomendaría si fuese unido a un incremento de financiación pública		SÍ (extender SM al partido de Gobierno)	NO
Constitutional Affairs Committee (2006)	SÍ (incluso prohibirlos)	SÍ	SÍ	---	---	SÍ basado en acuerdo voluntario		NO	SÍ
Respuesta del Gobierno (2007)	---	SÍ	SÍ	---	---	Dispuesto a analizarlo en detalle		SÍ	SÍ
Informe Sir Haydin Phillips (2007a,b)	---	SÍ	---	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en el Cuadro 4.11, las divergencias entre los partidos se hacían insalvables en torno a tres cuestiones fundamentalmente: el incremento de la financiación pública para los partidos vía directa o indirecta (columna D), la aplicación de un límite máximo más estricto al gasto electoral en el nivel nacional y de un nuevo límite al gasto ordinario (columna B) y, sobre todo, la limitación de las donaciones recibidas por los partidos (columna C). Seguidamente se explican los intereses de cada uno de los partidos con respecto a las cuestiones contenidas en el Cuadro 4.11.

⁵¹² HC Hansard Debate, 2 de mayo de 2006, vol. 445; HC Hansard Debates, 28 de junio de 2006, vol. 448; HC Hansard Debates, 24 de octubre de 2007, vol. 465; HC 7 noviembre 2007 HC Hansard, 19 nov 2007, Political parties: finance HC; HL Hansard Debates, 16 de marzo de 2006, vol. 679; HL Hansard Debates, 7 de junio de 2006, vol. 682; HL Hansard Debates, 15 de marzo de 2007, vol. 690.

⁵¹³ Sir Hayden Phillips (2006, 2007a, 2007b).

a) *Partido Laborista*

El Partido Laborista, si bien lideraba la reforma de la PPERA 2000, mantuvo durante algún tiempo una postura poco definida en cuanto al contenido que debía incluir. Las divergencias existentes en el seno de la propia formación sobre la introducción de más financiación pública en el sistema, así como de un límite máximo en las donaciones —que sin duda afectaría al apoyo económico recibido de los sindicatos—, tenían que ver en eso.

Como ya se dijo en el epígrafe 4.2.1, los sindicatos se mantenían reticentes a incrementar la financiación procedente del Estado pues esto les restaría capacidad de influencia en el partido. Del total de donaciones recibidas anualmente por los laboristas, el mayor porcentaje de ingresos correspondía a las donaciones procedentes de los distintos sindicatos afiliados. Como muestra la Tabla 4.14, tal porcentaje oscilaba, según el año, entre el 80% en 2001 y el 53% en 2003 y 2008. Unos porcentajes que, si se realizan sobre el total de los ingresos del partido (no solo sobre el de donaciones recibidas), se situaban entre el 27% en 2001 y 2008 y el 37% en 2010. Por tanto, el incremento de la financiación pública podría reducir el peso de tales donaciones sobre el total de ingresos, lo cual no era bien visto por los sindicatos afiliados y, por ende, generaba dudas en el PL a la hora de posicionarse sobre esta cuestión.⁵¹⁴

Tabla 4.14: Peso de las donaciones sindicales con respecto al total de donaciones recibidas y sobre el total de ingresos del Partido Laborista (2001-2010). En libras.

Año	Total donaciones sindicales	Total donaciones recibidas*	% Donaciones sindicales respecto del total de donaciones	Total ingresos anuales	% Donaciones sindicales respecto del total de ingresos anuales
2001	9.802.044	12.196.073	80,4	35.534.000	27,6
2002	6.708.687	11.078.742	60,6	21.184.000	31,7
2003	8.030.659	14.983.603	53,6	26.940.000	29,8
2004	10.819.187	15.782.859	68,6	29.312.000	36,9
2005	11.976.820	21.570.754	55,5	35.304.000	33,9
2006	8.615.480	11.994.143	71,8	25.823.000	33,4
2007	11.370.492	20.391.234	55,8	32.358.000	35,1
2008	9.393.114	17.543.362	53,5	34.012.000	27,6
2009	9.753.313	15.191.241	64,2	26.798.000	36,4
2010	13.560.954	20.876.697	65,0	36.270.000	37,4

Fuente: Registro de donaciones de la *Electoral Commission* y Cuentas anuales reportadas por el Partido Laborista a la *Electoral Commission*.⁵¹⁵ Elaboración propia. *Sin contar la financiación pública, que en los registros de la *Electoral Commission* aparecen contabilizados como donaciones.

⁵¹⁴ Como se vio en el capítulo 3, el apoyo a la financiación pública había sido la carta de presentación del laborismo desde 1976. No obstante, la postura del partido cambió radicalmente durante los debates previos a la aprobación de la PPERA. Desde entonces esta formación mantuvo una posición dubitativa hasta que en 2006 decide posicionarse en favor del incremento de la financiación pública directa.

⁵¹⁵ En <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statements-of-account> (consultado el 12 de junio de 2012).

Pero la grave situación económica por la que atravesaba, con deudas de más de 14 millones de libras en 2005 y de casi un millón en 2006 (ver Tabla 4.13), unida a las expectativas de caída de ingresos vía préstamos a partir del escándalo *loans-for-peerages*, llevó al PL a posicionarse a favor del incremento de la financiación pública (columna D). A raíz del citado escándalo, los préstamos recibidos por los laboristas —que en la mayoría de los casos habían acabado convirtiéndose en donaciones anónimas en virtud de la laguna contenida en la PPERA 2000— dejarían pronto de ser una fuente de ingresos estable para el partido. De ello se encargaría la citada enmienda introducida en la *Electoral Administration Act* impulsada por el propio Gobierno con objeto de recuperar su dañada reputación. Algo que contribuiría a su ya precaria situación económica, de ahí que la apuesta por un incremento en la financiación pública tuviera sentido en ese momento para asegurar su solvencia económica. Como se publicaba en la prensa nacional:

The Prime Minister was urged by senior backbenchers to move towards state funding of political parties as details of the new 'loans-for-peerages' strategy were made public (*The Daily Telegraph*, 13/03/2006, "Labour MPs' fury over loans for peerages", p.1).

O, como explicaba en la misma línea el Entrevistado 9, asesor del gabinete de la oposición conservadora en 2007:

The Labour has been looping for more state funding because it's broke, no one is giving them money. Therefore, they want taxpayers giving them cash because donations fell after all scandals.

A este creciente interés del PL por incrementar la financiación pública, se le unía una opinión pública⁵¹⁶ cada vez más favorable a esta medida a cambio de una menor dependencia de los partidos de las grandes donaciones. Por tanto, si bien la apuesta por la reforma del sistema fue presentada por el Gobierno y su partido como un paso más hacia una mayor transparencia —“full financial transparency must be at the heart of whatever proposals are actually recommended” (Labour Party, 2006:12)—, lo cierto es que existía un claro interés económico detrás de tal decisión.

Ahora bien, a diferencia de los otros dos partidos, los laboristas se oponían a introducir tal incremento en la financiación pública de manera indirecta, mediante un

⁵¹⁶ Según las conclusiones del informe sobre las actitudes hacia la financiación de los partidos encargada por la *Electoral Commission* (2004b:8), la financiación pública era vista por la mayoría de los entrevistados como una forma de eliminar la posibilidad de que los ricos donantes influyeran en el proceso de decisión política. No obstante, los activistas de los partidos entrevistados mantenían una posición de rechazo hacia la financiación pública por considerar que esta rompería el necesario vínculo entre los partidos y sus activistas. Por otro lado, según datos de Ipsos Mori, en octubre de 2006, tras el *loans-for-peerages scandal*, se produce un incremento del apoyo ciudadano a la financiación pública y declive en el apoyo a la financiación privada (Electoral Commission, 2006).

sistema que desgravara a los ciudadanos que realizaran donaciones a los partidos hasta una determinada cantidad, de forma que se incentivaran las pequeñas donaciones individuales (*tax relief*).

Los conservadores y liberales demócratas abogaban por esta medida, e incluso fue recomendada en 1998 por el CSPL, aunque finalmente no se incluyó en la PPERA 2000 por oposición del Gobierno laborista. Al igual que entonces, el PL rechazaba esta medida por considerar que beneficiaría a sus rivales, dado que estos son los que más donaciones pequeñas recibían, además de ser los que podrían atraer a más donantes en caso de que este sistema de financiación indirecta fuera aprobado.

Como se observa en la Tabla 4.15 y en el Gráfico 4.16, el PL es, con diferencia, el que menos donaciones individuales menores de 5.000 libras recibe a lo largo del periodo, especialmente en 2006, cuando tras un incremento moderado, sus donaciones individuales caen para mantenerse en niveles muy bajos en comparación con sus rivales. En ese contexto, no es de extrañar que los laboristas se negaran a aprobar una medida que difícilmente les beneficiaría (dado que la fuente principal de ingresos del partido son las donaciones sindicales, no las individuales), y que, sin embargo, reportaría importantes beneficios a sus rivales, especialmente al PC. Para justificar su posición el PL argumentaba, además, que el coste de implementar la medida sería mayor que el beneficio obtenido de la misma:

It is our view that the administration and cost of tax relief on political donations would potentially be too burdensome relative to any prospective take-up (Labour Party, 2006:26).

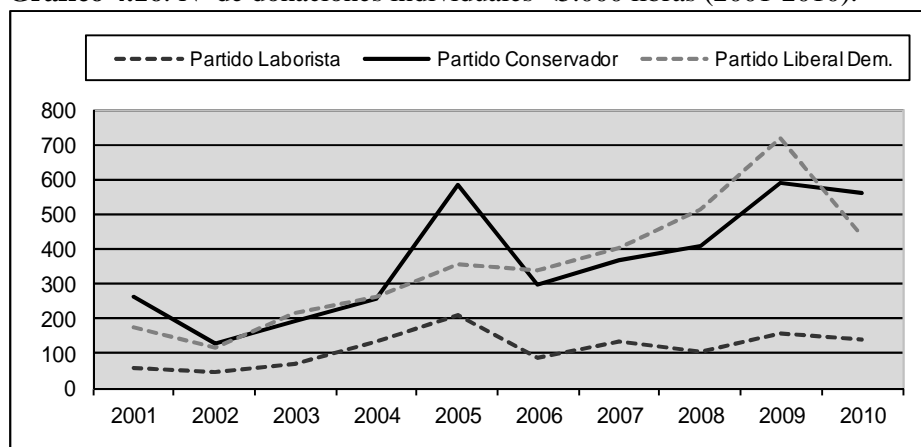
A cambio, el PL apoyaba el aumento de la financiación pública directa destinada al *Policy Development Fund*, así como la extensión del *Short Money* y del *Cranborne Money* al partido de Gobierno, hasta la fecha destinados únicamente a los partidos de la oposición con representación parlamentaria. Una forma de asegurarse financiación pública sin asumir la desventaja competitiva que la financiación indirecta a través de un sistema de *tax relief* podría acarrearle.

Tabla 4.15: Número de donaciones individuales recibidas por los partidos, según cuantía (2001-2010). En libras.

Año	PARTIDO LABORISTA								PARTIDO CONSERVADOR								PARTIDO LIBERAL DEMÓCRATA							
	< 1.500	1.501-5.000	5.001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	500.001-1M	>1M	< 1.500	1.501-5.000	5.001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	500.001-1M	>1M	< 1.500	1.501-5.000	5.001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	100.001-500.000	500.001-1M	>1M
2001	20	41	20	13	6	2	0	0	114	146	83	40	4	4	0	2	95	79	17	8	0	0	0	0
2002	32	15	16	16	3	3	0	1	62	69	59	24	6	3	0	0	80	37	7	4	0	0	0	0
2003	57	15	21	12	8	4	1	1	92	101	74	28	1	0	3	0	140	78	11	5	0	0	0	0
2004	101	31	29	16	2	6	1	0	135	124	112	81	8	9	0	0	165	97	22	14	2	1	0	0
2005	128	83	29	26	12	6	0	2	246	337	155	99	9	10	1	0	210	145	35	20	0	0	0	0
2006	52	34	24	9	2	7	0	0	147	152	126	83	21	13	1	0	224	117	10	7	2	1	0	0
2007	72	65	22	25	5	7	0	2	146	220	163	138	20	11	1	1	266	137	24	14	1	0	0	0
2008	60	47	28	18	4	7	1	1	167	239	142	161	24	15	0	0	385	129	37	22	0	0	0	0
2009	69	87	22	14	2	3	2	0	214	377	213	188	27	22	2	2	510	207	35	18	2	1	0	0
2010	13	128	35	23	5	4	2	0	21	540	182	226	46	24	1	1	65	375	49	36	4	1	0	0

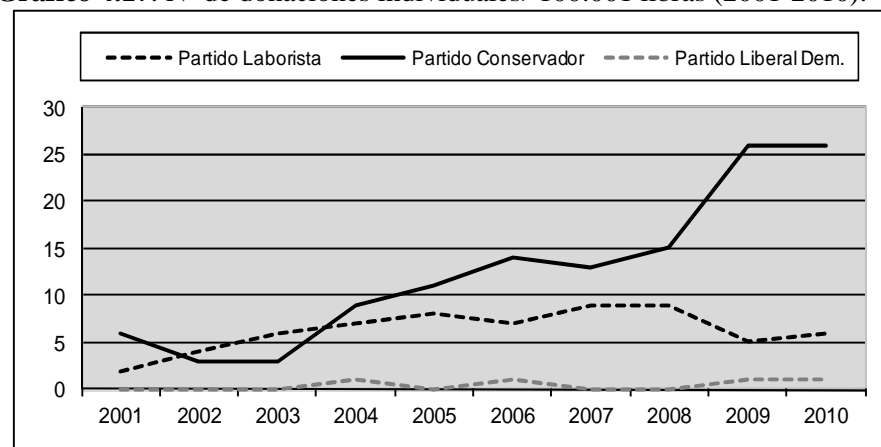
Fuente: Elaboración propia. Registro de donaciones de la *Electoral Commission* (2001-2010).

Gráfico 4.16: N° de donaciones individuales <5.000 libras (2001-2010).



Fuente: Elaboración propia. Registro de donaciones de la *Electoral Commission*.

Gráfico 4.17: N° de donaciones individuales >100.001 libras (2001-2010).



Fuente: Elaboración propia. Registro de donaciones de la *Electoral Commission*.

Por otro lado, y con esta precaria situación económica de trasfondo, no era de extrañar que el PL abogara por reducir aún más el límite al gasto electoral en el nivel nacional contenido en la PPERA 2000, de manera que en vez de 20 millones de libras por partido, el gasto máximo permitido durante las elecciones generales no superara los 15 millones (columna B).⁵¹⁷ Una medida que reduciría el esfuerzo económico que las distintas formaciones políticas habrían de hacer, de ahí que existiera consenso al respecto. No obstante, el acuerdo se desvanecía al tratarse la cuestión del límite al gasto ordinario.

Como se vio en el capítulo 3, la PPERA 2000 introdujo un límite cuantitativo y también temporal al gasto electoral en el nivel nacional, de forma que los partidos podrían gastar hasta un máximo de 20 millones de libras en los 365 días previos a la celebración de elecciones generales, y en un plazo de cuatro meses en el resto de las convocatorias electorales.⁵¹⁸ A este límite al gasto electoral nacional se le sumaba el existente para el gasto incurrido por los candidatos individuales y que se regulaba por la *Representation of the People Act* (RPA) 1983. Según este, el límite al gasto incurrido por el candidato empezaría a contar cuando este fuera nombrado como tal una vez convocadas las elecciones. Pues bien, pese a ambas regulaciones, existía un amplio periodo en el que el gasto no quedaba controlado ni en el nivel nacional, ni en lo referido estrictamente a los candidatos. Esta laguna fue explotada de forma masiva por Lord Ashcroft, tesorero y principal donante del PC, que, con carácter previo a las elecciones de 2005, canalizó grandes cantidades de dinero desde su propia empresa a diversas circunscripciones muy reñidas antes de que el límite por candidato empezara a contar, consiguiendo finalmente una gran ventaja económica y electoral en tales circunscripciones. Así lo explicaba en 2007 el Entrevistado 4, Secretario del CSPL:

There are issues at the moment about the opposition party being funded by a wealthy businessmen, who is pumping money into the marginal constituencies in between elections, so when election is called, the party in those constituencies is much better prepared to fight the election.

Puesto que tales donaciones no se realizaban estrictamente durante la campaña, sino antes, no estaban sujetas a límite cuantitativo alguno. Por ello los laboristas abogaban ahora por establecer un límite anual al gasto invertido por cada partido tanto en el nivel nacional

⁵¹⁷ La PPERA establecía un límite máximo al gasto electoral en 20 millones de libras. Excepcionalmente, para las elecciones generales de 2001, se estableció en 15 millones. El objetivo de los partidos era ahora limitar el gasto a esa cantidad para todas las elecciones generales.

⁵¹⁸ En tales casos la cuantía máxima a gastar es menor de 20 millones de libras. En el caso del referéndum el límite al gasto se situaría entre diez semanas y seis meses, según lo que se estipulara en cada caso (ver Electoral Commission, 2010a:26).

como por candidato, de manera que se limitara también el gasto ordinario y no solo electoral. Como argumentaban los laboristas:

The Conservative Party has sought to take advantage of this situation. Through his company [...], the Conservative Party Treasurer [...] donated over Pounds 770,000 to over 60 local Conservative associations in the two years prior to the 2005 general election. [...] Therefore we believe that there is a strong case for year-on-year expenditure caps at the national level and at the local level if we are to seriously arrest the 'arm race' in party expenditure (Labour Party, 2006:23).

Pero, si bien los laboristas estarían dispuestos a apoyar un incremento de la financiación pública directa para los partidos, así como el establecimiento de un límite anual al gasto (electoral y ordinario, y tanto nacional como por candidato), no ocurría lo mismo con la tercera de las medidas disputadas: la limitación en la cuantía de las donaciones recibidas por los partidos (columna C). Una medida que se iba dibujando como clave para evitar el desprestigio de la clase política a raíz de los sucesivos escándalos, y que cada vez cobraba más sentido ante las sospechas de que el dinero recibido de los grandes donantes fuese de algún modo “interesado”. En concreto, tanto los conservadores como los liberales demócratas proponían el establecimiento de un límite máximo a las donaciones de 50.000 libras por persona (física y jurídica) y año.

No obstante, y pese a la importancia de la medida, los laboristas se negaban a su aplicación, convirtiéndose este en uno de los principales escollos de la reforma. Y ello por una razón económica de peso: una medida de tales características afectaría a los ingresos procedentes de los sindicatos, principal fuente de financiación laborista. Como explicaba el Entrevistado 13, MP laborista desde 1997 hasta 2010: “The only reason why a lot of people in my party are against donation caps is because of the economic link between trade unions and the Labour Party”. O, como argumentaba el Entrevistado 10, también MP laborista:

What labour is saying is that we don't want donations to be reduced in size because that would cut the union donations, but we want an overall limit on spending because that would cut the extra money the Conservatives are given [by Ashcroft]. The Conservatives say 'we want a limit on donations because that would affect the trade unions'. [...] So both parties, to be honest, have a different view of what a limit may look like, to some extent to their own advantage.

Según se muestra en la Tabla 4.16, pese a que este partido recibía un gran número de donaciones sindicales de menos de 50.000 libras (especialmente en 2005, con 875 donaciones recibidas), la cuantía obtenida vía grandes donaciones (mayores de 50.000 libras) resulta muy superior a la cuantía recibida vía donaciones menores de esa cantidad. Por tanto, si se llegara a aplicar el límite a las donaciones en 50.000 libras, tal y como defendían los partidos de la oposición, el PL tendría que haber renunciado a un total de

79.679.793 de libras desde la aprobación de la PPERA 2000, de ahí su oposición al establecimiento de esta medida.

Tabla 4.16: Número de donaciones sindicales menores y mayores a 50.000 libras recibidas por el Partido Laborista y cuantía total (2001-2010). En libras.

Año	Nº donaciones <50.000£	Cuantía Económica de las Donaciones Sindicales <50.000£	Nº donaciones >50.000£	Cuantía Económica de las Donaciones Sindicales >50.000£
2001	663	2.368.598	28	7.433.444
2002	528	1.741.424	27	4.967.263
2003	441	2.219.007	28	5.811.652
2004	574	2.688.817	30	8.133.370
2005	875	3.020.501	31	8.956.319
2006	542	1.323.009	35	7.292.470
2007	811	2.014.408	27	9.356.084
2008	624	1.569.910	24	7.823.203
2009	604	1.596.057	24	8.302.255
2010	724	2.187.221	26	11.603.733
Total	6.386	20.728.952	280	79.679.793

Fuente: Registro de donaciones de la *Electoral Commission* (2001-2010). Elaboración propia.

Una postura que siguió defendiendo el partido incluso a partir de 2006, cuando el Gobierno por fin tomaba el liderazgo de la reforma. Y ello aun sabiendo que los conservadores apoyarían fervientemente dicho límite a las donaciones. Existían razones económicas de peso en el PL para no aceptarlo. En concreto, este justificaba su desacuerdo aludiendo, por un lado, al impacto negativo que esta podría tener en la competencia electoral entre los partidos en beneficio de los *tories*:

A cap at Pounds 50,000 on all individuals and organisations has been proposed by the Conservative Party, but would give that party a wholly unacceptable funding advantage. [...] [S]uch a cap would have little impact on the Conservative Party, which would be able to draw on a large number of relatively wealthy donors, each of whom would regularly be able to donate Pounds 50,000. [...] In contrast, the other political parties are unable to draw on similar sources of wealth and therefore the system would still remain imbalanced, with the Conservatives able to raise significantly more money (Labour Party, 2006:17).

Por otro, apuntando a la posibilidad de que los partidos se saltaran el susodicho límite, sin posibilidad de ser controlados: “It was principally for reasons of evasion and avoidance that contribution caps were rejected by the Committee on Standards in Public Life” (Labour Party, 2006:18). Algo paradójico que fuera expuesto como argumento por parte del PL, quien en otros aspectos de la ley —por ejemplo, en el referido a los préstamos obtenidos por los partidos— había sido el que más había abusado de las lagunas jurídicas contenidas en la PPERA 2000 para evitar ser controlado.

Y todo ello para acabar argumentando que el apoyo a tal medida no era más que una estrategia oportunista de los *tories* para destruir la relación económica existente desde siempre entre los sindicatos y el PL:

The Conservative Party in particular has adopted an aggressively partisan approach to this particular aspect of the party funding debate that is derived from pure political opportunism (Labour Party, 2006:19).

b) Partido Conservador

El Partido Conservador se mantuvo reticente a la reforma del sistema de financiación de partidos hasta 2006, cuando, en un intento por distanciarse del escándalo *loans-for-peerages* en el que el Gobierno estaba implicado, decidía posicionarse en favor del cambio. Un viraje muy importante en el que tuvo que ver tanto un empeoramiento de su situación económica (a partir de 2003, pero, sobre todo, en 2005 —ver Tabla 4.13—), como el hecho de que el PC se había estado beneficiando también de las lagunas existentes en la PPERA 2000 con respecto a la cuestión de los préstamos.⁵¹⁹ Como se reconocía desde el propio partido en 2006:

Parties are being squeezed by a steady decline in traditional sources of funding. At the same time, they are finding it increasingly hard to attract other forms of funding in ways that can command public confidence. Reform is essential if parties are to be able to operate effectively in the twenty-first century (Tyrie, 2006:4).

Como ya se dijo, antes de 2006 los conservadores se habían opuesto tajantemente a la reforma en general y, en concreto, al incremento de la financiación estatal: “State funding will ossify our parties. The need constantly to refresh support through the financial and membership base is the best possible stimulus to the vitality of any party”.⁵²⁰ Es más, todo cambio de posicionamiento laborista encaminado a incrementar la financiación pública había sido criticado por los *tories* como una forma interesada de paliar las propias carencias económicas del partido a costa de los contribuyentes:

Membership of the Labour party is collapsing. The base of new Labour entrepreneurs who funded it is vanishing, and it is increasingly becoming almost entirely dependent on trade union funding. I would find it distasteful if the Government wanted to [...] provid[e] political parties with millions more pounds of state funding in a bid to dilute

⁵¹⁹ Como se publicaba en la prensa en 2003: "The Conservatives have had to raise Pounds 4 million in emergency loan to sep the party afloat until the end of the year after suffering a huge drop in income from wealthy donors" (*The Times*, 18/10/2003, "Tories short of cash as big donors desert the leader", p.1). Además, desde finales de 2003 se había venido acusando puntualmente a los *tories* de conceder títulos nobiliarios o favores políticos a cambio de donaciones para el partido (ver *The Times*, 12/12/2003, "Successive Tory treasurers have been accused of selling honours of political favours in return of donations", p.18) .

⁵²⁰ Michael Ashcroft, Partido Conservador, en *The Times*, 17/05/2002, "Parties need many more members, not more subsidy", p. 22.

the power of the trade unions over their own party (Jonathan Djanogly, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 21 de julio de 2004, vol. 424, par.82WH).

Las razones eran fundamentalmente dos: en primer lugar, porque, como ya se expuso, la estructura de financiación del PC, basada tradicionalmente en las cuotas de afiliación y en las donaciones individuales y de empresas recibidas, se mantuvo tras la entrada en vigor de la PPERA 2000. Es decir, los ingresos del partido seguían descansando fundamentalmente en tales partidas, especialmente en las donaciones tanto individuales como corporativas.

Según se observa en la Tabla 4.17, el peso de tales donaciones sobre el total de ingresos de los *tories* supera el 40% en todos los años considerados (a excepción de 2003), llegando incluso al 68% en 2010. Un peso nada comparable al que representan tales donaciones para el PL, que en el mejor de los casos alcanza el 25%. Por tanto, esta estructura de financiación, acorde con la concepción liberal de la política propia de los conservadores, les llevó durante muchos años a defender la idoneidad de la financiación privada frente a la financiación pública. Más aun teniendo en cuenta que la opinión pública británica se posicionaba en contra de esta.

Tabla 4.17: Total donaciones de personas físicas y de empresas recibidas por cada partido con respecto al total de ingresos (2001-2010). En libras.

Año	PARTIDO CONSERVADOR			PARTIDO LABORISTA			PARTIDO LIBERAL DEMOCRATA		
	Donaciones individuales + empresas (A)	Total ingresos (B)	% A/B	Donaciones individuales + empresas (A)	Total ingresos (B)	% A/B	Donaciones individuales + empresas (A)	Total ingresos (B)	% A/B
2001	13.141.268	23.294.000	56,4	2.062.682	35.534.000	5,8	1.001.193	5.033.286	19,9
2002	4.219.535	9.928.000	42,5	4.229.858	21.184.000	20,0	528.141	3.694.525	14,3
2003	4.039.887	13.619.000	29,7	6.535.403	26.940.000	24,3	1.189.278	4.096.280	29,0
2004	9.784.691	20.041.000	48,8	4.481.069	29.312.000	15,3	2.221.454	5.060.121	43,9
2005	13.870.481	24.227.000	57,3	9.035.581	35.304.000	25,6	4.763.502	8.582.035	55,5
2006	17.189.460	30.866.000	55,7	2.865.549	25.823.000	11,1	2.486.965	5.781.395	43,0
2007	19.889.044	33.509.000	59,4	8.188.791	32.358.000	25,3	2.861.349	5.520.499	51,8
2008	16.945.351	32.361.000	52,4	7.590.733	34.012.000	22,3	2.406.690	5.473.256	44,0
2009	24.751.244	41.984.000	59,0	4.421.642	26.798.000	16,5	3.466.743	6.497.013	53,4
2010	29.683.999	43.143.000	68,8	6.165.779	36.270.000	17,0	4.434.781	9.637.354	46,0

Fuente: Registro de donaciones de la *Electoral Commission* (2001-2010). Elaboración propia.

En segundo lugar, porque, como ya se mostró en la Tabla 4.12, el PC era la formación que más se beneficiaba de la financiación pública directa en esos momentos, por ser el principal partido de la oposición. Debido a esto, un incremento de la financiación pública (sobre todo, en caso de que se extendiera al partido del Gobierno, como este apoyaba) le restaría ventaja competitiva con respecto a su rival. De ahí que, además de un interés

genuino por hacer prevalecer la financiación privada sobre la pública, el PC tuviera un interés instrumental en no incrementar las subvenciones estatales a los partidos.

Pero a partir de 2006 la posición del partido cambiaba con respecto a la financiación pública, coincidiendo con un déficit registrado de 14,5 millones de libras en 2005 y con la publicación del caso *loans-for-peerages*, a partir del cual los préstamos tendrían que ser publicados al igual que las donaciones. Puesto que esto previsiblemente limitaría tal fuente de ingresos para el partido, los *tories* ahora abogarían por incrementar la financiación pública. Como expresaba su portavoz en el seno del *Constitutional Affairs Select Committee*:

State funding, if it can be implemented on the basis of consensus, can address the problems caused by the abuses and scandals of recent years and can contribute to the vital process of restoring public confidence (HC Constitutional Affairs Select Committee, 2006:45, par.119).

En concreto, los *tories* volvían a defender el establecimiento de un sistema de financiación pública indirecta que desgravara a aquellos ciudadanos que realizaran donaciones a los partidos de una cuantía no superior a 3.000 libras al año, un método por el que ya apostaron los conservadores desde antes de la PPERA 2000 y al que se oponían los laboristas. Las expectativas de beneficio de los *tories* en detrimento de los laboristas, les llevó a apostar por esta forma de financiación pública, la cual incentivaría el número de pequeñas donaciones individuales recibidas.

Asimismo, los conservadores también apostaban por establecer un límite cuantitativo más estricto al gasto electoral en el nivel nacional (columna B), aunque no estaban de acuerdo con establecer un límite global que incluyera todo el gasto incurrido por los partidos. De hecho, y a diferencia de los laboristas, no estaban de acuerdo en establecer un límite al gasto ordinario, a pesar de ser ahí donde más gasto se producía en términos comparativos. Estaba claro que el beneficio que les reportaba el denominado "dinero Ashcroft" recibido en época no electoral y en el ámbito local (por circunscripción), llevaba a los *tories* a no querer modificar la PPERA 2000 en esa línea. Si bien argumentaban sus reticencias aludiendo a la posición ventajosa de la que gozaba el partido del Gobierno con respecto al resto de formaciones en lo referido a la publicidad y comunicación en época no electoral:

A cap on non-general election spending would be disadvantageous to opposition parties because the Government would have all Government communication networks at his disposal during these periods of time (HC Constitutional Affairs Select Committee, 2006:31, par.85).

Pero no solo existían estos puntos de desacuerdo, si no que, como antes se dijo, las discrepancias entre los principales partidos se acrecentaban en lo tocante al establecimiento de un límite máximo a las donaciones (columna C). En esta cuestión, el viraje experimentado por el PC fue radical. De mantener una posición contraria al establecimiento de cualquier impedimento a las donaciones —"In a free society it is right that all voters, including the well-off, should be free to donate to causes in which they believe" (Electoral Commission, 2004:80)—, el partido pasó a convertirse en el principal abanderado del establecimiento de un límite máximo a la cuantía de las mismas a partir de 2006: "A cap on all corporate, institutional and trade union funding of 50,000 per annum, in cash or in kind should be introduced [...]" (HC Constitutional Affairs Select Committee, 2006:37, par.102). Es más, los *tories* decían estar dispuestos incluso a prohibir, en el largo plazo, las donaciones de personas jurídicas:

In the longer term and after a transitional period, all corporate, institutional and trade union funding of parties should be ended [...]. Electoral politics should primarily be a matter for individuals, not well-heeled pressure groups, trade unions or corporations" (HC Constitutional Affairs Select Committee, 2006:37, par.102).

Estratégicamente esta medida les interesaba a los conservadores para eliminar la influencia económica y política de los sindicatos en el seno del PL⁵²¹, a la par que no les supondría a ellos un perjuicio importante en términos económicos. Como explicaba la Entrevistada 11, Subdirectora del grupo de presión *Unlocked Democracy*:

There's a lot of politics in that policy. Partly, it's a changing nature of company donations, companies generally are donating less, and it's more things like unincorporate associations that are donating more money. So, partly it is a shift on who is donating the Conservative Party, and it's also that they are happy to limit corporate donations with the aim of banning trade union donations to the Labour Party. The Conservatives would not lose very much by banning corporate donations, but what they would do is to increase pressure in the Labour Party to end the financial relationship with trade unions.

c) Partido Liberal Demócrata

Desde la legislatura anterior (2001-2005), los liberales demócratas habían sido los principales instigadores de la reforma del sistema de financiación. Y ello tanto en la dirección de incrementar la financiación pública, como en la de establecer un límite tanto al gasto electoral y ordinario, como a las donaciones individuales y corporativas, con el fin de

⁵²¹ Y ello porque, según los Conservadores, "[...] Trade Unions have effective control of over half the funding. In return, they expect access and influence" (Tyrie, 2006:3).

optimizar su situación económica con respecto a la de las dos principales formaciones. Como expresaba el Entrevistado 13, MP Laborista desde 1997 hasta 2010, en relación con la posición de los liberales demócratas en esta materia: “They would go for the most destructive regimen possible on donations and outspending because they cannot raise as much money as the larger parties”.

En el primer caso (columna D), el interés estratégico por la financiación pública se materializaba en el apoyo a la introducción de financiación pública directa. Si bien todo lo que supusiera incrementar los ingresos procedentes del Estado, aunque fuera de forma indirecta (*tax relief*) como apoyaban los *tories*, sería bien acogido por el partido.

En cuanto al límite al gasto (columna B), los liberales demócratas apoyaban un sistema más estricto tanto en época electoral como no electoral, de forma que no solo se limitara cuantitativamente el gasto electoral, sino que se controlara también de forma global, incluyendo el gasto ordinario, hasta el momento sin controlar. Cualquier control al gasto les beneficiaría, situándoles en una situación algo menos desfavorable en la competencia electoral.

Por otra parte, con respecto a las donaciones individuales y corporativas (columna C), el hecho de que los liberales demócratas fueran receptores fundamentalmente de donaciones de pequeña cuantía (ver Tabla 4.15), les llevó a abogar de manera reiterada por su limitación; e incluso, llegaron a proponer la supresión de la financiación privada en el caso de que los partidos decidieran acogerse a la financiación pública. Algo que fue expresado en reiteradas ocasiones en sede parlamentaria, cuando esta formación introducía los debates sobre la materia con el argumento de que la excesiva dependencia de las grandes donaciones por parte de los dos principales partidos habían minado la confianza en el sistema de partidos. Argumento este que también utilizaron para justificar la necesidad de que los préstamos fueran declarados en igualdad de condiciones que las donaciones y que fue posteriormente abanderado por el Gobierno y su partido, así como secundado por los *tories*.⁵²²

Por tanto, según lo expuesto hasta aquí, existía acuerdo entre los principales partidos en torno a la necesidad de publicitar los préstamos recibidos por estos en el futuro, en limitar más el gasto nacional de los partidos en época electoral, e incluso en incrementar la financiación pública (ya se vería de qué forma). No obstante, no ocurría lo mismo con

⁵²² Fue la *Electoral Commission* la que inicialmente propuso que los préstamos se hicieran públicos de manera informal, si bien los liberales fueron los principales instigadores de que tal propuesta se convirtiera en un requisito exigido por Ley. Una cuestión que asumió el Gobierno y que se plasmó en la enmienda a la *Electoral Administration Act* 2006.

respecto a dos puntos: la limitación cuantitativa de las donaciones —a la que se negaban los laboristas—, y la limitación del gasto ordinario por candidato —a la que se negaban los conservadores—, convirtiéndose ambas cuestiones en la piedra angular del fracaso de las conversaciones guiadas por Sir Hayden Phillips en octubre de 2007.

Para los *tories*, este fracaso se debió a las reticencias del partido del Gobierno a aceptar lo que para ellos era la clave de la reforma: el establecimiento de un límite máximo a las donaciones tanto de personas físicas como jurídicas, que afectaría a la relación económica de los laboristas con los sindicatos. Según se explicaba desde el PC en sede parlamentaria:

We regret the collapse of the cross-party talks on funding, but let us be clear about the cause of the collapse: the cause is the fact that the Labour party cannot kick its dependency on trade unions funding. We support a comprehensive cap on donations, to apply to individuals, companies and trade unions. The Labour party, however, is unwilling to give up the Pounds 8 million of affiliation fees (Nick Herbert, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 7 de noviembre de 2007, vol. 467, par.223).

Para los laboristas, por el contrario, la clave del fracaso se hallaba en la negativa de los conservadores a aceptar cualquier límite al gasto ordinario en el nivel local, que afectaría a la forma en la que estos canalizaban dinero a las respectivas circunscripciones en época no electoral y, por tanto, fuera de todo control. Como se exponía en sede parlamentaria por parte del Gobierno laborista:

The fundamental issue that Hayden Phillips raised [...] was that of spending limits. [...] It is a surprise to all of us engaged in those negotiations [...] to hear that the Leader of the Opposition say that he does not believe a global spending limit year by year is right or necessary (Jack Straw, HC Hansard Debates, 4 de diciembre de 2007, vol.468, par.713-714).

De hecho, como se decía desde el PL, el PC había abandonado las negociaciones guiadas por Sir Hayden haciendo que las negociaciones fracasaran:

[...] a comprehensive reform package was not achieved by the inter-party talks owing to the unilateral decision of the Conservative Party to walk away from a draft agreement put to the parties by Sir Hayden Phillips (Jack Straw, HC Hansard Debates, 4 de diciembre de 2007, vol.468, par.707).

Para los liberales demócratas, sin embargo, la culpa del fracaso de las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips la tenían los dos grandes partidos. Como afirmaba el Entrevistado 5, miembro de la Cámara de los Lores perteneciente al PLD:

Conservatives are anxious to avoid very strict controls over the investments in marginal sities [the Ashcroft money], and the Labour Party is anxious to maintain as much freedom as possible to the Union to contribute.

O, como explicaba el Entrevistado 12, también perteneciente al PLD:

The idea that you get some consensus between the political parties is unlikely because the two major parties are interested in maintaining the system of big donations, whatever they might say.

Y es que, como argumentaba el Entrevistado 4, Secretario del CSPL, en 2007, la falta de acuerdo de los partidos sobre el contenido de la reforma a la altura de 2007 se debía a la dinámica auto-interesada en la que estaban insertos, de forma que cada uno buscaba atacar al contrario para beneficiarse individualmente en términos económicos: “It’s a quid pro quo. And that is where the agreement breaks down because they won’t agree to any proposals to give the other parties financial advantage”. O, como argumentaba en la misma línea el Entrevistado 14, MP conservador desde 1997 hasta 2010:

All parties see that attacking one party would benefit the other [...]. So, at the moment that is such an impasse. It’s not making any progress. Each party has identified something that is wrong but no one is prepared to give up their own side of it. So I think it’s one of those situations where they are not gonna reach agreement in the near future.

El consenso entre los partidos se proclamaba necesario para acometer la reforma del sistema. Según expresaba el Entrevistado 4, Secretario del CSPL, a la altura de 2007, no hacerlo así sería muy impopular:

They don’t need consensus but it’s very very unpopular if they do it without consensus. Reputationally, that’s not good. It would cost further electoral damage to the government.

Por tanto, aunque lo cierto es que el Gobierno laborista podría haber seguido con el proceso hasta aprobar una nueva regulación, la falta de consenso generó como resultado el statu quo. Una situación que llegó a su punto final cuando el PC decidió ausentarse de las negociaciones inter-partidistas sobre la reforma. Como se decía desde el PL:

The Conservative Party withdrew from the talks because in the end of it felt that it was more to its advantage to be out of them than to be in them (Alan Whitehead, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol. 481, par.98).

Con ello se daba por concluido el primer intento formal iniciado por el Gobierno, y secundado por el resto de formaciones, de reformar el sistema de financiación británico en pro de una mayor transparencia.⁵²³ No obstante, los acontecimientos venideros hicieron que la necesidad de reformar la PPERA 2000 siguiera estando presente en el discurso político. Los partidos no podían negarse a seguir tratando la cuestión, después de que las

⁵²³ Sin contar la mejora que supuso la inclusión de la cláusula relativa a la publicidad de los préstamos en la *Electoral Administration Act 2006*.

conclusiones de Sir Hayden Phillips hubieran puesto en evidencia las lagunas del sistema vigente y la necesidad de reformarlo. Y menos aún cuando un nuevo escándalo de financiación se hacía público en los medios, el cual dejaba entrever nuevamente la escasez de recursos del partido del Gobierno.

El conocido como *Abraham affaire* (noviembre 2007), relacionado con la financiación del PL a través de subterfugios ilegales, supuso un revulsivo en el nuevo Gobierno laborista de Gordon Brown para abanderar nuevamente la reforma del sistema de financiación. Un escándalo que coincidía con la caída en picado de los laboristas en las encuestas de intención de voto, quedándose a una distancia de 13 puntos por debajo de los *tories*, la mayor desde la época de Thatcher.⁵²⁴

Dado que el relevo al frente del Gobierno se produjo antes de que acabara la LIV Legislatura, la composición parlamentaria que acompañaría al ejecutivo encabezado por Brown sería la misma que la resultante de las elecciones generales de 2005 (ver Cuadro 4.10). No obstante, a diferencia de cuando Blair ganó las sucesivas elecciones desde 1997, la posición de Brown como nuevo Primer Ministro y como líder laborista era muy delicada. De ahí que el nuevo escándalo le hiciera reaccionar rápidamente. Más aún después de la situación de desprestigio que había llevado a Blair a dimitir, y a la que los escándalos de *sleaze* habían contribuido negativamente.

La lección estaba aprendida. El nuevo escándalo, al que se le unieron otros vinculados al mal uso del dinero público en el Parlamento, generó los incentivos necesarios en el Gobierno de Brown para actuar rápidamente ante los hechos acaecidos.⁵²⁵ Algo a lo que sin duda contribuyó el reiterado discurso del Presidente del CSPL incitando a la reforma del sistema⁵²⁶, así como los informes de dos *think-tanks* (*Policy Exchange* y *Joseph Rowntree Reform Trust*) publicados en abril de 2008 que argumentaban en esa misma línea.⁵²⁷

⁵²⁴ Ver *Daily Mail*, 27/11/2007, "Sleaze back to haunt brown; Labour chief resigns as the row over donations escalates 'A very sleazy business altogether'", p. 1.

⁵²⁵ A esto también contribuyó el veredicto oficial de la investigación sobre el *loans-for-peerages scandal*, que concluyó que el PL y sus donantes "were guilty of a deliberate attempt to stretch the loophole on whether Pounds 14 million in loans should have been publicly declared" (*Daily Mail*, 19/12/ 2007, "Cash for honours: Labour broke spirit of the law, say MPs", p. 10).

⁵²⁶ También desde el CSPL se insta a la reforma: "it must be top f the list for the leader of all political parties if trust with the general public is to be rebuilt" (Christopher Kelly, Chairman del CSPL, en *Daily Telegraph*, 19/01/2008, "Sleaze watchdog knows all the old Whitehall tricks", p. 14). O como se decía en *The Observer* (3/02/2008, "Leader: Parties must unite to remove the taint of sleaze", p.7): "Christopher Kelly is worried that public confidence in the political system is now at the same level as when John Major's government was beset by allegations of sleaze in the mid-nineties".

⁵²⁷ Ver Gough (2008) y Wilks-Heeg (2008).

En este contexto, el 16 de junio de 2008 el Gobierno introducía el *White Paper on party funding and expenditure in the UK*⁵²⁸, coincidiendo con una situación de *sleaze* generalizada. Es decir, un proyecto de reforma que se centraría fundamentalmente en una cuestión en la que el Gobierno y su partido estaban especialmente interesados: el establecimiento de un límite más estricto al gasto electoral con objeto de reducir el esfuerzo económico invertido en campaña. Hay que recordar que en 2005 los partidos habían alcanzado el mayor déficit registrado en la etapa contemporánea y, aunque se habían recuperado en los años posteriores, la proximidad de las elecciones generales de 2010 exigía tomar una medida urgente para evitar un déficit similar en el futuro. Algo que interesaba especialmente al PL para limitar el gasto del PC, que desde 2006 hasta 2010 había registrado un gasto anual superior al de los laboristas.

Con ello el Gobierno establecía un nuevo punto de partida acorde con sus intereses. Junto a esta, otras cuestiones fueron incluidas *ex novo* en el *White Paper* del Gobierno: la reforma de la composición y de los poderes investigadores de la *Electoral Commission*, la regulación de las denominadas *unincorporated associations*, y la flexibilización de los límites establecidos en la PPERA 2000 para la recepción de donaciones anónimas.

Sin embargo, ni la introducción de financiación pública directa e indirecta —sobre la que parecía haber acuerdo durante las negociaciones promovidas por Sir Hayden—, ni el establecimiento de un límite máximo a las donaciones —que apoyaban los conservadores y liberales demócratas, que incluso había propuesto Sir Hayden Phillips—, ni siquiera la introducción de un límite global al gasto, ni de un límite al gasto ordinario por candidato —defendido por los propios laboristas anteriormente y al que se oponían los *tories*— aparecían en el contenido del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno. Como se decía al respecto en el *White Paper*:

The Government does not intend to legislate in the short term to introduce Sir Hayden's proposals on donation caps, state funding or a single all-encompassing national spending limit, but will continue to advance the case for such fundamental reform within the context of further and wider discussions (Gobierno, 2008:8).

La razón de ello estaba en la supuesta falta de consenso interpartidista sobre tales cuestiones, de manera que, como no era posible hacer una reforma en profundidad, lo mejor era hacer una reforma de mínimos para incrementar la transparencia en el sistema (Gobierno, 2008:8).

⁵²⁸ Gobierno (2008).

De hecho, la urgencia por recuperar la confianza ciudadana, junto con la necesidad de incrementar la transparencia del sistema de financiación fueron presentados por el Gobierno como los objetivos básicos de la reforma. Como exponía el Ministro de Estado en sede parlamentaria:

The Bill is founded on [...] fundamental principles. First, our democracy depends on the public having trust in political parties [...]. Secondly, there must be greater transparency in the funding of political parties, more effective powers for these scrutinising the conduct of elections, and an end to the arm race in party political spending (Mr. Michael Wills, Ministro de Estado, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.120).

Si bien lo cierto es que, con esta iniciativa, el debate en torno a la reforma del sistema de financiación pasaba a tener un nuevo punto de partida: el establecido por el Gobierno. Este hacía tabla rasa de una parte de lo anterior para centrarse ahora en aquellas cuestiones hasta ese momento no contempladas en el seno de la investigación guiada por Sir Hayden Phillips, y sobre las que el PL mostraba especial interés.

Ahora bien, ¿qué pensaban los tres principales partidos sobre ese nuevo punto de partida? ¿Cuáles eran sus intereses con respecto al contenido de la reforma tras el fracaso de las conversaciones inter-partidistas? El análisis de los debates parlamentarios entre 2007 y 2009 sobre financiación de los partidos nos dará las claves para responder a estas preguntas (Cuadro 4.12).⁵²⁹

Cuadro 4.12: Intereses en torno al contenido de la reforma del sistema de financiación por parte del Partido Laborista, del Partido Conservador y del Partido Liberal Demócrata (2007-2009).

	Límite al gasto (A)				Límite a las donaciones (B)		Incremento Financiación Pública (C)		Reformar Electoral Commission (D)		Regulación unincorporated associations (E)	Ampliar posibilidad de donaciones anónimas (F)
	Electoral	Ordinario	Nacional	Candidato	Persona Física	Persona Jurídica	Directa	Indirecta	Politización nombramientos	Más poder sancionador		
Partido Laborista	SÍ	--	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SÍ	SI
Partido Conservador	SÍ	--	SÍ	NO	SI	SI	NO*	SÍ	SI	SI	NO	SI
Partido Liberal Demócrata	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SI	SI	SÍ	SÍ	SI	SI	SÍ	NO

Elaboración propia. *Estarían dispuestos a incrementar la financiación pública directa siempre que fuera en paralelo al establecimiento de un límite a las donaciones.

⁵²⁹ HC Hansard Debates, 7 noviembre 2007, vol. 467; HC Hansard Debates, 19 nov 2007, vol. 467, Political parties: finance; HC Hansard Debates, 4 de diciembre de 2007, vol. 468, Opposition day, political parties (funding); HC Hansard Debates, 11 diciembre 2007, vol. 469; Donations (political parties); HL Hansard Debates, 5 de diciembre de 2007, vol. 696, Political parties: funding. A esto hay que sumarle los debates sobre el proceso legislativo de la PPEA 2009 (ver ANEXO DOCUMENTAL).

a) *Partido Laborista*

En primer lugar, el PL tenía un gran interés por poner en marcha cuanto antes la reforma del sistema en la dirección marcada por el Gobierno de Brown. Su implicación en el *Abrahams affair*, unido a la urgencia por acabar con el denominado *Ashcroft Money*, que beneficiaba al PC en época no electoral, convertían en ineludible la aprobación de la nueva ley antes de las siguientes elecciones generales. No obstante, cualquier limitación al gasto ordinario por candidato, no contaría con el apoyo de los conservadores y obstruiría el consenso, tal como ocurrió en el anterior proceso de reforma liderado por Sir Hayden Phillips. Así lo expresaba un MP laborista en la Cámara de los Comunes:

It is hugely important to implement the Bill in good time before the next election. [...] My prospective opponents in my constituency are the recipients of Ashcroft money, which gives them an unfair advantage. It is important to proceed as far as possible with the Bill, which essentially will right the wrongs in the 2000 Act. Any attempt to put spending or donation caps in the Bill, desirable as those things might be, would undoubtedly be the cause of further delay (Martin Linton, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.84).

Puesto que al PL le interesaba esta vez que la reforma saliera adelante, incluyó una nueva cláusula en su propuesta de ley también encaminada a reducir el “dinero Ashcroft”, pero por otra vía: ampliando el periodo en el que el control del gasto electoral por candidato se haría efectivo (columna A), de forma que este empezara a contabilizarse no una vez que se convocaran las elecciones y que el candidato fuera nombrado como tal, sino en el momento en el que se invirtiera dinero en apoyo de tal candidato.⁵³⁰ Es decir, la idea ya no era establecer un límite cuantitativo al gasto total (como se defendía en 2006), sino ampliar el periodo de tiempo en el que la financiación electoral de los candidatos quedaría bajo control. Y esto con la finalidad de evitar que el tesorero de los *tories*, Lord Ashcroft, siguiera realizando grandes donaciones a candidatos concretos en aquellas circunscripciones más reñidas con antelación a que el límite al gasto estipulado en la PPERA 2000 y en la RPA 1983 comenzara a contar. Esto es, 365 días antes de la celebración de los comicios en el nivel nacional y unos 25 días en el nivel de candidatos. Una práctica muy recurrente por parte de los conservadores, y que los laboristas pretendían limitar a través de la reforma de la ley. Así, aumentando el periodo controlado antes de las elecciones, reducirían la desventaja económica que sufrían los laboristas en este punto.

⁵³⁰ Este sistema suponía una vuelta al sistema que existía antes de la PPERA 2000 y que se cambió por considerarse poco efectivo. El interés del PL por limitar el “dinero Ashcroft” le llevó a tomar esa decisión de forma que en el momento en el que se hicieran donaciones a una circunscripción concreta en apoyo de un candidato, el límite comenzara a contabilizarse, independientemente de que se hubiesen convocado o no las elecciones.

No obstante, esta medida no era tan radical como la propuesta defendida por los propios laboristas meses antes, y que consistía en limitar cuantitativamente el gasto total de los partidos, tanto electoral como ordinario. Ahora bastaba con limitar la posibilidad del “dinero Ashcroft” incrementando los controles, y como mucho, reducir, además, el gasto electoral en el nivel nacional de 20 a 15 millones de libras. Una cuestión, esta última, sobre la que existía acuerdo entre los partidos.

En segundo lugar, otra de las medidas que apoyaban los laboristas también tenía que ver con la forma en la que los *tories* se habían beneficiado de las lagunas contenidas en la PPERA 2000. En concreto, con la falta de regulación de las denominadas *unincorporated associations* (columna E). Un término bajo el cual se englobaría a cualquier ente sin una forma legal regulada (asociaciones de inquilinos, clubes, etc.) y que como tal, no tendrían obligación alguna de declarar la procedencia de sus recursos ni la identidad de sus miembros en caso de que realizaran una donación a un partido político. Esto había permitido que, a través de las *unincorporated associations*, se canalizara dinero a los partidos procedente de empresas o personas en principio no aptas para donar, por ejemplo, donantes extranjeros. Y que también se canalizaran a través de esta vía donaciones individuales o corporativas de gran cuantía, evitando así el requerimiento legal de publicar los datos del donante, que sería obligatorio en caso de que tales aportaciones se hicieran directamente al partido.

De hecho, las sospechas de que el PC hubiera estado recibiendo donaciones de ricos extranjeros vía *unincorporated associations*, generó los incentivos necesarios en los laboristas para querer controlar esta vía opaca de ingresos que estaba beneficiando a su principal rival. Un peligro que se acrecentaba si se tienen en cuenta dos factores. Por una parte, que el PC era la formación que recibía más ingresos vía donaciones de *unincorporated associations* (Tabla 4.18). Especialmente, a partir de 2005, cuando el peso de tales donaciones llegaba a alcanzar el 6,4% del total de ingresos del partido en ese año, con una cifra absoluta de más de un millón y medio de libras. Cifra que se mantuvo con altibajos desde 2005 hasta 2010, y que resultaba muy superior a las recibidas por los laboristas y liberales demócratas en el mismo periodo. Por otra parte, que el PC era la formación que recibía donaciones procedentes de *unincorporated associations* de mayor cuantía (Tabla 4.19). Mientras que laboristas y liberales recibían numerosas aportaciones menores de 50.000 libras, e incluso el PL llegó a recibir alguna donación puntual de entre 50.001 y 150.000 a lo largo del periodo, el PC era el único que recibía aportaciones de entre 150.001 y 250.000 libras, y mayores de 250.000. Una tendencia a recibir donaciones de

gran tamaño que se acentúa a partir de 2006, y que coincide con las primeras sospechas de que el PC estaba recibiendo grandes donaciones de este tipo con objeto de saltarse la obligación legal de publicar los datos de los donantes individuales que realizaban tales aportaciones.⁵³¹ De ahí el interés de laboristas y también de liberales demócratas por controlar esta fuente de ingresos que beneficiaba al principal partido de la oposición. La justificación de la medida, sin embargo, no era otra que la necesidad de mejorar la transparencia en el sistema. Como exponía Jack Straw en el Parlamento:

There has been widespread concern that a loophole in the 2000 act has allowed certain unincorporated associations to obscure the original source of donation to parties. Therefore, as the Phillips review proposed, those will be better regulated [...] (Jack Straw, Secretario de Estado de Justicia, HC Hansard Debates, 16 de junio de 2008, vol.477, par.692-693).

Pero, si bien en este caso al partido del Gobierno le interesaba incrementar el control y la transparencia, no ocurría lo mismo en lo referente a las donaciones anónimas, tercero de los puntos a tratar (columna F). En este ámbito, tanto los laboristas como los conservadores coincidían en que era necesario incrementar el límite de 200 libras establecido en la PPERA a partir del cual sería obligatorio registrar y publicar las donaciones recibidas. El resultado de todo ello sería incrementar la cantidad de donaciones anónimas en el sistema, si bien se justificaba aludiendo a la dificultad que comportaba el tener que registrar las donaciones de cuantía superior a 200 libras. Un argumento que usó el Gobierno al introducir esta medida en el Proyecto de Ley que se estaba fraguando:

[...] we have considered raising the recordable and reportable thresholds in view of the concerns expressed by parties about the burden of compliance with the PPERA 2000 (Michael Wills, Ministro de Estado, Ministerio de Justicia, HC Hansard Debates, 2 de marzo de 2009, vol.488, par.590).

⁵³¹ De hecho, los laboristas empezaron a presionar en pro de una mayor regulación en esta materia a partir de que se conociera que Lord Ashcroft también había utilizado esta vía para canalizar dinero al PC, saltándose así los requisitos de transparencia exigidos por la ley. En el informe publicado por Sir Hayden Phillips en agosto de 2007 se incluía una cláusula sobre la materia. En concreto, se pretendía exigir a las *unincorporated associations* que donaran dinero a los partidos, que identificaran a las personas que habían tomado la decisión última de realizar la donación. A partir del *Abrahams affaire*, también se puso el foco de atención en la posibilidad de que se canalizara dinero a través de intermediarios.

Tabla 4.18: Cuantía total de donaciones procedentes de *unincorporated associations* recibidas por cada partido con respecto al total de ingresos (2001-2010). En libras.

Año	Partido Laborista			Partido Conservador			Partido Liberal Demócrata		
	Donaciones (A)	Total ingresos (B)	% A/B	Donaciones (A)	Total ingresos (B)	% A/B	Donaciones (A)	Total ingresos (B)	% A/B
2001	114.071	35.534.000	0,3	358.810	23.294.000	1,5	142.786	5.033.286	2,8
2002	94.536	21.184.000	0,4	299.633	9.928.000	3,0	158.024	3.694.525	4,3
2003	260.696	26.940.000	1,0	333.134	13.619.000	2,4	167.003	4.096.280	4,1
2004	332.515	29.312.000	1,1	550.736	20.041.000	2,7	258.994	5.060.121	5,1
2005	474.148	35.304.000	1,3	1.557.551	24.227.000	6,4	308.095	8.582.035	3,6
2006	411.375	25.823.000	1,6	1.725.661	30.866.000	5,6	338.268	5.781.395	5,9
2007	620.503	32.358.000	1,9	1.109.922	33.509.000	3,3	341.624	5.520.499	6,2
2008	302.614	34.012.000	0,9	1.763.694	32.361.000	5,5	333.269	5.473.256	6,1
2009	501.655	26.798.000	1,9	1.765.687	41.984.000	4,2	459.563	6.497.013	7,1
2010	731.309	36.270.000	2,0	1.574.590	43.143.000	3,6	459.775	9.637.354	4,8

Fuente: Elaboración propia. Registro de donaciones reportadas por los partidos a la *Electoral Commission* (2001-2010).

Tabla 4.19: Número total de donaciones procedentes de *unincorporated associations* recibidas por cada partido, según cuantía (2001-2010). En libras.

Año	Partido Laborista				Partido Conservador				Partido Liberal Demócrata			
	<50.000	50.001-150.000	150.001-250.000	>250.000	<50.000	50.001-150.000	150.001-250.000	>250.000	<50.000	50.001-150.000	150.001-250.000	>250.000
2001	38	0	0	0	58	1	0	0	60	0	0	0
2002	57	0	0	0	28	2	0	0	84	0	0	0
2003	168	0	0	0	43	1	0	0	90	0	0	0
2004	263	0	0	0	26	3	1	0	78	0	0	0
2005	206	1	0	0	146	4	2	0	111	0	0	0
2006	147	0	0	0	45	4	2	2	127	0	0	0
2007	123	3	0	0	58	5	1	0	145	0	0	0
2008	114	0	0	0	99	0	4	1	147	0	0	0
2009	133	0	0	0	113	1	2	3	202	0	0	0
2010	144	0	0	0	117	1	1	2	157	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. Registro de donaciones reportadas por los partidos a la *Electoral Commission* (2001-2010).

En cuarto lugar, el PL, en la línea establecida por el Gobierno, estaba interesado en reformar la *Electoral Commission* en dos aspectos clave (columna D). Por un lado, apoyaba la relajación de los criterios de selección de sus miembros, de manera que se permitiera que estos tuvieran vinculación política. Una medida que fue recomendada en 2007 por el CSPL, pero que la propia *Electoral Commission* rechazaba por entender que esto mermaría su independencia.⁵³² Por otro lado, abogaba por el fortalecimiento de sus poderes investigadores y de sus sanciones, algo que interesaba especialmente a los laboristas con objeto de propiciar el examen de determinadas *unincorporated associations* que financiaban al PC.⁵³³ En concreto, el *Midlands Industrial Council*:

It is obvious to many people that one of the criticisms of [the Electoral Commission] has been its failure properly to investigate, even with its powers, organisations such as the Midlands Industrial Council. That is important if we want to achieve adequate transparency that reassures members of the general public that they can know who the funders are, particularly the high-value funders (Tony Lloyd, Partido Laborista, Public Bill Committee, 20 de noviembre de 2008, vol.483, par.392).

Todas estas cuestiones fueron defendidas por los laboristas en este nuevo proceso de reforma. Sin embargo, sobre la financiación estatal —que meses antes habían apoyado— y sobre el límite a las donaciones —al que siempre se habían opuesto—, el partido ni quería entrar a discutir. De nada sirvieron los sucesivos debates sobre tales materias en el seno de las conversaciones guiadas por Sir Hayden. Los laboristas eran partidarios de obviar tales asuntos:

Let me turn to the question of introducing donation caps in return for enhanced state funding. To do that, we would have to carry with us not only all the main parties, but the public —the taxpayer— as well. That is not happening at present (Jack Straw, Secretario de Estado de Justicia, HC Hansard Debates, 16 de junio de 2008, vol.477, par.692-693).

Por tanto, aunque la cuestión del límite a las donaciones a cambio de financiación pública fue lo que impulsó en su día la reforma guiada por Sir Hayden, al final se deja de lado en la propuesta presentada por el Gobierno en 2009, utilizándose la crisis económica como excusa. Como afirmaba Jack Straw:

It would have been difficult to introduce in 2007, but in the midst of the worst recession we have seen since the war [...], we would need to take leave of our senses

⁵³² Las razones que dieron lugar al informe de la CSPL sobre la *Electoral Commission* (CSPL, 2007) fue la preocupación pública por los estándares de comportamiento en la financiación de partidos políticos. En él se criticaba a la *Electoral Commission* de no ser proactiva a la hora de investigar.

⁵³³ También se decidió incrementar los poderes investigadores de la *Electoral Commission* como respuesta a las acusaciones de que el PC estaba aceptando donaciones extranjeras canalizadas, así como préstamos de una empresa inactiva en esos momentos (ver *The Guardian*, 27/10/2008, “Watchdog to be given extra Powers to question donors”, David Hencke).

to propose that hard –earned taxpayers’ money should be used to support out political parties (Jack Straw, Secretario de Estado de Justicia, HC Hansard Debates, 2 de marzo de 2009, vol. 488, par.628).

b) *Partido Conservador*

El Partido Conservador, por su parte, no podía negarse a seguir negociando la reforma por poco que le convenciera el contenido del proyecto presentado por el Gobierno. Su reputación podría quedar en entredicho ante la ciudadanía después de haber estado meses atrás apoyando insistentemente la necesidad de modificar el sistema de financiación. Además, en caso de no hacerlo ahora, le daría una ventaja moral al PL, el cual quedaría ante los ojos del electorado como el baluarte real de la transparencia del sistema. Por tanto, si bien mantuvo desde el principio una actitud negociadora y favorable a la reforma de la ley de financiación, se mantuvo muy crítico con el contenido impuesto por el Gobierno a través de la nueva propuesta de ley.

Los *tories* decían haber preferido una reforma en la dirección planteada por Sir Hayden Phillips en su informe de 2007.⁵³⁴ Algo paradójico teniendo en cuenta que el PC abandonó las negociaciones y paralizó el proceso en octubre de ese año. En concreto, este partido abogaba por una reforma especialmente centrada en la limitación de las donaciones de personas físicas y jurídicas, y no una ley interesada favorable al partido del Gobierno:

[This is] a one-sided partisan Bill that the Government intend to bring forward designed to protect the interests of the governing party at the expense of all other parties in the country (Lord Henley, HL Hansard Debates, 16 de junio de 2008, vol.702, par.846).

De hecho, al igual que meses antes, estarían dispuestos a asumir incluso un incremento en la financiación pública siempre que se hiciera en paralelo al establecimiento de un límite a las donaciones (columna C). Una medida que, como ya sabían de antemano, no obtendría el beneplácito del partido del Gobierno, pues afectaría a su relación económica con los sindicatos:

We do not favour additional state funding for political parties, but we agreed [...] that if all the current concerns were dealt with by means of a comprehensive cap of donations, we would reluctantly go along with additional state funding. [...] Labour simply refused to agree that donation caps should apply equally to trade union affiliation fees, so the chance to settle these matters once and for all was lost” (Francis Maude, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.54).

⁵³⁴ Sir Hayden Phillips (2007a; 2007b).

Por otro lado, los *tories* estarían dispuestos a limitar cuantitativamente el gasto electoral en el nivel nacional, pero no a ampliar el periodo de control del gasto ni en el nivel nacional ni por candidato. De hecho, el PC entendía que este era el leitmotiv de la *Political Parties and Elections Bill*: incrementar el periodo de control del gasto electoral por candidato para reducir así las grandes donaciones de Lord Ashcroft a los conservadores con carácter previo a las elecciones. Una práctica que, como ya se dijo, se basaba en una laguna de la PPERA 2000 que impedía la fiscalización de tales donaciones. Por tanto, para los conservadores, se trataba de una medida totalmente partidista y cuyo fin era perjudicar abiertamente las donaciones de Lord Ashcroft, por eso no la apoyaban:

The issue seems to be the meet of the Bill and why we have it. We have had newspaper reports saying that there must be a move against Ashcroftism, and that is the essential measure to tackle it! (Andrew Tyrie, Partido Conservador, Public Bill Committee, 20 de noviembre de 2008, vol.483, par.425).

De igual modo ocurría con la regulación de las *unincorporated associations* (columna E). Introducir más transparencia en este ámbito no les interesaba a los *tories* teniendo en cuenta que se estaban beneficiando de las lagunas de la PPERA 2000 con respecto a esta materia. Un rechazo que justificaban diciendo que una mayor regulación supondría una carga excesiva para los partidos, los cuales serían los responsables de verificar la fuente última del dinero donado. Por tanto, todo lo que fuera no introducir más obligaciones de transparencia en este ámbito, le interesaría al PC. Especialmente, si no tenía que verificar y publicar qué personas eran las que efectivamente se escondían detrás de las donaciones que recibía el partido vía *unincorporated associations*.

Ahora bien, si el desacuerdo sobre tales puntos era total, existía, sin embargo, un importante interés en los *tories* por reformar el sistema de nombramientos de los miembros de la *Electoral Commission* (columna D) de forma que se les permitiera tener cierta vinculación política. Una cuestión sobre la que coincidían con el PL:

[...] the two main aspects of reform, which we agree with in principle, are the introduction of four new politically appointed commissioners, and the reduction from 10 to 5 years the restriction on involvement in political activity for other commissioners (Phillip Dunne, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.119).

Junto a esto, también estarían de acuerdo en incrementar los poderes de dicha institución para investigar y sancionar en caso de incumplimiento en materia de financiación de partidos. Un punto al que hubiera resultado difícil negarse teniendo en cuenta que dicha medida la habían propuesto previamente tanto el CSPL como la propia

Electoral Commission. La laxitud de la PPERA 2000 en este sentido, hacía imposible justificar cualquier tipo de disconformidad a la hora de incrementar los poderes de dicha institución.

c) Partido Liberal Demócrata

El Partido Liberal Demócrata seguía teniendo interés en reformar profundamente el sistema de financiación de partidos, y por ello desde el principio se mantuvo en una posición negociadora. No obstante, criticó reiteradamente el corto alcance de la propuesta presentada por el Gobierno:

The proposals outlined are a very modest step towards the further necessary reform of the system for controlling parties (Lord Rennard, Partido Liberal Demócrata, HL Hansard Debates, 16 de junio de 2008, vol.702, par.846).

Los liberales demócratas hubieran preferido una reforma más profunda basada en los acuerdos del *Constitutional Affairs Committee* de 2006 y en las negociaciones de Sir Hayden Phillips de 2007. En concreto, se negaban a aceptar que la nueva ley no recogiera la introducción de financiación pública en el sistema, ni el límite máximo a las donaciones. Esta última cuestión, decían, resultaba clave para el PL y por ello no se incluía referencia alguna en la ley. Como reconocía un propio parlamentario laborista:

[This] is fundamental for the Labour Party and is one of the reasons we do not have before us the comprehensive legislation that the Liberal party would like (Gavin Strang, Partido Laborista, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.70).

Al igual que los *tories*, los liberales demócratas calificaban el contenido de la propuesta de ley de partidista, en oposición a lo que sería un texto consensuado. Ahora bien, puestos a posicionarse en torno a las nuevas materias contenidas en la propuesta legislativa, los liberales demócratas estaban de acuerdo en incrementar el límite y el control al gasto, en regular las donaciones procedentes de las *unincorporated associations*, en reformar la *Electoral Commission* y en limitar la cuantía máxima de las donaciones. No obstante, se negaban a aumentar el límite establecido en la PPERA 2000 para las donaciones anónimas a más de 200 libras. Una cuestión que apoyaban laboristas y conservadores.

En el primer caso (columna A), esta formación siempre había apostado por establecer un límite al gasto de los partidos, tanto electoral como ordinario, y tanto en el nivel nacional como en el local (por candidato). En concreto, al igual que el PL durante las conversaciones guiadas por Sir Hayden Phillips, los liberales habían apostado firmemente por establecer un control anual y holístico de las finanzas de los partidos, que incluyera tanto el gasto

ordinario como el electoral. Por ello, la nueva apuesta del Gobierno por limitar el gasto por candidato no todo el año sino solo en época electoral (incrementando, eso sí, el periodo regulado), les parecía insuficiente. No obstante, estarían dispuestos a apoyar esta medida a falta de otra más radical.

En el segundo caso (columna E), los liberales demócratas, al igual que los laboristas, tenían interés en someter a control las donaciones procedentes de las *unincorporated association*. Una medida que no afectaría a sus propias finanzas (puesto que las donaciones que recibía por esta vía eran de pequeña cuantía), pero sí a las finanzas del PC, e incluso a las del PL en caso de que este, llegado el caso, quisiera aprovecharse también de la laguna contenida en la PPERA 2000 al respecto.

En tercer lugar (columna D), como el resto de formaciones, el PLD apoyaba la politización de los miembros de la *Electoral Commission*, así como el aumento de sus poderes investigadores. Una cuestión, esta última, que creían necesaria para hacer más transparentes las transacciones procedentes de las *unincorporated associations* al PC:

We want [the Electoral Commission] to have greater investigatory Powers and for it to flush out into the open the activities of unincorporated associations that try to hide behind a cloak of anonymity to fund certain political parties (Lord Rennard, Partido Liberal Demócrata, HL Hansard Debates, 16 de junio de 2008, vol.702, par.846).

En cuarto lugar, el PLD, a diferencia de los laboristas, apoyaba la limitación de las donaciones con objeto de evitar que sus rivales fueran financiados masivamente por ricos donantes interesados (columna B). Y, a diferencia de los dos grandes partidos, los liberales demócratas no apoyaban el incremento del límite por debajo del cual las donaciones podrían ser anónimas. Las donaciones que recibían no eran lo suficientemente grandes como para que se vieran afectadas por la subida de 200 a 500 libras para el registro de las donaciones, o de 5.000 a 7.500 libras para las obligaciones de publicidad en el nivel nacional. Una medida que, sin embargo, sí ayudaría a disminuir los requisitos de transparencia en aquellas formaciones receptoras de donaciones más cuantiosas, es decir, al PC y al PL.

Teniendo en cuenta los intereses expresados por los principales partidos en torno a la propuesta del Gobierno laborista, el consenso sobre su contenido parecía difícil de alcanzarse a priori. Un consenso que, sin embargo, se proclamaba necesario tanto por parte del Gobierno y de su partido, como por parte de los conservadores. Como expresaba el Gobierno durante el trámite parlamentario de la ley:

The Government are clear that any reforms in the area of party funding must attract broad consensus. Without that, they would lack legitimacy, and we would risk making these matters the focus of partisan dispute, which would be to no one's advantage

(Lord Bach, Subsecretario de Estado, Ministerio de Justicia, HL Hansard Debates, 18 de marzo de 2009, par.245).

Tal era la importancia concedida al consenso, que, basándose en él, el propio Gobierno justificaba la imposibilidad de emprender una reforma profunda del sistema de financiación. A cambio, solo era posible debatir ciertas materias: aquellas contenidas en el Proyecto de Ley y sobre las que el Gobierno tenía especial interés. La falta de consenso había justificado, por tanto, que se redujera el alcance inicial de la reforma:

The Government regret that fundamental reform was not possible. We are also clear, however, that the absence of agreement on the model of long-term reform put forward by Sir Hayden should not prevent us taking what steps we can now—that is, where there is broad party political agreement on them—to make improvements to the system and, in the process, help to increase public confidence in politics and politicians (Lord Bach, Subsecretario de Estado, Ministerio de Justicia, HL Hansard Debates, 18 de marzo de 2009, par.245).

El PC, por su parte, también insistía en la necesidad de consenso sobre el contenido de la reforma. Una cuestión que le concedería poder de veto en caso de que no estuviera de acuerdo con las medidas propuestas por las otras dos formaciones, tal como ocurrió en 2007.

A diferencia de estos, el PLD entendía que el consenso no debería ser una condición imprescindible para reformar el sistema de financiación de partidos británicos:

Earlier, the Minister talked about consensus being a necessary condition of reforming the area. I think he is wrong because it tends to give a veto to parties with particular interests [...] (David Howarth, House of Commons Public Bill Committee, 20 de noviembre de 2008, par.389).

Y ello porque el statu quo resultante del poder de veto propiciado por la necesidad de consenso, tendría un máximo beneficiario, el PC: "The biggest gainer if nothing happened would be the Conservative Party" (David Howarth, Partido Liberal Demócrata, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol. 481, par.77). De ahí que el PLD planteara dudas sobre la propia necesidad del consenso. Además, criticaba que, basándose en la "falta de consenso" de los conservadores, el Gobierno hubiera reducido el alcance de la ley, obviando cuestiones importantes planteadas durante las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips:

Why do the Government not propose Sir Hayden Phillips's framework, which has public opinion behind it, even if the parties are not there [...] and then challenge the rest of us to explain why we do not support it? That would be an act of statesmanship. Instead, we have this petty, inadequate pusillanimous Bill (David Howarth, Partido Liberal Demócrata, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.77).

El viraje experimentado por los *tories* en marzo de 2009, en el sentido de aceptar el contenido propuesto por el Gobierno, estuvo a punto de generar el acuerdo entre los partidos en torno a la nueva ley. Los *tories* dejarían de lado sus antiguas reivindicaciones en relación con el límite máximo a las donaciones (al que se negaban los laboristas) y apoyarían el contenido propuesto por el Gobierno. La eliminación por parte de este último de dos propuestas relacionadas con la transparencia y el control, que no interesaban al PC, llevó a este a dejar de centrar su discurso en la limitación de las donaciones. En concreto, el Gobierno eliminó de su propuesta de ley el requisito de verificar la fuente de las donaciones recibidas; una medida destinada fundamentalmente a evitar el anonimato de los donantes individuales que se escondían detrás de las *unincorporated associations* que donaban a los conservadores. Asimismo, eliminó también de su propuesta el control del gasto por candidato establecido inicialmente en el *White Paper*, pues desde el Gobierno se entendía que sería muy difícil de poner en práctica, y se sustituyó por otro sistema en el que el periodo de control se iniciaría a los 55 meses de dar comienzo la legislatura⁵³⁵; una fórmula destinada también a limitar el “dinero Ashcroft” otorgado a los candidatos conservadores antes de las elecciones, pero que dejaba un amplio margen sin cubrir: puesto que la legislatura en el Reino Unido dura como mucho cinco años, el periodo de control del gasto en el nivel de candidato sería como máximo de cinco meses (desde el mes 55 hasta el mes 60 que sería como máximo cuando habría que convocar elecciones).

Pese a que el PC no estaba de acuerdo con incrementar el control sobre el gasto, tras estos cambios la propuesta del Gobierno entraba dentro de lo que los conservadores podían aceptar. Además, puesto que era seguro que el PL no iba a querer limitar de ningún modo la cuantía de las donaciones sindicales, era mejor no introducir limitación alguna en las donaciones ni de empresas ni individuales, pues esto perjudicaría al propio PC. De ahí que, en este punto, los conservadores cambiaran su postura al respecto, aproximándose a la propuesta laborista. Ambos partidos estaban de acuerdo ahora en posponer la reforma más profunda del sistema para más adelante. Una reforma en la que, según los conservadores, sería necesario eliminar el fuerte vínculo existente entre los laboristas y los sindicatos:

The Bill is a tinkering exercise rather than an overhaul, but the Conservative party will remain willing to seek that overhaul [...]. Let us be clear than when we have that further debate we shall require a through review of the relationship between the trade unions and the Labour party. [...] We understand and agree that limits on funding and spending should be up for debate, but implementing them in the Bill and allowing the union funding of Labourt to remain unreformed [...] would be very damaging

⁵³⁵ *The Guardian*, 6/02/2009, “Ministers scrap plans to block wealthy donors spending in marginal seats”, David Hancke.

(Jonathan Djanogly, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 2 de marzo de 2009, vol. 488, col 631).

Este viraje del PC sobre la limitación de las donaciones fue justificado nuevamente en pro del consenso, algo que los liberales demócratas seguían sin aceptar. Para estos últimos la no inclusión de un límite máximo a las donaciones hacía que esta nueva ley fuera una ocasión perdida para eliminar la vinculación entre la política y las grandes fortunas, que tanto daño habían causado a la reputación de los partidos británicos:

¡After all, ministers have trumpeted this as a great opportunity to take big Money out of British politics and to increase transparency of donations and spending from what remains. The Bill does not do that. It does not return political influence from the cheque book to the ballot box and ot still places a cloak of secrecy around many large donations [...]. The public surely are demanding cleaner politics. The incidence for cash for peerages, loans for lords, bungs for amendments: all these episodes have tarnished the reputation of Parliament [...]. However, these are merely symptoms of a much more insidious disease –the reliance of the party system on big political donations (Lord Tyler, Partido Liberal Demócrata, HL Hansard Debates, 18 de marzo de 2009, vol.709, par.254).

Pero el incipiente acuerdo entre las dos grandes formaciones sobre la ley de mínimos que se estaba debatiendo, no tardó en romperse. La inclusión de una enmienda de última hora por parte del PL con el fin de evitar que los no residentes en el Reino Unido a efectos fiscales pudieran donar dinero a un partido político, hizo romper toda posibilidad de consenso con los *tories*.⁵³⁶ Estos no podían aceptar dicha enmienda dado que probablemente afectaría a Lord Ashcroft, su donante más importante, el cual no era residente a efectos fiscales en el país.

Se trataba de una enmienda que requería a los donantes no solo estar inscritos en el registro electoral, sino también pagar los impuestos en el Reino Unido. Esto es, ser residentes británicos a efectos fiscales. Una cláusula que impediría que aquellos que vivieran en el extranjero y pagaran impuestos allí, pudieran donar a un partido político británico más de 7.500 libras. Algo que les afectaría directamente, teniendo en cuenta que su principal benefactor, Lord Ashcroft, tenía un estatus fiscal desconocido. El Gobierno, su

⁵³⁶ Inicialmente, fue un MP laborista, Gordon Prentice, el que quiso introducir tal enmienda en el *Report Stage* de la Cámara de los Comunes, pero por razones procedimentales no pudo hacerlo. Posteriormente, ya en la tercera lectura en la Cámara de los Lores (normalmente, el último día en que se debate una ley), el laborista Lord Campbell-Savours introdujo la controvertida enmienda. En un principio, los conservadores y también los propios Ministros laboristas se opusieron (aludiendo defectos de forma), pero la enmienda fue aprobada por la Cámara de los Lores y pasó nuevamente a la Cámara de los Comunes para su votación allí. Una vez en la Cámara de los Comunes, el Gobierno prometió redactar nuevamente tal enmienda para hacerla más viable. Los laboristas en bloque se mostraban a favor de la misma. El 20 de julio de 2009 tenía lugar el debate sobre la nueva enmienda redactada por el Gobierno en el seno de la Cámara de los Lores, la cual fue aprobada sin división en el seno de la Cámara, si bien los conservadores mantuvieron sus reticencias al respecto. El consenso se había roto.

partido, los liberales demócratas (e incluso los nacionalistas escoceses y galeses)⁵³⁷ sabían el perjuicio que esta enmienda podía causar en las finanzas de los *tories* de ahí que la apoyaran. Como afirmaba al respecto el parlamentario independiente Bob Spink, previamente perteneciente al PC, pero que cambió de adscripción política en 2008:

We see those on the Conservative Front Bench squirming, trying to stop the amendment being made, and we all know why: they want to continue the abuses. They want to continue to allow Lord Ashcroft and others who live abroad to abuse the system and fund political parties unfairly and in an unbalanced manner (Bob Spink, Independiente, HC Hansard Debates, 13 de julio de 2009, vol. 496, par.82).

Por razones obvias los conservadores se oponían tajantemente a esta medida. Criticaban que los laboristas habían roto el consenso en su propio beneficio. Y que, además, lo habían hecho a última hora, sin dejar tiempo para el debate de la medida en la Cámara:

I urge the Government to think again. Such changes cannot be made without consensus. [...] It is quite wrong that something so important and fundamental to our democracy [...] should be handled in such a way, at the last minute, without proper time for consideration of the amendments, without a further attempt to create consensus across the Chamber, and without proper discussion of the final amendments, which needs to take place (John Redwood, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 13 de julio de 2009, vol. 496, par.85-86).

Pero el Gobierno, el PL y el PLD estaban de acuerdo con que esta vez la reforma fuera aprobada a pesar de la falta de consenso. De hecho, desde el propio PL ya se venía defendiendo que, aunque deseable, el consenso no era imprescindible. Como expresaba un MP laborista en sede parlamentaria:

I have learned, over the years, to be extremely suspicious of the word “consensus”. We learn that it is nice to say that we believe in consensus, but I have never seen it endure when serious matters arise. [...] We do consensus only in the most exceptional circumstances. That was the context of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. We had a newly elected Government with a huge majority. The Opposition were disoriented, unbalanced and on the back foot. They were rather ashamed of themselves, and knew that they had to come on side. In those circumstances, it was relatively easy to get consensus around the 2000 legislation. In normal times, we think that consensus is a good idea, but we just do not do it. It is rather like an alcoholic who keeps saying that he is attached to the virtues of sobriety. Yes, he knows what he has to say, but somehow he can never quite do it (Tony Wright, MP Partido Laborista, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol.481, par.106).

O, como argumentaba el Entrevistado 13, MP laborista, la necesidad de limitar el “dinero Ashcroft” justificaba la urgencia de aprobar la reforma, una cuestión que ya defendía desde el año 2007:

⁵³⁷ Estos partidos regionales apoyan la introducción de esa cláusula. Ver *The Guardian*, 4/02/2009, “Ministers under pressure to back move to ban non-residents’ party donations”, Andrew Sparrow.

The problem is one of timing now. My argument is that we cannot wait any longer for consensus on other issues, whether it is a good idea to do that or not. Now it's the time to close the Ashcroft loophole, regardless what else you could not decide.

El PLD, por su parte, si bien aplaudía que la ley saliera adelante aun rompiéndose el consenso artificial que se había forjado con los *tories*, criticaba también que, en otros asuntos (como el límite de las donaciones), la supuesta falta de consenso había llevado al Gobierno a obviarlas de la ley:

We are delighted that the artificial consensus has at last broken down on this specific issue, but we simply regret that it did not break down earlier and more generally (Lord Tyler, Partido Liberal Demócrata, HL Hansard Debates, 20 de julio de 2009, vol. 712, par.1407).

Para los conservadores era incomprensible que el Gobierno no hubiera dejado atrás la cláusula conflictiva en pro del consenso y que, además, impidiera seguir negociando el contenido de la ley por más tiempo:

It is irrational to us that, having been presented with so many strong reasons why these amendments should not be passed, the Government are steam-rolling the matter through at almost 10 o'clock tonight. As I have said previously in the House, this is legislating on the hoof and we do not much like it (Mr. Djnougly, Partido Conservador, HC Hansard Debates, 20 de julio de 2009, vol. 496, par. 682-683).

Por tanto, para los *tories*, el consenso seguía siendo necesario y si este se rompía, lo único que había que esperar era a que el PC volviera a ganar las elecciones para cambiar de nuevo la situación. Como pronosticaba el Entrevistado 14, MP conservador, a la altura de 2007:

I think consensus is necessary. If this government try to outlaw the way we raise money without doing anything about himself [capping donations], all we have to do is waiting until we've got the power to change it. If one party try to impose its will to the other, I think it will be a problem.

El 21 de julio de 2009 la PPEA era finalmente aprobada sin el apoyo explícito de los conservadores en los puntos más conflictivos del texto.⁵³⁸ Sobre su contenido se hablará en el siguiente epígrafe.

⁵³⁸ No hubo división de la Cámara en este punto, es decir, los conservadores no obstaculizaron la tramitación de la ley por razones procedimentales, aunque tampoco hubo consenso. Por más que los *tories* se hubiesen opuesto a la ley, finalmente esta habría sido aprobada igualmente. Incluso aunque en la Cámara de los Lores (donde el peso del PC y del PL estaban más igualados) no se hubiese conseguido la mayoría de los votos, finalmente la ley podría haber sido aprobada en la siguiente sesión parlamentaria (a partir de noviembre de 2009) en virtud de lo que se conoce como "the nuclear option". Una opción raramente utilizada que aseguraría que la *Bill* aprobada en la Cámara de los Comunes (con mayoría laborista), pasara directamente a ser ley a pesar de ser rechazada en la Cámara de los Lores (donde las fuerzas políticas estaban más igualadas). Por tanto, aun en el caso de que los conservadores se hubiesen querido oponer a la *Bill*, en última instancia esta podría haber sido aprobada dado el interés del Gobierno por que esta vez se consiguiera la reforma. Como mucho, lo único que los *tories* hubiesen conseguido con su negativa es alargar su tramitación. Por ello lo

4.2.3. La respuesta política en Reino Unido: la PPEA 2009

Según se ha visto hasta ahora, tras varias llamadas de atención y un intento frustrado, la reforma de la ley de financiación se produjo finalmente en 2009, sin el acuerdo de los conservadores. Del caso *loans-for-peerages* y, posteriormente, del *Abrahams affaire*, surgieron los incentivos necesarios en el Gobierno laborista para reformar el sistema de financiación de partidos británicos en pro de una mayor transparencia y control. Tras el enorme fracaso que supuso el intento de reforma encargado a Sir Hayden Phillips, y que concluyó sin acuerdo entre los partidos, la aparición de un nuevo escándalo, ya bajo el Gobierno de Gordon Brown, impulsó una respuesta más enérgica por parte de este. La necesidad de responder rápidamente ante el *Abrahams affaire*, unido al hecho de que algunas de las recomendaciones de Sir Hayden no convenían a los laboristas, llevó al Gobierno a introducir un Proyecto de Ley centrado únicamente en aquellas materias sobre las que este tenía especial interés. De esta forma, el Gobierno y su partido mandaban una señal de transparencia con la finalidad de paliar cualquier duda que pudiera haber surgido sobre su honestidad, a la vez que lograban imponer el contenido legislativo que mejor se ajustaba a sus intereses. Una estrategia muy beneficiosa tanto en términos de reputación como en términos económicos, y con un coste muy escaso en términos de control. Prueba de tal beneficio económico es la enmienda introducida a última hora por los laboristas y en la que claramente se observaba un interés partidista por perjudicar al PC en sus finanzas.

El contexto de escándalos y el hecho de que hubiese sido precisamente el PC el que abandonó las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips, llevó a este partido a evitar toda oposición frontal al nuevo proceso de reforma que iniciaba Brown. Por eso, a pesar de que inicialmente los conservadores habían mostrado importantes reticencias hacia el Proyecto de Ley, a lo largo de su tramitación legislativa, el acuerdo se fue instaurando entre los dos principales partidos. A esto se le unía la postura del PLD que, aunque defendía una reforma más profunda, apoyaría cualquier paso que se dirigiese en esa línea. Al fin y al cabo, todo lo que fuera controlar el gasto electoral por candidato, o reducir la posibilidad de que los grandes partidos canalizaran donaciones vía *unincorporated associations*, sería de su interés. Por tanto, aunque empujados por intereses diferentes, lo cierto es que a la altura de julio de 2009, los partidos parecían haber alcanzado un consenso aceptable en torno a

interesante no es que el PC no obstaculizara la tramitación de la ley, sino que su oposición a la misma no fuese tenida en cuenta por el PL y por el resto a la hora de seguir adelante con la aprobación de la PPEA 2009.

una reforma de mínimos. No obstante, la enmienda introducida por los laboristas en la Cámara de los Lores, hizo tambalear el apoyo de los tories al conjunto de la ley. Pero, mientras que en la ocasión anterior, la existencia de escollos insalvables sobre el contenido defendido por cada uno de los partidos había llevado a la paralización del proceso de reforma, en esta ocasión, la unidad de criterios presente en el Gobierno, su partido y los liberales demócratas, y el hecho de que la realidad ya había dado numerosas muestras de que había que mejorar el control sobre las finanzas de los partidos, propiciaron la aprobación de la reforma pese al desacuerdo del PC. El consenso, hasta entonces defendido como regla de decisión en materia de financiación de los partidos, dejó de interesar al partido promotor de la reforma y también al PLD, defensor de una ley de mayor calado aunque fuera sin acuerdo de todas las formaciones.

La *Political Parties and Elections Act 2009* fue finalmente promulgada el 21 de julio de ese año. Aunque en ella no aparecía referencia explícita a la palabra “transparencia”, sí que en su origen, e incluso en el propio texto, se apuntaba directamente en esa dirección. Como justificaba el Ministro de Justicia, Jack Straw, en la presentación de la ley en la Cámara de los Comunes:

There is recognition that a new system of transparency and of more comprehensive regulation is what the public expect. However, as is almost inevitable with a new system of regulation, not every aspect of it has worked out as well as was intended, so 10 years on from Lord Neill’s report it is right to take account of those experiences and revisit the 2000 Act framework to ensure that its key features—transparency, sensible control on spending and an effective Electoral Commission—are maintained, strengthened and, where necessary, reformed (Jack Straw, Ministro de Justicia, HC Hansard Debates, 20 de octubre de 2008, vol. 481, par.42).

De hecho, la nueva ley estaba destinada a fortalecer el papel de control de la *Electoral Commission*, así como a regular de manera más clara y contundente las donaciones políticas, los préstamos y el gasto de los partidos con la finalidad de evitar en el futuro episodios de malas prácticas como los publicados en los últimos años.⁵³⁹

Pero, aun presentándose la transparencia como uno de los elementos clave a la hora de justificar la creación de la ley, la importancia de esta para los laboristas —y también para los liberales demócratas— radicaba en la limitación y control de algunos aspectos clave para las finanzas de los *tories*.

⁵³⁹ Ver PPEA 2009, en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/pdfs/ukpga_20090012_en.pdf (consultado el 14 de agosto de 2012).

Con la PPEA 2009 se mantenían los pilares básicos del sistema de financiación establecido en la PPERA 2000.⁵⁴⁰ Esto es, un sistema basado fundamentalmente en las donaciones individuales e institucionales, aunque con diversas partidas presupuestarias procedentes de las arcas públicas. Las novedades incorporadas al sistema tenían que ver con la composición y los poderes de la *Electoral Commission*, con el límite al gasto electoral por candidato y con el mayor control y transparencia de las donaciones recibidas. Medidas que, supuestamente, contribuirían a reducir el riesgo de dependencia de intereses privados indebidos.

Ahora bien, ¿realmente los partidos y los políticos se ataron las manos con esta ley, o por el contrario, se dejaron aspectos fuera de control? ¿En qué medida la PPEA 2009 contribuía a la transparencia del sistema con objeto de disminuir las posibilidades de corrupción política en la financiación de partidos? Un análisis de sus debilidades y fortalezas nos dará las claves para responder a estas preguntas.

En primer lugar, con respecto a las provisiones relacionadas con la *Electoral Commission*, el artículo 2 de la PPEA otorgaba nuevos poderes investigadores a dicha institución con el fin de incrementar su capacidad de control pro-activo ante un posible incumplimiento de la ley. Asimismo, le confería el poder de establecer sanciones civiles (tales como una multa o una llamada de atención por escrito) ante cualquier incumplimiento cometido en el marco de la financiación de partidos (Artículo 3). Cuestiones que sustituirían, en la mayoría de los casos, la iniciación de una investigación criminal, único mecanismo sancionador disponible antes de la aprobación de la PPEA.

Pero, si bien ambas medidas (poder de investigación y poder sancionador) podrían contribuir a incrementar el control institucional de los partidos políticos, lo cierto es que existían varios factores que podrían mermar su eficacia como mecanismo de control.⁵⁴¹ Por un lado, las sanciones pecuniarias previstas se enmarcarían en una horquilla que iría desde 200 a 50.000 libras en los casos más graves. Unas cantidades que podrían ser disuasorias de no ser por el número de factores atenuantes contemplados en la regulación y que reducirían e incluso eliminarían toda posibilidad de sanción ante un posible incumplimiento. Por ejemplo, el reconocimiento por parte del partido de que ha existido tal incumplimiento, o el pensar "honestamente" que no se estaba actuando contrariamente a la

⁵⁴⁰ De hecho, la PPEA 2009 no sustituía a la PPERA 2000, sino que la modificaba en ciertos aspectos, y añadía nuevos puntos al sistema de financiación británico.

⁵⁴¹ Cabe decir, antes que nada, que las disposiciones contenidas en la ley sobre esta cuestión no entraron en vigor hasta diciembre de 2010, una vez que la propia *Electoral Commission* redactó su propia guía sobre cómo se habrían de aplicar los nuevos poderes contenidos en la PPEA. Ver *Electoral Commission* (2010b).

ley, servirían como atenuantes de la sanción impuesta por la *Electoral Commission* (Electoral Commission, 2010b:16). Además, según se establecía en la propia regulación, a la hora de decidir el tipo y el nivel de sanción a imponer, este organismo tendría en cuenta las posibilidades económicas del sancionado y su capacidad para pagar la multa correspondiente. “As a result, the Commission may reduce the value of a financial penalty [...]” (Electoral Commission, 2010b:16). Una cláusula que limitaría el poder disuasorio de la sanción.

Por otro lado, según la propia normativa, cuando la *Electoral Commission* impone una sanción económica ante un incumplimiento que reviste delito, este ya no puede ser castigado por la vía penal (Electoral Commission, 2010b:14). Una cláusula que permitiría que los delitos más graves fueran únicamente castigados con una sanción pecuniaria, lo que en vez de desincentivar el comportamiento corrupto, podría acabar incentivándolo puesto que el coste a pagar por ellos sería muy bajo. Más aún teniendo en cuenta que, con la politización de algunos de los miembros de la *Electoral Commission* (Artículo 5), la decisión sobre qué sanción aplicar, recaería finalmente en los partidos políticos a los que pertenecieran tales miembros.

Por último, otra laguna relacionada con la *Electoral Commission* tiene que ver con el hecho de que esta no puede ejercer su poder para sancionar cualquier incumplimiento del límite al gasto incurrido por los candidatos (Electoral Commission, 2010b:2, par.2.3). Es decir, el gasto electoral y las donaciones recibidas por estos en el nivel local no podrían ser objeto de sanción por parte de esta institución, lo que dejaría un importante margen de maniobra a los partidos a los que pertenecen tales candidatos para saltarse la ley sin posibilidad de ser sancionado.

Por tanto, si bien las cláusulas relativas a la *Electoral Commission* suponían a priori una mejora en la capacidad de investigación y sanción de los partidos políticos, las lagunas expuestas contribuyen a mermar su eficacia como mecanismo de control, no sirviendo en muchos casos como desincentivo para el comportamiento corrupto.

En segundo lugar, otra de las lagunas que se desprenden de la PPEA tiene que ver con la regulación del gasto incurrido por los partidos políticos. Aunque en las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips se estuvo barajando la posibilidad de establecer un límite global al gasto (electoral y ordinario) y tanto en el nivel nacional como de candidato, al final la nueva ley lo único que hacía era reforzar el control del gasto electoral de los candidatos. Una medida que le interesaba al PL puesto que principalmente afectaría al “dinero Ashcroft” recibido por los conservadores. Es más, ni siquiera se extendió este límite

a todas las convocatorias electorales, sino solo a las elecciones generales. En concreto, el artículo 21 de la PPEA 2009 lo que hacía es reforzar el límite al gasto por candidato establecido en la *Representation of the People Act 1983* (RPA, Artículo 76). Un límite que se ponía en marcha una vez que el sujeto en cuestión era *nombrado efectivamente* candidato por una circunscripción cualquiera para competir en la contienda electoral (unos 25 días antes de las elecciones), y que, por tanto, no impedía que los partidos y sus futuros candidatos hiciesen campaña sin contar como gasto electoral (sin límite alguno), siempre que no hubiesen sido nombrados efectivamente como tales.

Pues bien, la PPEA 2009 lo que finalmente regula es un segundo periodo de control, pero que se aplicaría únicamente a partir del mes 55º desde el inicio de la legislatura hasta el momento en que el candidato se convierte efectivamente en candidato para las próximas elecciones generales. En ese periodo, los candidatos podrían gastar hasta una cuantía máxima estipulada en la PPEA (Artículo 21.2), siendo ilegal exceder tal cantidad. Una vez que las elecciones fueran convocadas, se pondría en marcha el límite impuesto por la RPA 1983.

Si bien el nuevo límite establecido podría incrementar el control del gasto electoral, hay que decir que aquel solo se activaría en caso de que la legislatura durara más de 55 meses (cuatro años y medio). En el Reino Unido, las elecciones generales han de ser convocadas en cualquier momento antes de cinco años desde los últimos comicios. Por tanto, en caso de que las elecciones se convoquen antes de esos 55 meses, el nuevo control no se aplicaría. Y en caso de que la legislatura agotara el periodo de 5 años, el nuevo control solo se aplicaría unos meses, es decir, hasta que finalmente se nombraran a los candidatos, momento en el que entraría en vigor el otro límite (el del la RPA), válido solo por unas semanas hasta la celebración de las elecciones. Por tanto, a efectos prácticos, la nueva regulación no supondría un incremento importante del control del gasto electoral en el nivel de candidato, pese a que ese era uno de sus principales objetivos.

Y no solo eso, sino que seguían quedando dos importantes aspectos fuera de todo control: por un lado, el gasto ordinario, tanto nacional como por candidato y, por otro, el gasto electoral de tales candidatos en cualquier otro tipo de convocatoria distinta a las elecciones generales. Y ello a pesar de que, por una parte, es en el gasto ordinario en el que los partidos invierten más dinero y, por otra, son más las convocatorias no reguladas (Westminster by-elections, elecciones locales y elecciones a los parlamentos regionales) que las sometidas a control. Unas lagunas que merman eficacia a la nueva regulación en lo relativo al gasto, impidiendo un verdadero control de las finanzas de los partidos y de los

candidatos por parte de los ciudadanos. Algo paradójico teniendo en cuenta que, como ya se dijo anteriormente, fue precisamente la necesidad de controlar el excesivo gasto incurrido por los partidos políticos lo que motivó inicialmente la reforma propuesta en 2006 y el Proyecto de Ley introducido por el Gobierno en 2008.⁵⁴²

Pero si las cuestiones antes señaladas podrían constituir una fuente de problemas con respecto al control de las finanzas de los partidos, más inconvenientes se derivaban de lo relativo a sus ingresos privados, esto es, de la financiación privada. En este punto, la PPEA 2009 introdujo nuevos requerimientos que, a priori, mejorarían la transparencia de las donaciones recibidas.

En primer lugar, se reguló la obligación por parte del donante (o del prestamista) de declarar por escrito cuál era la fuente original del dinero que se donaba (o prestaba) a un partido o candidato, siempre que las cantidades aportadas superaran las 7.500 libras (Artículo 9). Tal declaración habría de ser incluida por los receptores de la donación (partidos o candidatos) en sus informes reglamentarios presentados a la *Electoral Commission*. En segundo lugar, la PPEA 2009 establecía que todas aquellas donaciones o préstamos realizados por un individuo por un valor superior a las 7.500 libras en un mismo año, tendrían que ir acompañadas por una declaración confirmando que tal sujeto es residente a efectos fiscales en Reino Unido (Artículo 10). Nuevamente, tal declaración habría de ser incluida en los informes de las cuentas presentados por los partidos y candidatos. En tercer lugar, la nueva legislación obligaba a que las *unincorporated associations* que donasen o prestasen dinero a los partidos por una cuantía superior a 25.000 libras en un año, reportasen a la *Electoral Commission* información sobre las posibles donaciones o regalos que tales instituciones hubieran recibido (Artículo 19). Una información que sería posteriormente publicada para favorecer el conocimiento público sobre quién se esconde detrás de las grandes donaciones realizadas a los partidos a través de dichos intermediarios.

Si bien estas tres nuevas medidas de transparencia en las donaciones se añadirían a las ya incluidas en la PPERA 2000, seguía quedando, sin embargo, importantes lagunas por cubrir.

La más significativa tenía que ver con el aumento del límite a partir del cual las donaciones tendrían que ser registradas y reportadas a la *Electoral Commission*, lo que incrementaría, en vez de reducir, la opacidad de este tipo de ingresos. Si bien la PPERA

⁵⁴² Es más, ni siquiera el nuevo control electoral por candidato establecido en la PPEA fue aplicado en las elecciones generales de 2010.

2000 establecía que las aportaciones inferiores a 200 libras no entraban dentro de la definición de donación estipulada por la ley y, por tanto, a efectos prácticos podrían mantenerse en el anonimato, la PPEA, lejos de cubrir esa laguna, contribuía a acrecentarla. Y ello porque en su artículo 20 establecía un incremento de tal cantidad hasta un total de 500 libras. Es decir, a partir de 2009 todas las donaciones inferiores a esta cifra no serían entendidas como tales, y por tanto, no tendrían que cumplir ningún requisito de publicidad y transparencia. Pero, además, la nueva legislación también contemplaba un significativo aumento del límite a partir del cual las donaciones tendrían que ser reportadas a la *Electoral Commission*. Si con la PPERA 2000 las donaciones que individualmente o en agregado superasen las 5.000 libras habrían de ser reportadas a dicha institución para su control, ahora el límite se incrementaba hasta 7.500 libras. Un aumento que, lejos de mejorar la transparencia, hacía más vulnerable al sistema ante la existencia de donaciones y préstamos interesados.⁵⁴³

Junto a estas, la PPEA 2009 también contemplaba otras lagunas importantes relacionadas con el control de la financiación privada. Como ya se dijo, esta ley otorgaba nuevos poderes a la *Electoral Commission*, de manera que fuera más factible detectar y castigar cualquier incumplimiento en materia de financiación. Si bien esto es cierto, la PPEA también regulaba una serie de atenuantes con respecto a las exigencias de publicidad y transparencia de las donaciones y préstamos recibidos. Unas cláusulas que, en caso de incumplimiento, dificultaban la posibilidad de castigo. En concreto, el artículo 12 establecía que, en caso de que un partido o su tesorero fuera imputado por haber aceptado una donación no permitida, no sería considerado culpable con solo demostrar que “*they took all reasonable steps to verify that the donor was a permissible donor, and having done so, believed that that was the case*” (PPEA, 2009b:9, par.57). Asimismo, según señalaba el artículo 13, los delitos relativos al incumplimiento de las obligaciones de reportar las cuentas a la *Electoral Commission* por parte de los partidos, no serían considerados como tales si estos podían alegar una “excusa razonable” sobre por qué no lo hicieron conforme a las exigencias establecidas en la PPEA.⁵⁴⁴ Unas cláusulas que no hacían sino diluir el

⁵⁴³ De hecho, tal límite se había impuesto también a los requisitos de publicidad antes comentados, de manera que, por debajo de 7500 libras, no existiría obligación por parte de los partidos de exigir al donante un documento que acredite la fuente original del dinero. Y aún menos sería necesario comprobar si el donante está registrado en el Reino Unido a efectos fiscales.

⁵⁴⁴ “The offences that are revised so that no offence will be committed where there is a reasonable excuse for the breach are: failure to submit proper statement of accounts by registered party to the Electoral Commission; submission of late or incomplete report to Commission by party Treasurer; submission of late or incomplete loans report to Commission by party Treasurer; submission of late or incomplete donation report to Commission by regulated donee or responsible person where the regulated participant is a members

control institucional sobre los ingresos privados de los partidos, haciendo que la falta de transparencia apenas tuviera costes para ellos.

Ahora bien, si los puntos antes referidos atentan contra el control y la transparencia del sistema de financiación británico, quizás la laguna más flagrante en el contenido de la PPEA 2009 siga siendo la no regulación de límite alguno a la cuantía de las donaciones recibidas. Una cuestión que, como ya se dijo, fue el desencadenante inicial del proceso que daría lugar a la reforma de la ley y que finalmente no se contempló en su contenido. El hecho de que en el sistema británico siga siendo posible que una misma persona u organización pueda realizar cuantiosas y reiteradas donaciones a un partido político, lo que podría llegar a generar un impacto importante en el resultado electoral, plantea dudas sobre los intereses que puedan esconderse tras esas donaciones.

Por tanto, si bien la PPEA 2009 incluía en su contenido las bases para mejorar la transparencia y el control de las finanzas de los partidos a partir de lo establecido previamente en la PPERA 2000, dejaba, sin embargo, importantes lagunas por cubrir. Pese a estar concebida en pro de la igualdad, la transparencia y el control, la nueva ley generaba en algunos casos un efecto opuesto: desigualdad, opacidad, descontrol e impunidad.

De hecho, en noviembre de 2012, el propio Presidente del *Committee on Standards in Public Life*, Sir Christopher Kelly, urgía públicamente al Gobierno a que trabajara para hacer más transparente la financiación de los partidos.⁵⁴⁵ Para ello se le exigía que incorporase a la legislación las recomendaciones incluidas en un informe sobre esta materia publicado por el propio Comité en noviembre de 2011.⁵⁴⁶ Nada de esto ha sido tenido en cuenta hasta la fecha por el Gobierno británico. Un hecho que arroja serias dudas sobre la validez del sistema de financiación de partidos —tal y como fue configurado por la PPERA y la PPEA— para mantener a los partidos y candidatos bajo control.

4.2.4. *Síntesis y consideraciones finales*

Según se ha expuesto hasta aquí, desde que en 2006 todos los partidos del arco parlamentario hacen explícita la necesidad de reformar la PPERA 2000 en la línea de incrementar la transparencia del sistema de financiación, se ponen en marcha dos procesos

association; and submission of late or incomplete transaction report to Commission by regulated participant or responsible person where the regulated participant is a members associations”. (PPEA, 2009b:9-10, par.60).

⁵⁴⁵ Noticia de prensa publicada por el CSPL, en <http://www.public-standards.gov.uk/political-party-funding-sir-christopher-kelly-urges-parties-to-act/> (consultado el 12/01/2013).

⁵⁴⁶ CSPL (2011). Political Party Finance. Ending the Big Donor Culture. 13th Report. Cm 8208, en http://www.public-standards.gov.uk/wp-content/uploads/2012/11/13th_Report_Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf (consultado el 12/01/2013).

de reforma, ambos en la misma LIV Legislatura, pero bajo Gobiernos distintos: el primero de ellos, durante el último Gobierno de Tony Blair, con el encargo realizado por este a un sujeto independiente (Sir Hayden Phillips) para que investigara la financiación de los partidos británicos y realizara recomendaciones para su reforma; y el segundo de ellos, con Gordon Brown como Primer Ministro (que sustituyó a Blair en junio de 2007), en el que se presenta una iniciativa de reforma de la Ley por parte del Gobierno. Este último proceso concluye con éxito dando lugar a la PPEA 2009 (que conviviría con la PPERA 2000), aprobada sin el apoyo del PC.

En el primer intento de reforma (2006-2007), la acumulación de escándalos relativos a la recepción de donaciones millonarias por parte de los laboristas (también de los conservadores) tras la aprobación de la PPERA 2000, fue generando un clima en la opinión pública, en la prensa y en instituciones tales como la *Electoral Commission* favorable a reducir el peso de tales donaciones. La idea de que podrían ser interesadas y buscar algún tipo de contraprestación política a cambio (tal como había ocurrido en el caso de la *Formula Uno*, o más recientemente en el *cash-for-access scandal* y en el caso *Mittal*) llevó a la conclusión de que era mejor limitarlas y dotar a los partidos de más financiación pública directa. Pero esa no era la opinión mayoritaria entre las distintas formaciones. De hecho, solo el PLD en bloque, así como algunos parlamentarios actuando de manera individual (y que presentaron una iniciativa conjunta en forma de *Ten Minutes Rule Bill* en 2002), abogaban por reformar la PPERA 2000 en el sentido de reducir tales donaciones millonarias. Pero ni el PL ni el PC apoyaban tal iniciativa ni introdujeron ninguna otra durante la LIII Legislatura (2001-2005). Puesto que ambos habían estado implicados en escándalos relacionados con la obtención de donaciones millonarias, la estrategia que seguían individualmente era, por un lado, la de negar haber recibido cualquier contraprestación a cambio y, por otro, la de contraatacar criticando la falta de transparencia en los ingresos del rival. Y todo ello ensalzando públicamente las bondades de la PPERA 2000, así como arremetiendo contra la financiación pública (en el caso de los conservadores) y aludiendo a la falta de consenso en la materia (en el caso de los laboristas), lo que hacía innecesaria e impracticable la reforma de la ley. Estrategias con las que evitaban o reducían el perjuicio que podría tener tal inacción sobre su reputación (más aún en un momento de escándalos), pero sin coste alguno en términos de control, lo que les permitiría seguir beneficiándose de las donaciones multimillonarias. No obstante, llegó un momento en el que el statu quo no pudo justificarse más. Con la publicación del escándalo *loans-for-peerages* en 2006, las lagunas de la PPERA en cuanto a la falta de transparencia

de los préstamos concedidos a los partidos se hicieron más que evidentes. Dada la negativa repercusión de este escándalo en la opinión pública, los partidos al unísono encabezados por Blair, decidieron apoyar la reforma de la Ley.

Desde el punto de vista de la reputación, el PL, implicado en el escándalo, necesitaba enviar una señal de honestidad y transparencia a la ciudadanía, así como a la *Electoral Commission* y a otras organizaciones de la sociedad civil, que habían venido denunciado los subterfugios utilizados por los partidos en los últimos años. Más aún cuando dicho escándalo había supuesto el inicio de una investigación policial, en la que se le tomó declaración hasta al propio Primer Ministro, Tony Blair. Asimismo, el PC, que había estado involucrado anteriormente en escándalos del mismo tipo, decidió distanciarse lo más posible del nuevo caso, y trató de abanderar la transparencia del sistema anunciando que, en el futuro, haría públicos de forma voluntaria todos los préstamos recibidos. Algo que generó más incentivos aún para que el Gobierno laborista iniciara el proceso de reforma del sistema, empezando por incluir una enmienda en la *Electoral Administration Bill* (en esos momentos en trámite parlamentario) que obligaría a los partidos a hacer públicos sus préstamos, al igual que las donaciones; una medida que convertiría en obligación lo que antes había anunciado el PC que haría de forma voluntaria. Ante esto, ningún partido podría negarse a secundar la reforma del sistema. Y menos aún el PLD, que desde la anterior legislatura había defendido la necesidad de incrementar la transparencia en la financiación política.

Desde el punto de vista económico, puesto que con dicha medida los préstamos “ocultos” desaparecerían y, por tanto, los dos grandes partidos verían reducidos sus ingresos por esta vía, necesitaban *ahora* reestructurar el sistema, bien limitando el gasto, bien incrementando los ingresos públicos o de otro tipo. Más aún cuando el déficit de los laboristas y de los conservadores habían llegado a superar los 14 millones de libras en el año 2005, la peor cifra de su historia más reciente. Por eso ahora sí querían reformar el sistema. En concreto, los laboristas estarían dispuestos en esta etapa a defender incluso el incremento de la financiación pública, una cuestión que pondría en riesgo su vínculo económico con los sindicatos. Eso sí, la defenderían siempre que no fuera indirecta (a través de incentivos a las donaciones pequeñas), pues esto beneficiaría a los conservadores por encima del resto. Además, puesto que los laboristas querían reducir el esfuerzo económico del partido, abogaban por limitar aún más el gasto electoral total en el nivel nacional (pasando de 20 a 15 millones de libras), y también imponer un nuevo límite a la

financiación ordinaria. Una medida, esta última, destinada a reducir el peso del denominado “dinero Ashcroft” en las finanzas de los *tories*.

El PC, por su parte, apoyaba ahora la introducción de más financiación pública en el sistema, a pesar de su tradicional negativa a hacerlo, dada su concepción liberal de la política y su propia estructura de financiación. No obstante, tal era el déficit del partido en 2005, que decidió abogar por un incremento de la financiación estatal; eso sí, siempre que esta fuera indirecta, es decir, a través de incentivos fiscales a las pequeñas donaciones. No apoyaba, sin embargo, el establecimiento de un límite al gasto ordinario, pues esto le perjudicaría enormemente (de ahí el apoyo categórico de los laboristas a esta medida). En cambio, sí que abogaban por introducir una medida en el sistema totalmente contraria a los intereses de su partido rival: la introducción de un límite máximo de 50.000 libras al año a las donaciones, el cual afectaría principalmente a las donaciones realizadas por los sindicatos al PL, cada uno de los cuales realizaba aportaciones de gran cuantía. Y los conservadores apoyaban esta medida a pesar de ser contraria a su tradicional defensa de la libertad de los sujetos y de las organizaciones a donar dinero a aquellas causas en las que creen.

En este contexto, el límite al gasto ordinario (defendido por los laboristas) y el límite máximo anual de las donaciones (defendido por los conservadores), se convirtieron en los dos principales escollos de la reforma. El PLD defendía ambas medidas, por eso el enfrentamiento se producía entre los dos principales partidos. De hecho, el encargo realizado por Blair a Sir Hayden Phillips para que guiara el acuerdo entre los partidos sobre el contenido de la reforma, acabó sin que el objetivo final se consiguiera. Las diferencias eran irreconciliables dada la diferente estructura de financiación de los partidos. Y puesto que el consenso entre los partidos se proclamaba necesario para emprender la reforma, la retirada del PC de las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips en octubre de 2007, adquirió el valor de veto, dando como resultado el statu quo en la materia.

En el segundo intento de reforma (2007-2009), un escándalo de financiación irregular del PL (el caso *Abraham*), publicado un mes después de que fracasaran las negociaciones sobre la reforma, generó los incentivos necesarios en el nuevo Gobierno de Gordon Brown para abanderar la reforma de la PPERA 2000. Desde el punto de vista de la reputación, al recién llegado Primer Ministro le interesaba tomar partido por la transparencia como forma de desvincular su imagen de la de su antecesor, muy deteriorada por los escándalos de su última etapa en el poder. Más aún después de que el Presidente del CSPL, y desde varios *think-tanks* británicos, se siguiera defendiendo la necesidad de reformar la ley. De ahí que

en junio de 2008, el Gobierno laborista introdujera un documento en el que detallaba las bases de lo que sería un futuro Proyecto de Ley sobre financiación (*White Paper on party funding and expenditure in the UK*). Una iniciativa cuyo contenido era muy favorable al PL, quedando fuera del mismo aquellas medidas que no le interesaban, tales como el límite de 50.000 libras a las donaciones. Pese a esto, el resto de formaciones no pudo negarse a seguir negociando la reforma, por poco que le convenciera el contenido propuesto por el Gobierno, dado que esto podría resultar perjudicial para su reputación —¿cómo negarse si era el Gobierno el que estaba tomando las riendas del asunto otra vez, después del sonado fracaso de reforma de 2007?—. Más aún en el caso del PC, que había sido el partido que había abandonado las negociaciones guiadas por Sir Hayden Phillips, frustrando definitivamente el proceso. Por ello, aunque ambas formaciones vertieron críticas sobre el nuevo proyecto (los conservadores lo tildaban de sesgado, y los liberales de poco ambicioso en cuanto a transparencia), en ningún caso se negaron a seguir negociando su contenido.

Desde el punto de vista económico, la situación de los partidos seguía sin estar resuelta. Aunque, desde 2007, laboristas y conservadores venían presentando un balance económico anual positivo (a diferencia de los liberales demócratas), también desde ese año el gasto anual de los *tories* venía siendo muy superior al del resto de formaciones. Una cuestión que impedía al partido del Gobierno relajarse en lo tocante a sus ingresos, pues siempre necesitaría incrementarlos con vistas a tener fondos suficientes para competir electoralmente contra los conservadores. Pero, si bien en el anterior intento de reforma los laboristas abogaron por incrementar la financiación pública directa, en esta ocasión dejaron de lado las medidas redistributivas, y optaron por aquellas otras que contribuyeran a reducir la distancia con los *tories* mediante la limitación de algunas de sus fuentes de ingresos fundamentales. En concreto, el PL seguía teniendo especial interés por acabar con el “dinero Ashcroft” antes de las siguientes elecciones generales de 2010.

Pero, como sabía que la limitación del gasto ordinario por candidato era una medida que no contaría con el apoyo de los *tories* (como había ocurrido en la etapa anterior), ahora apoyaría otra medida diferente en la forma, aunque con resultados similares. Se trataba de ampliar el periodo de control del gasto electoral por candidato (no ordinario, como anteriormente) a más de 25 días antes de la celebración de elecciones (tal como establecía la RPA 1983) de forma que el “dinero Ashcroft” empezara a estar sujeto a dicho control. Además, el PL tenía especial interés en eliminar aquellas donaciones opacas e incluso ilegales (realizadas por sujetos no aptos para donar), que eran canalizadas a los partidos a través de las denominadas *unincorporated associations* (entes sin personalidad jurídica

definida). Una práctica muy usual entre los conservadores y que les reportaba importantes ingresos. De hecho, era el partido que recibía más donaciones procedentes de *unincorporated associations* y de mayor cuantía. El PC, por su parte, tenía intereses completamente opuestos en cuanto al contenido de la reforma de la PPERA 2000. Lógicamente, ni apoyaba los nuevos controles al gasto electoral por candidato, ni la publicidad de las donaciones canalizadas a través de las *unincorporated associations*. En cambio, los *tories* seguían defendiendo un sistema centrado en la limitación de las donaciones de personas físicas y jurídicas, e incluso estarían dispuestos a apoyar la financiación pública directa siempre que se hiciera como contrapartida al establecimiento de tal límite.

Pero, si bien existían puntos en común entre las dos principales formaciones (por ejemplo, el incremento de las donaciones anónimas en el sistema), las diferencias comentadas eran irreconciliables, imposibilitando el consenso. Un consenso que se seguía proclamando necesario y que, de hecho, había justificado el corto alcance de la iniciativa presentada por el Gobierno en cuanto a transparencia se refiere. Es decir, puesto que los laboristas sabían de antemano que había ciertas medidas que los *tories* no apoyarían, decidieron obviarlas de la iniciativa propuesta por el Gobierno, aun sabiendo que sería una ley de mínimos en cuanto a transparencia. Una cuestión muy criticada por los liberales demócratas, a quienes les interesaba avanzar en el sentido de limitar las donaciones a cambio de incrementar la financiación pública. Pero es que, posteriormente, tampoco se consiguió el consenso sobre las medidas propuestas por los laboristas y que atentaban contra las finanzas de los *tories*.

Hubo un momento en el que ambos partidos relajaron sus pretensiones a favor del consenso, pero en detrimento de la transparencia, convirtiéndose en una ley de mucho menor alcance que la propuesta inicial. Aun así, la introducción de una enmienda de última hora por parte de los laboristas contraria a los intereses económicos de los *tories*, cerró toda posibilidad de acuerdo. Esto, que en otra ocasión hubiera bloqueado la reforma (como había ocurrido en 2007), ahora no resultaba ser un obstáculo para su aprobación. Más aún cuando el PLD apoyaría al Gobierno en la reforma independientemente de que lo hicieran o no los *tories*.

A ambas formaciones, especialmente al PL, les interesaba limitar algunas de las fuentes de ingresos del PC que, según ellos, le otorgaban a este una ventaja competitiva indebida. Por eso económicamente la ley les resultaba beneficiosa tanto a los liberales como a los laboristas, especialmente a estos. Pero, además, puesto que el contenido de la reforma

contó con el apoyo del resto de formaciones, el perjuicio que podría haber generado al Gobierno y a su partido el hecho de aprobar la ley sin consenso quedó diluido por el hecho de que era únicamente el PC el partido que no se sumaba al mismo. Por tanto, pese a las críticas al contenido de ley expresadas por los *tories*, especialmente a la cláusula destinada a prohibir que los no residentes a efectos fiscales donaran a los partidos, el resto de formaciones actuó en bloque en su defensa.

Finalmente, la PPEA 2009 fue aprobada sin el apoyo de los conservadores, los cuales plantearon su rechazo a parte del contenido de la ley y, sobre todo, a la forma en la que se había desarrollado el proceso. De hecho criticaron el resultado partidista al que se había llegado, y el hecho de que su posicionamiento no hubiese sido tenido en cuenta en las cláusulas más controvertidas. Aun así, no forzaron una votación, puesto que esto no habría hecho más que alargar el proceso parlamentario, resultando finalmente aprobada por la mayoría laborista, que en esta ocasión estaba dispuesta a hacerlo. Por tanto, no votaron en contra (ni siquiera forzaron a la división de la Cámara), pero tampoco hubo consenso.

Finalmente, la reforma fue aprobada dejando patente dos cuestiones. Por un lado, que los partidos —especialmente el partido del Gobierno— habían hecho un uso instrumental del consenso como regla de decisión: primero, justificando las limitaciones en el contenido de la reforma en cuanto a transparencia se refiere, alegando la imposibilidad de alcanzar el consenso entre los partidos sobre medidas de mayor calado; y, segundo, obviando la necesidad de dicho consenso cuando varios partidos (entre ellos el del Gobierno) tenían un interés especial por aprobar la reforma y cuando, además, el daño en la reputación del Gobierno por no consensuarla resultaba mínimo. Y esto por varias razones: porque ya se habían producido intentos frustrados de reforma debido precisamente a la falta de consenso entre los partidos; porque, pese a ello, tal reforma seguía considerándose necesaria, especialmente, cuando se publicaba algún escándalo en los medios; y porque llegado el momento, los partidos interesados en reformar (entre ellos el PL) expresaban sus dudas sobre las razones subrepticias que movían al PC a no querer unirse al consenso. Por otro lado, con la aprobación de la PPEA 2009 se puso de relieve también la existencia de importantes lagunas en relación con el control y con la necesaria transparencia exigible a los partidos, algunas de ellas, como la no regulación de límite máximo alguno a las donaciones, ya puestas en evidencia durante la tramitación parlamentaria de la ley. Aun así, la reforma fue aprobada.

CAPÍTULO 5. La institucionalización de la transparencia en el sistema de financiación política: la conjugación de los intereses de los partidos

En este capítulo se analizan los datos empíricos expuestos en los capítulos 3 y 4 siguiendo el marco analítico presentado en el capítulo 2. El objetivo es contrastar las hipótesis de la investigación y señalar las consecuencias teóricas que se derivan de las mismas. Siguiendo la estructura de los capítulos anteriores, este se divide en dos grandes bloques. El primero se refiere al origen de la transparencia en el sistema de financiación política y en él se analiza el proceso que concluye con la aprobación *ex novo* de las leyes de financiación tanto en España como en el Reino Unido. El segundo bloque se refiere al proceso a través del cual las leyes de financiación se hacen más transparentes y en él se analizan los procesos de reforma iniciados, así como el resultado de cada uno de ellos.

5.1. El origen de la transparencia en la financiación política: de la acción individual a la cooperación

En este apartado se discute la verificación de las hipótesis referidas al primer momento del proceso de transparencia (hipótesis 2-4). Es decir, la aprobación *ex novo* de la legislación sobre financiación política. En los términos previstos por la teoría, esto supone el paso de la acción individual en materia de financiación, a la cooperación entre los distintos actores para la creación de una ley de financiación que dote de transparencia al sistema. Con objeto de clarificar la discusión, este epígrafe se subdivide en tres apartados.

5.1.1. La acción individual en materia de financiación de partidos como un dilema del prisionero

De acuerdo con los datos empíricos aportados en el capítulo 3, antes de la creación de la LOFPP de 1987 y de la PPERA 2000 no existía en ninguno de los países considerados una ley de financiación que incluyera medidas de transparencia de forma comprehensiva. En el caso español, solo existían determinadas prohibiciones y límites, así como requerimientos de divulgación y control de la financiación política durante las campañas electorales, no así durante el resto del ciclo parlamentario.⁵⁴⁷ Por tanto, hasta 1987, la acción individual o

⁵⁴⁷ A diferencia de la legislación sobre financiación electoral, la aprobación de la incipiente financiación pública ordinaria a través de la Ley de Partidos Políticos de 1978, no fue acompañada de exigencias de transparencia.

*laissez faire*⁵⁴⁸ primó en la financiación política en España, excepción hecha de la financiación durante las campañas electorales.

En el caso británico, por su parte, antes del año 1998⁵⁴⁹ los partidos no tenían ni siquiera un estatus jurídico propio e igual para todos, en concordancia con la total desregulación que ha caracterizado a estas formaciones a lo largo de su dilatada historia democrática. Solo un aspecto concreto había sido regulado en 1883: el control del gasto electoral por candidato (no en el nivel nacional).

Este escenario, previo a la aprobación de las leyes y caracterizado por la acción individual (y, como mucho, por cierto acuerdo tácito entre las partes sobre lo correcto e incorrecto, según los estándares morales imperantes), tuvo, por tanto, una permanencia en el tiempo muy desigual en ambos países. En el Reino Unido, tal situación se mantuvo hasta el año 2000; en España, por el contrario, el sistema de financiación se reguló prácticamente en la primera década tras la instauración de la democracia.

Ahora bien, a la luz del marco teórico y de los datos empíricos expuestos hasta aquí, ¿por qué los partidos tienden a mantener tal situación de *laissez faire* por tiempo indefinido? ¿Qué tipo de dinámicas se producen para que, incluso cuando existen peticiones de reforma por parte de algún partido (como en el caso británico por parte de los laboristas y liberales demócratas), se trate de seguir manteniendo la situación de *laissez faire* en materia de financiación política?

Si partimos del supuesto de que los partidos son actores auto-interesados y de que su principal preferencia es ganar las elecciones para conseguir el poder —o mantenerlo, en caso de ya ostentarlo— (Downs, 1957; Ferejohn, 1986; Maravall, 1997; Rikes, 1962; Shumpeter, 1942); y si, en segundo lugar, partimos de que los recursos económicos son imprescindibles para conseguir tal fin, la respuesta inmediata que se deriva de ello es que los partidos mantienen el *laissez faire* porque, a nivel individual, les compensa hacerlo. O, en otras palabras, porque el beneficio tangible de mantener tal situación supera el beneficio esperado de iniciar un proceso de acción colectiva, con los costes que ello supone en términos de *decision-making* (tiempo, recursos, etc.), en términos de “riesgos externos” —pues nunca se sabe a priori si el resultado puede ser individualmente menos beneficioso que el statu quo— (Buchanan y Tullock, 2004 [1962]) y en términos de libertad de acción —

⁵⁴⁸ En este contexto, la situación de *laissez faire* se refiere a la libertad de acción de los partidos en lo referido a su financiación, por ausencia de normas. Es decir, a la existencia de una situación de libre competencia en la búsqueda de fondos, donde el único límite estaría en el Derecho Penal.

⁵⁴⁹ *Registration of Political Parties Act* 1998.

especialmente, si la ley resultante limita alguna fuente de financiación imprescindible para ellos—. Vayamos por partes.

¿Cuál es el beneficio que los partidos obtienen de la situación de *laissez faire* en términos económicos? Tanto en España como en el Reino Unido, la casi total ausencia de regulación, unida a la no exigencia de transparencia, suponía que los partidos podían buscar sus recursos económicos de forma casi ilimitada para cubrir sus necesidades. En el Reino Unido, ante la ausencia de financiación pública, la principal fuente de financiación de los partidos era la procedente de manos privadas (tanto individuales, como corporativas). Así había sido tradicionalmente, permitiendo esto la supervivencia económica de los partidos a lo largo de los años. En España, la situación de partida era distinta, pero con resultados similares: ante la ausencia en el inicio de la democracia de una red estable de potenciales donantes privados, la financiación de los partidos, tanto electoral como ordinaria, se hizo depender casi totalmente del Estado. Por tanto, bien apoyados en la financiación privada, bien en la financiación pública, los partidos en ambos países podrían, en principio, subsistir.

Ahora bien, dado que, como presupone la teoría, el interés de estas formaciones es conseguir el poder, y para ello los recursos son imprescindibles, no es de extrañar que quisieran maximizarlos. Y tampoco que, en ausencia de limitaciones legales y de mecanismos de transparencia, lo hicieran buscando fondos incluso más allá de lo considerado moralmente permisible. Así se observó en el caso español a partir de la investigación de la Comisión *Flick*, que apuntaba a que todos los partidos habían recibido financiación extranjera en mayor o menor medida. Y ello a sabiendas de que tal hecho era reprobable por la previsible injerencia extranjera que este tipo de financiación podría suponer en la política del país. Más aún cuando, de acuerdo con la LOREG 1985, tal fuente estaba prohibida en época electoral (aunque no en época ordinaria). Y así se observó también en el caso británico, a la luz de la obtención de donaciones extranjeras de dudosa procedencia por parte de los *tories* (*John Latsis*, *Asil Nadir*, *Li Ka Shing*), además de donaciones individuales de importante cuantía a cambio de decisiones interesadas por parte de las dos principales formaciones (compra-venta de títulos nobiliarios y *Formula-One Affaire*).

Por tanto, los datos empíricos muestran que, de acuerdo con la teoría, los partidos se comportan siguiendo una lógica de maximización de los recursos. Una cuestión que les permite gastar cada vez más a la hora de consolidar su estructura a lo largo y ancho del territorio (en ambos países) y a la hora de obtener recursos suficientes para las campañas (en el caso británico). Pero los partidos no solo quieren maximizar sus recursos, sino que,

individualmente, buscan conseguir más financiación que el resto, pues ello les permitirá mejorar su posición en la competencia por el poder.

En los países estudiados, antes de la aprobación de sus respectivos mecanismos de transparencia, ningún partido podía conocer a ciencia cierta de qué cantidad de recursos disponían sus adversarios, más allá de las correspondientes partidas de financiación pública directa en el caso español, y de las partidas de *Short Money* y *Cranborne Money* en el caso británico. Puesto que, más allá de suposiciones, tal información era desconocida, cada partido trataría de obtener una creciente cantidad de dinero con la pretensión de igualar (y, a ser posible, superar) los supuestos recursos de sus adversarios en la competencia política. Pues bien, en ausencia de mecanismos de divulgación y control, y de constricciones legales respecto a la financiación, los partidos disponían de una libertad total para involucrarse en una búsqueda incesante de recursos, dando como resultado una espiral imparable de búsqueda de recursos y de gastos crecientes.

La dinámica era la siguiente: en el caso español, en ausencia de transparencia, ningún partido conocía qué dinero tenía el resto de formaciones más allá de las partidas que les correspondían a cada uno por la vía de la financiación pública anual y electoral en función de los escaños y votos obtenidos. Los partidos de la oposición, sabiendo que el partido mayoritario (PSOE) obtenía X cantidad vía financiación pública, harían todo lo posible para incrementar sus recursos con el fin de acercarse lo más posible (e incluso superar) al partido mayoritario. Este, por su parte, consciente de que obtenía más cantidad de ingresos públicos que el resto de formaciones, haría uso de los mismos para consolidarse en el poder, entrando de esta manera en una dinámica de gasto creciente, superior incluso a la de sus rivales. Solo así (incrementando y fortaleciendo su estructura en el territorio) podría incrementar sus posibilidades de seguir venciendo en las sucesivas elecciones y de ir ganando terreno en ese sentido. El interés del PSOE por explotar su situación de liderazgo económico (al menos en lo referido a la financiación pública) le llevó a que tales recursos públicos, pese a su importante cuantía, dejaran de resultarle suficientes. De hecho, el endeudamiento adquirido como consecuencia de esa dinámica de gasto creciente (muy superior al del resto de formaciones políticas), unida a la necesidad de seguir manteniendo una posición económica más solvente que la de su principal rival (AP, luego PP), llevó al PSOE a buscar recursos privados, haciendo uso incluso de su posición de poder en las distintas instituciones políticas del país (tal como muestran algunos de los escándalos publicados en la época). Una búsqueda incesante promovida, por un lado, por la necesidad del PSOE de mantener su posición en la competencia por el poder, en un contexto de

desconocimiento sobre las finanzas de su principal rival (al cual se le suponía una mayor vinculación ideológica con el mundo de la empresa y, por tanto, ciertos privilegios económicos derivados de ella). Y, por otro, por la necesidad del resto de formaciones de igualar (o superar) económicamente al partido mayoritario con el fin de no quedar rezagados en la competencia electoral.

En el caso británico, por su parte, la opacidad en la que se producía la financiación de los partidos antes de la PPERA 2000 era aún mayor que en el caso español, al basarse casi en exclusiva en la financiación privada. En este contexto, ningún partido podía conocer de qué cantidad de recursos disponían sus rivales, más allá de sospechar que unas fuentes de financiación podrían beneficiar más a unos que a otros.⁵⁵⁰ Así ocurría en el caso de los principales partidos de la oposición (laboristas y liberales demócratas), que sospechaban que los ingresos recibidos por los *tories* vía donaciones corporativas eran muy elevados e imposibles de igualar. Una sospecha fundada en la vinculación ideológica de este partido con el mundo de la empresa, así como en el hecho de que estuviera gobernando desde 1979. Ante tal situación, los partidos de la oposición y, especialmente, el PL, tratarían de reducir la distancia económica con los conservadores. Pero no solo buscarían más y más recursos (explotando al máximo sus potencialidades), sino que, cuando la distancia se preveía insalvable, tratarían de reducirla vertiendo sospechas sobre la procedencia de las donaciones corporativas recibidas por los *tories*. Así ocurrió en la etapa final del Gobierno de Major sin que surtiera efecto, es decir, sin que tales críticas derivaran en un proceso de reforma encaminado a limitar la cuantía de tales donaciones.

El PC, por su parte, trataría de explotar la situación de liderazgo económico de la que disfrutaba, e incluso intentaría incrementar la distancia con sus rivales para así asegurarse una mayor consolidación y también una mayor financiación para sufragar sus futuras campañas. Por ello no solo se conformaría con las donaciones corporativas e individuales recibidas, sino que emprendería la búsqueda de nuevos recursos más allá de lo moral y/o legalmente permitido, como era la “venta” de títulos nobiliarios. Es decir, el uso de su posición de poder para realizar nombramientos en la Cámara de los Lores a cambio de donaciones privadas para el partido del Gobierno. Una dinámica de búsqueda incesante de recursos por parte del PC que provocaba como respuesta la necesidad del resto de formaciones de buscar también nuevas vías de financiación para reducir la distancia con

⁵⁵⁰ Si bien, como se dijo en el capítulo 3, el Partido Laborista publicaba sus cuentas voluntariamente, la información contenida en ellas no estaba fiscalizada por ningún organismo externo, por lo que su veracidad resultaba cuestionable.

aquel. Algo que se confirmaba claramente en el caso del PL con la publicación del escándalo de la *Fórmula Uno* en 1997, que suponía que este había recibido una donación interesada (de un millón de libras en campaña a cambio de una decisión política posterior) con el objetivo de mejorar su posicionamiento en las elecciones que llevaron a Blair al Gobierno.

Pues bien, esta dinámica que se observa en cada uno de los partidos, de acuerdo con los dos primeros supuestos teóricos expuestos en el epígrafe 2.2 (que los partidos buscan maximizar sus ingresos y que están interesados en obtener ventajas económicas sobre el resto), genera como resultado una espiral propia del *dilema del prisionero* (Sánchez Cuenca, 2000; Martínez Cousinou, 2007). Es decir, una situación en la que la estrategia dominante para cada formación, ya sea en el Gobierno o en la oposición, es la de buscar fondos sin límites, incluso a través de fuentes moralmente reprobables. Y esto porque a cada partido le interesa sobre todo desequilibrar la competencia política a su favor obteniendo incluso financiación corrupta, más que ser los únicos que no consiguen fondos extra. De ahí que, pese a que, colectivamente, lo óptimo sería que ningún partido se financiara a través de fuentes ilícitas o ilegítimas, el equilibrio que se alcance sea, finalmente, la financiación corrupta. Esto es, un equilibrio de Nash paretianamente subóptimo, dado que la transparencia incondicional y el renunciar a buscar fondos sin límites de forma unilateral es una *estrategia dominada*⁵⁵¹ que los partidos no pueden seguir.

Puesto que la financiación corrupta (que es la estrategia dominante de los partidos) se nutre de la opacidad del sistema, a los partidos individualmente considerados no les interesa salir de la situación de *laissez faire* en pro de una mayor transparencia. Es decir, no les interesa iniciar un proceso de acción colectiva dados los costes de decisión y los costes externos que dicha acción les generaría individualmente. Y menos aún si el resultado de tal proceso es una ley que va a constreñir su comportamiento a la hora de financiarse.

El Cuadro 5.1 muestra los costes y beneficios para los partidos que se derivan de la situación de *laissez faire* en la que se encuentran, así como los costes y beneficios que les supondría el inicio de la acción colectiva y su propio resultado, es decir, una ley de financiación con criterios de transparencia. Incidamos en esto último.

En ausencia de leyes de financiación, ¿qué coste potencial les supondría una ley de este tipo a cada uno de los partidos considerados? ¿Cuál sería el coste de atarse las manos?

⁵⁵¹ Es aquella estrategia que, si es seguida por un jugador, siempre sale perdiendo. En el contexto que nos ocupa la transparencia es una estrategia dominada porque, si se asume por parte de un partido de manera unilateral, este sale perdiendo necesariamente. Por ello para que la transparencia acabe primando, ha de ser aceptada por todos los partidos, es decir, todos han de cooperar para salir del dilema del prisionero.

Para responder a estas preguntas habría que analizar previamente la *estructura de financiación* de cada uno de los partidos. El Cuadro 5.2 muestra conceptualmente el peso económico de las principales fuentes de financiación a partir de la información aportada a lo largo del capítulo 3. Puesto que en esta primera etapa del proceso los partidos no estaban obligados a publicitar sus cuentas, resulta complicado conocer con exactitud el peso de cada fuente en sus respectivos ingresos totales. Más aún teniendo en cuenta que el número de fuentes de financiación varía de un partido a otro, no pudiéndose saber a ciencia cierta si en el monto total de ingresos que se declara informalmente se incluyen todas esas fuentes o no.

Cuadro 5.1: Beneficios y costes para los partidos derivados de la situación de *laissez faire*, de la acción colectiva y de existencia de una ley de financiación.

LAISSEZ FAIRE (OPACIDAD)		ACCIÓN COLECTIVA		RESULTADO (TRANSPARENCIA)	
BENEFICIOS	COSTES	BENEFICIOS	COSTES	BENEFICIOS	COSTES
-Posibilidad de obtener financiación sin constricciones para mejorar la capacidad competitiva.	-Tiempo y esfuerzo invertido en mejorar la capacidad competitiva. -Coste <i>potencial</i> para la reputación si se descubre que participan en actividades corruptas.	-Posibilidad de influir en un resultado favorable económicamente en términos individuales.	-Costes de decisión (tiempo y esfuerzo invertidos en la negociación). -Costes externos (riesgo de que los otros determinen un resultado desfavorable para uno mismo).	-Posibilidad de obtener individualmente ventajas económicas a partir de la ley (financiación pública, prohibición de una fuente fundamental para el adversario, etc.).	-Constricciones a la hora de financiarse.

Elaboración propia.

Por tal motivo, y con objeto de representar tal información salvando el hecho de que los datos no son rigurosos, se ha optado por puntuar con asteriscos el peso económico que tiene cada una de las principales fuentes de ingresos para cada partido, según la información aportada en el capítulo 3. Para el caso español, los datos de referencia son del año 1983, los cuales han sido tomados de Del Castillo (1985) a partir de la información obtenida por la autora directamente del PP y PSOE. En el caso del PCE/IU, de CIU y de PNV no existen datos cuantificables, ni siquiera aproximados, sobre el peso real de cada una de sus fuentes de financiación antes de la LOFPP 1987.

Para el caso británico, la información resulta algo más compleja de representar, dado el importante cambio en la estructura de financiación de los principales partidos que se produce a lo largo de la década de los noventa. En la medida en que tales cambios

conforman un nuevo escenario económico para los partidos, resulta relevante tenerlos en cuenta en el Cuadro 5.2. La flecha (→) representa la transición entre el peso de cada una de las fuentes antes de los noventa, y el peso que adquieren a finales de esa década. La información se ha obtenido de los respectivos informes del *Home Affairs Committee* de 1993 y del *Committee on Standards in Public Life* de 1998, tal como aparece en el capítulo 3.

Cuadro 5.2: Estructura de financiación de los principales partidos antes de la aprobación de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000. Importancia económica y estratégica de cada fuente de ingresos.

	Partido político	ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN					
		Financiación pública	Financiación Privada				Otras
			Cuotas de afiliación	Donaciones de personas físicas	Donaciones de personas jurídicas	Donaciones y cuotas de afiliación de los sindicatos	
España (hasta 1987)	PSOE	*** // ***	*/**	*/***	*/**	-----	Créditos ***//*
	PP	***// **	**//***	*/***	*/**	-----	Créditos **//*
	PCE/ IU	***	-----	**	-----	-----	-----
	CIU	**	-----	**	**	-----	-----
	PNV	**	-----	**	**	-----	-----
Reino Unido (1992 -1996)	PL	* → **// **	* → **// **	** → ***// ***	* → *** //**	*** → **//**	
	PC	* → **// *	* → **// **	** → ***// ***	** → ***// ***	-----	Ventas y autofinanciación ** → */ **
	PLD	* → **// **	** → **//***	** → **//***	-----	-----	Ventas y autofinanciación * → */ **

Fuente: Información contenida en el capítulo 3. Elaboración propia.

*Poca importancia económica ** Importancia estratégica moderada ***Mucha importancia económica
*Poca importancia estratégica ** Importancia estratégica moderada ***Mucha importancia estratégica

Pero, con el fin de aportar una información lo más completa posible, resulta relevante tener en cuenta también el *peso estratégico* que cada una de las fuentes tiene para cada partido. Puesto que los datos existentes no son totalmente fiables pueden no coincidir con las preferencias estratégicas que expresan los partidos con respecto a cada fuente de ingresos. Por ejemplo, en el caso del PP, los únicos datos disponibles previos a la aprobación de la LOFPP 1987 muestran que las donaciones privadas de personas físicas y jurídicas representan únicamente el 10% de los ingresos del partido. Pese a que se trata de un porcentaje muy limitado, lo cierto es que, estratégicamente, dichas fuentes tenían un peso muy importante para el partido. Y ello tanto por motivos ideológicos (como el propio partido expresaba en sede parlamentaria), como por razones fácticas, pues según los informes del Tribunal de Cuentas publicados a partir de 1987 (cuando comienza la

obligación de fiscalizar a los partidos) los ingresos recibidos por el PP vía donaciones de personas físicas y jurídicas no eran nada desdeñables. Además, ocurre también que en aquellos casos para los cuales no existen datos sobre el peso real o aproximado de sus fuentes de ingresos (PCE/IU, CIU y PNV), sí que es posible aventurar su peso estratégico a la luz de la información aportada por los propios partidos en los debates parlamentarios celebrados entre diciembre de 1986 y junio de 1987.

Por tanto, puesto que los datos no siempre reflejan la verdadera importancia de las fuentes para los partidos, conviene contemplar, además de su peso económico, su importancia estratégica. Una cuestión que en el Cuadro 5.2 aparece representada con asteriscos de color rojo y que, en conjunto, permite entender la estructura de ingresos de los partidos con fines analíticos.

Del análisis de la estructura de financiación de los principales partidos españoles y británicos se puede deducir que, efectivamente, la transparencia les generaría costes. En el caso español, en el que la financiación antes de la LOFPP 1987 ya era eminentemente pública (y con perspectivas de seguir siéndolo), la introducción de mecanismos de transparencia afectaría fundamentalmente a las posibilidades de los partidos de obtener financiación privada. Especialmente, a la hora de obtener donaciones de personas físicas y jurídicas. Dos fuentes de financiación que estratégicamente interesaban a las dos principales formaciones, especialmente al PP. En el caso británico, en el que la financiación en ese momento era casi completamente privada con escasísimo peso de lo público (únicamente financiación electoral en especie y financiación directa de los grupos parlamentarios de la oposición), la introducción de mecanismos de transparencia afectaría más aún a la estructura de financiación de sus respectivos partidos que en el caso español.

Pero, ¿en qué sentido ocurre esto? Es decir, retomando la pregunta que se hizo anteriormente, ¿qué coste le supondría a cada partido una ley con criterios de transparencia, dada la situación de *dilema del prisionero* en la que estaban inmersos? Y, sobre todo, ¿de qué manera afectaría a su capacidad competitiva? De los datos expuestos en el capítulo 3, y teniendo en cuenta la estructura de financiación de cada partido (Cuadro 5.2), es posible deducir los costes individuales que tendrían las medidas de transparencia para cada uno de ellos, en comparación con el resto. El Cuadro 5.3 muestra una síntesis de tal información.

Cuadro 5.3: Coste de las medidas de transparencia para cada partido según las prácticas corruptas reportadas en cada país.

Prácticas de financiación reportadas	Posibles medidas regulatorias		Coste transparencia
	Prohibiciones y límites	Divulgación y control	
Obtención donaciones extranjeras	Prohibición de donaciones extranjeras	Publicitar datos de los donantes y controlar las donaciones por organismo externo	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
			PC > PL > PLD
Obtención de donaciones anónimas (impide saber si son o no extranjeras, etc.)	Prohibición de donaciones anónimas	Publicitar datos de los donantes y controlar las donaciones por organismo externo	PP/CIU/PNV > PSOE > IU
			PC > PL > PLD
Obtención de donaciones de gran cuantía que podrían ser interesadas	Establecimiento de un límite máximo a las donaciones	Publicitar la cuantía de las donaciones recibidas y controlarlas por organismo externo	PP/CIU/PNV > PSOE > IU
			PC ≥ PL > PLD
Recurso desmesurado a los créditos bancarios	Limitación legal del endeudamiento para evitar que siga aumentando	Control por organismo externo del nivel de endeudamiento	PSOE > PP > CIU/PNV > IU
Obtención de donaciones de empresas públicas o contratistas con la administración	Prohibición de recibir donaciones de empresas públicas o que contraten con la administración	Publicitar datos de los donantes y controlar donaciones por organismo externo	PSOE > PP > CIU/PNV > IU Afectaría a los partidos que tuvieran cotas de poder en los distintos niveles territoriales
Compra-venta de títulos nobiliarios	Ya prohibido por el <i>Honours (Prevention of Abuses) Act 1925</i>	Publicitar datos de los donantes y controlar donaciones por organismo externo	PC > PL > PLD

Elaboración propia.

Según se observa en el Cuadro 5.3, el establecimiento de prohibiciones y límites, así como de medidas de divulgación y control, afectaría a las finanzas de todos los partidos aunque de manera desigual. En el caso español, la prohibición de las donaciones extranjeras afectaría a todas las formaciones, si bien, a la luz del escándalo *Flick* y de la cuantía de la que se hablaba en los medios, podría deducirse que afectaría más al PSOE que al resto. Además, dado su creciente poder institucional, también sería el PSOE el partido más afectado en caso de que se prohibieran las donaciones procedentes de empresas públicas o que contratasen con la administración. Si bien esta medida afectaría también a todas las formaciones que estuvieran gobernando en sus distintos niveles territoriales. Otras medidas regulatorias, como la limitación de las donaciones anónimas, o de la cuantía recibida vía donaciones de persona jurídica, afectaría en mayor medida a aquellas formaciones que recibieran más financiación por tales vías, es decir, al PP, CIU y PNV; mientras que tendría

un impacto mucho menor en el caso del PSOE y, sobre todo, de IU —financiado por el Estado casi en su totalidad—. Por último, dado el excesivo endeudamiento del PSOE y, en menor medida del PP, cualquier medida que limitara las posibilidades de endeudamiento de los partidos con el objetivo de disminuir su fuerte dependencia de los créditos, afectaría a estas dos formaciones por encima del resto.

En el caso británico, la introducción de mecanismos de transparencia afectaría de manera importante a la estructura de financiación de todos los partidos, basada, como se ha dicho, en la financiación privada. La prohibición de donaciones extranjeras, así como la limitación y publicidad de las grandes donaciones afectaría fundamentalmente al PC, principal beneficiario de las mismas. De ahí que, como se vio en el capítulo 3, la publicidad de tales donaciones se convirtiera en una de las principales reivindicaciones de los laboristas y liberales demócratas durante la época Major. Y de ahí también que el PL tratara de forzar tal transparencia en las cuentas de los *tories*, declarando unilateralmente y de forma voluntaria el nombre de todos sus donantes (no así de la cantidad donada). Una decisión estratégica de los laboristas con un coste muy bajo para el partido: al no publicar la cuantía percibida por cada donación (solo el nombre del donante), no tendría que mostrar ante la opinión pública la obtención de donaciones individuales de gran tamaño (como la recibida de Ecclestone en 1997), y que comenzaba a vislumbrarse como parte fundamental de la estructura de financiación de laboristas y conservadores. De ahí que, pese a que en un principio los *tories* fueran los principales beneficiarios de las grandes donaciones, el hecho de que el PL se hubiera sumado a ese carro a lo largo de los noventa, hacía que esta formación también se viera afectada en caso de establecerse límites a la cuantía de las donaciones recibidas.

Por último, la publicidad de los datos de los donantes también afectaría al Partido Conservador más que al resto en la medida en que le impediría obtener donaciones a cambio de títulos nobiliarios. Una práctica que, si bien estaba prohibida por el *Honours (Prevention of Abuses) Act* de 1925, siguió vigente en la práctica durante el Gobierno de Major debido a que el anonimato imperante en las donaciones impedía el control sobre el cumplimiento de la citada ley.

Por tanto, sin adentrarnos aún en el contenido de las respectivas leyes de financiación, baste decir que, en ambos países analizados, una legislación de este tipo tendría efectivamente un gran potencial para restringir el margen de actuación de los partidos e interferir en la consecución de sus intereses. Es decir, la transparencia en sentido

amplio les generaría costes. Unos costes que, además, serían desiguales en función de la estructura de financiación de cada una de las formaciones.

Puesto que esto es así, es de esperar que los partidos prefirieran mantener la situación de la que disfrutaban (*laissez faire*) a asumir los costes que les generaría la existencia de una ley con criterios de transparencia. Costes a los que habría que sumar los derivados del propio proceso de decisión (la negociación del contenido), así como el riesgo externo que supondría que otros partidos con más peso en la negociación lograran imponer un contenido desfavorable a los intereses propios de cada formación (Cuadro 5.1).

Teniendo en cuenta que, como se ha dicho, la propia dinámica del *dilema del prisionero* disuade a los partidos de salir unilateralmente del mismo (pues perderían ventaja competitiva), el resultado es que los partidos individualmente considerados siguen actuando bajo esa dinámica de forma indefinida. Y lo hacen hasta que se produce un cambio que modifique las expectativas de beneficio individual que permite ese escenario. Es decir, explotan su situación de opacidad hasta que se produzca un cambio que motive la cooperación entre las partes, única forma de salir de la situación de *dilema del prisionero*.

Sobre cuáles son las circunstancias que cambian se hablará en el siguiente epígrafe. De momento baste con decir que cuando tal cambio se produce, algunas o todas las formaciones llegan a considerar que un nuevo escenario de cooperación entre las partes (la creación de una ley que incluya cláusulas de transparencia) puede llegar a resultar más beneficioso que la anterior situación de *laissez faire* o acción individual. En otras palabras, solo cuando los partidos individualmente considerados perciben que el coste de mantener el statu quo supera el coste de modificarlo, se producen los primeros pasos en el establecimiento de una ley que incluya criterios de transparencia, lo que obliga a la negociación entre los distintos actores implicados.

Por tanto, la situación de desregulación previa al establecimiento de una ley de financiación con criterios de transparencia puede ser explicada como una dinámica propia del *dilema del prisionero*. Y ello hace que incluso cuando un partido hubiese percibido individualmente la necesidad de cambiar la situación, pero no el resto de partidos relevantes del sistema, la propia dinámica le impidiese salir unilateralmente de la misma, dando como resultado el mantenimiento del *laissez faire*. Una situación que se produjo en el caso británico durante la última legislatura de Major, en la que los laboristas pidieron en repetidas ocasiones introducir mecanismos de transparencia en el sistema, dado que la situación de *laissez faire* estaba dejando de interesarles individualmente. Puesto que para el PC tal situación seguía siendo beneficiosa, no hubo cooperación posible y, el resultado

siguió siendo la desregulación en materia de financiación y la incesante búsqueda de recursos por parte de todas las formaciones, aunque esto atentara contra lo moralmente permisible. Una cuestión que se vio claramente cuando el PL, tras haber solicitado en reiteradas ocasiones más transparencia, reconocía públicamente haber aceptado una donación interesada de un millón de libras de un rico empresario (Bernie Eccleston) en 1997. Efectivamente, la obtención de fondos extra aunque fuese traspasando el límite de lo moralmente permisible seguía siendo la estrategia dominante de los partidos dada la dinámica del dilema del prisionero en la que estaban insertos y de la que resultaba imposible salir de manera unilateral.

5.1.2. ¿Por qué cooperar? Las restricciones económicas y en materia de reputación como incentivos para generar transparencia

Según se ha visto hasta aquí, la situación de *laissez faire* se mantiene indefinidamente hasta que se produce un *cambio* que fuerza a los partidos políticos a cooperar para salir de la situación de *dilema del prisionero*. Como se ha visto también, una ley con criterios de transparencia puede generar más o menos costes directos en las finanzas de cada partido, en función de su propia estructura de financiación. De ahí que lo que es beneficioso para unos, no tenga por qué serlo para otros; y de ahí que, cuando a un partido le interese individualmente introducir una ley de financiación, no tenga por qué interesarle al resto, manteniéndose la situación de *dilema del prisionero*.

Pero, si bien esta situación explica el statu quo, es decir, el mantenimiento del *laissez faire*, ¿cómo es posible explicar justo lo contrario, es decir, la creación de la ley de financiación? O, en otras palabras, ¿cómo es posible salir de la situación propia del *dilema del prisionero* en la que los partidos están insertos?

De acuerdo con la teoría, los partidos no podrán salir de este dilema a menos que lo hagan colectivamente. Es decir, a menos que *todas* las formaciones decidan emprender una acción colectiva en pro del diseño y aprobación de una ley de financiación que incluya medidas de transparencia. Una cuestión que a priori parece complicada, dado que, como se ha dicho, los costes que genera una ley de este tipo no son iguales para todos. Además, siempre van a tener incentivos para obtener recursos extra para mejorar su posición económica.

Por tanto, para que esa cooperación se produzca han de existir uno o varios elementos que la motiven, de tal manera que, dados esos elementos, el coste individual para cada partido de emprender la acción colectiva resulte inferior al de seguir en la situación de

laissez faire. Pues bien, ¿qué hace que a los partidos les resulte más beneficioso (o menos costoso) iniciar un proceso de diseño y aprobación de una ley de financiación, que continuar tal y como están? ¿A qué nos referíamos cuando hablábamos de *cambios* en las condiciones bajo las cuales interactúan los partidos?

Según se expuso en el epígrafe 2.2, existen dos factores que influyen en el análisis coste-beneficio de los partidos determinando el origen de la transparencia: el balance económico actual de los partidos (junto con sus expectativas de beneficio futuro) y la reputación (en concreto, la necesidad de mantener una buena imagen ante el electorado). Son los cambios en estas dos *restricciones* (tal y como se denominaban en el marco analítico) los que van a determinar el interés de los partidos por abandonar su situación de *laissez faire* e iniciar la acción colectiva en pro de una ley de financiación con criterios de transparencia.

Ahora bien, ¿se confirma empíricamente la incidencia de tales factores (y sobre todo, el cambio en los mismos) en el origen de las respectivas leyes de financiación? Y si es así, ¿afecta a todos los partidos por igual? Seguidamente se expone el impacto de estos factores en los dos países analizados.

1. Restricciones económicas.

En la medida en que nos referimos en todo momento a la financiación política, el cómo estén de saneadas las cuentas de los partidos y sus expectativas de ingresos y gastos futuros, va a resultar clave en la decisión individual de mantener el *laissez faire* o de introducir mecanismos de transparencia en el sistema.

La literatura sobre financiación política ha aludido en numerosas ocasiones a la falta de recursos de la que adolecen los partidos, refiriéndose a este fenómeno como algo crónico, resultado de la forma en la que se concibe la política contemporánea. Si bien esto puede ser cierto, no lo es menos que, a lo largo del tiempo, el balance económico de los partidos experimenta fluctuaciones. Y ello tanto por cambios acaecidos del lado de los ingresos públicos y privados, como del lado del gasto total en el que incurren. Ahora bien, ¿coinciden tales fluctuaciones económicas con cambios en los intereses de los partidos ante la disyuntiva entre mantener el *laissez faire* y el inicio de la acción colectiva? Para responder a esta pregunta, conviene analizar por separado las partidas de ingreso y las de gasto, teniendo siempre en cuenta la estructura de financiación presente en cada partido político (Cuadro 5.2).

Por el lado de los ingresos, tanto en España como en el Reino Unido las principales formaciones experimentaron una reducción en alguna de sus fuentes tradicionales con carácter previo a la introducción de sus respectivas leyes de financiación. En el caso español, el revuelo causado por el caso *Flick* ponía en entredicho la legitimidad moral de las donaciones extranjeras como fuente de ingresos ordinarios. Una fuente de la que habían disfrutado todas las formaciones durante la transición y de la que podrían haber seguido beneficiándose (dado su carácter oculto y no expresamente ilegal) de no ser por el escándalo *Flick*. Por tanto, a partir de este, quedaba más claro que nunca que tal fuente de ingresos, en caso de seguir activa para algún partido, no debía utilizarse más por las consecuencias negativas que podría conllevar una posible filtración a los medios. Pero, además de la restricción “moral” en las donaciones extranjeras, que afectaría potencialmente a todos los partidos (aunque quizás más al PSOE), cabe destacar otra restricción importante que se produce por la vía de los ingresos, y que afectaría principalmente a dicho partido, aunque también a AP/PP. Se trata del recurso a los créditos bancarios, cuyo coste de obtención se incrementaría para estas formaciones debido al excesivo endeudamiento acumulado desde 1982 y al enorme coste de los intereses. Cabe recordar que tras las elecciones generales de 1986 (un año antes de aprobarse la LOFPP), la deuda del PSOE ascendía a más de 30 millones de euros, y la del PP, a más de 18 millones, lo que hacía insostenible mantener esta vía de ingresos como parte de la estructura de financiación de los partidos, si no era acompañándola de otras fuentes.

En el caso británico, los cambios en la estructura de financiación de los partidos durante los años previos a la aprobación de la PPERA 2000 fueron más acuciantes que en el caso español. En la década de los noventa, comienza a percibirse una caída en las fuentes de ingresos más significativas de las tres principales formaciones. El PL ve cómo las donaciones procedentes de los sindicatos afiliados pasan de suponer el 80% de sus ingresos totales en la década de los ochenta, al 40% en 1997. El PC, por otro lado, experimenta fluctuaciones en las donaciones corporativas recibidas debido, en parte, a la recesión económica de principios de los noventa, de la cual los empresarios culpaban al Gobierno de Major. A esto hay que unirle el descenso generalizado que se produce en el número de afiliados con respecto a la década de los ochenta. Una caída que sufren las tres principales formaciones, pero que resultó especialmente drástica para el PC, que pasaba de un millón de afiliados en 1987 a medio millón en 1992, si bien seguía siendo líder en número de afiliados hasta el año 1997.

Estos cambios paulatinos a lo largo de los noventa tuvieron consecuencias negativas sobre las finanzas de las tres principales formaciones, especialmente para el PL y el PLD. Los *tories*, por su parte, aunque afectados por tales cambios, seguían manteniendo el liderazgo económico. Aun así, unos y otros trataron de reestructurar sus fuentes de financiación y de sacar el máximo partido de las mismas, produciéndose una convergencia entre laboristas y conservadores en la búsqueda de grandes donaciones individuales y corporativas. Es decir, por un lado, los conservadores reforzaban sus vínculos con los grandes donantes tanto individuales como corporativos, tanto nacionales como extranjeros. Por otro lado, los laboristas empezaban a depender cada vez menos de los sindicatos y cada vez más de donaciones de gran cuantía, tanto individuales como corporativas.

Pero esta tendencia, que se comenzó a fraguar tras las elecciones generales de 1992, no estaba exenta de críticas. Principalmente, ante la sospecha de que las grandes donaciones fueran acompañadas de una promesa de contraprestación política por parte del partido receptor. Una cuestión que salía a la luz cada vez que se publicaba algún escándalo, y que podría haber llevado a los partidos a prever que el modelo de financiación dependiente de las grandes donaciones, si bien necesario para su salud económica, no podía ser considerado un modelo estable a la hora de obtener ingresos.

Por tanto, inmediatamente antes de que se iniciara el proceso de aprobación de la PPERA 2000, este hecho podría haber supuesto una merma en los ingresos de los *tories*. Pero no solo eso, sino que con la victoria de los laboristas en 1997, los conservadores perdían el poder y todos los privilegios asociados a él, tales como la posibilidad de adjudicar títulos nobiliarios a cambio de donaciones. Una práctica que había llegado a formar parte de su estructura de financiación.⁵⁵² Asimismo, también perdía su posición hegemónica en cuanto al número de afiliados se refiere, al ser superado por vez primera por el PL en 1997.

Por otro lado, la economía de los laboristas, a pesar de su victoria, también había sufrido un importante revés con carácter previo a la aprobación de la PPERA 2000. A la quiebra económica derivada de las elecciones de 1992, se le unía una medida adoptada estratégicamente por el último Gobierno conservador y que atentaba directamente contra las finanzas laboristas. Se trataba de la aprobación de la *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*, que dificultaba enormemente las donaciones procedentes de los

⁵⁵² En el Cuadro 5.2 no aparece esto pues se trataba de una práctica oculta cuyo valor es desconocido y, por tanto, imposible de cuantificar. Solo se conoce de ella a través de lo reportado en los medios, pero no hay cifras concretas.

sindicatos y que suponía una merma muy importante en los ingresos del partido. A esto hay que unirle un hecho determinante para las finanzas laboristas y que supuso el inicio del proceso de aprobación de la PPERA 2000: el compromiso de Blair de devolver el millón de libras donado por Ecclestone para la campaña de 1997, una vez publicado el escándalo de la *Fórmula Uno*. Un hecho que no solo implicaba una reducción drástica de los fondos del partido, sino que también afectaba a las posibilidades futuras de ingresos vía grandes donantes por las sospechas que generaban entre los ciudadanos.

Por último, la posición económica del PLD también sufrió un retroceso con carácter previo a la aprobación de la LOFPP 2000. A sus ya de por sí limitados ingresos en comparación con los de los *tories* y los laboristas, se unía un nuevo obstáculo que los distanciaba aún más: la imposibilidad de sumarse al carro de las grandes donaciones tal y como habían hecho sus dos rivales. Si bien entre 1992 y 1996 los liberales demócratas habían logrado incrementar el peso de las donaciones individuales recibidas de un 46% a un 56% sobre el total de ingresos, en ningún caso podían competir con las cuantiosas donaciones recibidas por los partidos mayoritarios, en algunos casos superiores al millón de libras. Una tendencia que se había fraguado a lo largo de la década y que atentaba directamente contra la capacidad competitiva del PLD, haciendo que sus esfuerzos por conseguir donaciones no fueran igual de fructíferos que en épocas anteriores.

Por tanto, en ambos países analizados, las principales formaciones experimentaron caídas importantes en algunas de sus respectivas fuentes de ingresos con carácter previo a la decisión de introducir las leyes de financiación. Ahora bien, ¿qué ocurre con las partidas de gasto?

Por el *lado del gasto*, en España y en el Reino Unido se produce un importante incremento, tanto en época electoral como ordinaria, en los años previos a la aprobación de las respectivas leyes de financiación. En el primer caso, la puesta en marcha del Estado Autonómico suponía un incremento sustancial del número de convocatorias electorales a las que tendrían que concurrir los partidos en el futuro. Esto implicaba un aumento estructural del gasto que, si bien quedaba regulado por virtud de la LOREG 1985, requería, asimismo, de un fortalecimiento de la estructura organizativa de las distintas formaciones en cada una de las Comunidades Autónomas. Es decir, la descentralización territorial conllevaba una previsión de gasto ordinario creciente. A esto hay que unirle otra cuestión, y es el hecho de que la financiación pública para los referendos no estaba prevista en la legislación electoral vigente. En concreto, el referéndum sobre la entrada en la OTAN celebrado en 1986 supuso un importantísimo perjuicio en las finanzas de las principales formaciones. Especialmente

en el PSOE, que tuvo que invertir grandes esfuerzos económicos en convencer a los ciudadanos de que la mejor opción (entrar en la OTAN) era justamente la contraria a la anteriormente defendida por el propio partido. Un gasto coyuntural, junto con el gasto estructural previsto, que desequilibró las cuentas de los partidos con carácter previo a la aprobación de la LOFPP 1987.

En el Reino Unido, por su parte, la descentralización administrativa de Gales y de Escocia se aprobó por referéndum en septiembre de 1997. Al año siguiente, se establecían por ley el Parlamento de Escocia, la Asamblea Nacional de Gales y la Asamblea de Irlanda del Norte. Una nueva situación político-administrativa que daría origen a un incremento en el número de convocatorias electorales y, por tanto, de gasto estructural para los partidos. Teniendo en cuenta que en este país no existe financiación pública directa para gastos electorales, la presión de esta nueva situación sobre las finanzas de las distintas formaciones era máxima. Más aún teniendo en cuenta el coste para los partidos que suponía la propia celebración de los referendos que el proceso de descentralización trajo consigo. Una serie de gastos coyunturales que, sumados a los crecientes gastos estructurales, incrementaron la presión económica sobre los partidos británicos.

Por tanto, según lo dicho hasta aquí, el balance económico de los partidos experimentó un desequilibrio notable con anterioridad a la aprobación de las respectivas leyes de financiación. Es decir, el factor “cambio en las restricciones económicas” está presente en ambos casos de estudio. Es más, en el caso británico, es posible distinguir dos momentos a partir de las restricciones económicas sobrevenidas: uno que se produce al inicio de los noventa y que se mantiene a lo largo de la década, y otro proceso de cambio en las restricciones económicas que tiene lugar inmediatamente antes de la aprobación de la PPERA 2000. Por razones analíticas se mantiene la diferencia entre ambos momentos, siendo conscientes de que, lógicamente, las restricciones que se producen a lo largo de la década influyen en las que tienen lugar a partir del año 1997.

El Cuadro 5.4 sintetiza la información aportada hasta aquí, mostrando comparativamente hasta qué punto se ven afectados cada uno de los partidos por cada una de las modalidades de restricciones económicas sobrevenidas. A partir de ahí se deduce cuál es el partido más afectado por tales restricciones en cada caso de estudio y, junto con la información disponible, se determina quién es el que mantiene el liderazgo económico.

Según se observa en el Cuadro 5.4, en los momentos previos a la aprobación de las respectivas leyes de financiación, el partido del Gobierno resulta ser el más afectado por las restricciones, bien en solitario (caso español), bien en conjunción con el principal partido de

la oposición (caso británico entre 1997 y 2000). Asimismo, en los dos casos estudiados no es posible establecer un liderazgo económico claro en los momentos previos a la aprobación de las respectivas leyes de financiación. En España, mientras que el PSOE lideraba la financiación pública, dado su mayor peso institucional, el PP lideraba la financiación privada, especialmente por la forma que tenía el partido de entender la afiliación, así como por su vinculación ideológica con el sector privado. Para el PSOE, sin embargo, la financiación privada era en esos momentos una vía de ingresos poco estable, si bien se iría reforzando a medida que se consolidaba su poder institucional.

Cuadro 5.4: Partidos más afectados por cada una de las restricciones económicas en España y el Reino Unido.

	RESTRICCIONES ECONÓMICAS	ESPAÑA (1982-1987)	REINO UNIDO (década de los 90)	REINO UNIDO (1997-2000)
INGRESOS	Reducción de donaciones extranjeras.	PSOE ≥ PP/IU/PNV/CIU	-----	PC
	Dificultad para afrontar más créditos bancarios.	PSOE > PP	-----	-----
	Caída de las donaciones sindicales.	-----	PL (gran incidencia)	PL (gran incidencia)
	Caída de las donaciones corporativas.	-----	PC (poca incidencia)	-----
	Caída en el número de afiliados.	-----	PC>PL>PLD	PC
	Pérdida de beneficios económicos vinculados al poder.	-----	-----	PC
	Caída de la posibilidad de recibir grandes donaciones individuales.	-----	-----	PL ≥ PC>PLD
GASTOS	Incremento del gasto estructural (más convocatorias electorales y necesidad de más recursos personales, materiales, etc.).	PSOE/PP/IU/PNV/CIU	-----	PL/PC/PLD
	Incremento del gasto coyuntural (referéndum).	PSOE >PP/IU/PNV/CIU	-----	PL/PC/PLD
Partido más afectado por las restricciones		PSOE	PL	PL ≅ PC
Liderazgo político		PSOE	PC	PL
Liderazgo económico		PSOE (público) ≅ PP (privado)	PC	PL ≅ PC

Elaboración propia a partir de la información expuesta en el capítulo 3.

En el Reino Unido, por su parte, tampoco es posible establecer el liderazgo económico claro del partido del Gobierno a partir de 1997, el PL. Su reciente victoria, si bien podría haber creado expectativas de beneficio (donaciones individuales y corporativas a corto y medio plazo), se vio ensombrecida por el caso de la *Fórmula Uno*, que, como ya se dijo, supuso la devolución de un millón de libras, así como por el temor ante las consecuencias negativas que podría conllevar la dependencia del partido de las grandes donaciones individuales. Esto, unido a las otras restricciones ya comentadas, hizo que el PL, pese a su reciente victoria, no tuviera un liderazgo económico indiscutible en ese momento, sino que

lo compartiera con el PC. Tras casi tres décadas en el poder, este partido perdía su hegemonía económica, indiscutible hasta ese momento, lo que, unido al creciente gasto que supuso el proceso de descentralización política, le colocaba en una situación económica muy poco estable.

Por tanto, en ambos casos de estudio, el escenario inmediatamente anterior a la creación de las leyes de financiación se caracteriza por dos cuestiones: (a) por ser el partido del Gobierno (en exclusiva o no) la formación más afectada por las restricciones económicas acaecidas en ese momento; y (b) por la dificultad de dicho partido de sustentar el liderazgo económico sobre el resto de formaciones, lo que le coloca comparativamente en una situación económica inestable.

A diferencia de este escenario, las restricciones económicas acaecidas a lo largo de los noventa en el Reino Unido, si bien afectaron a todos los partidos individualmente considerados, tuvieron un impacto más elevado sobre el PL, entonces en la oposición. Fundamentalmente, debido al descenso en los ingresos procedentes de los sindicatos, hasta entonces principal sustento económico del partido. En cambio, el PC, en ese momento en el Gobierno, mantenía un liderazgo económico claro. Una situación que impidió que, pese a las propuestas de los laboristas y liberales demócratas por querer incrementar la transparencia del sistema mediante nuevas normas, finalmente no se pusiera en marcha ningún proceso legislativo en esa línea durante el Gobierno conservador de Major.

En conclusión, en ambos casos de estudio se producen restricciones económicas que afectan a todos los partidos en mayor o menor medida. Pero, lo que distingue el escenario inmediatamente anterior a la creación de las leyes de otras situaciones en las que también hubo propuestas para iniciar el proceso de transparencia sin que llegaran a materializarse (como ocurrió en el Reino Unido en la década de los noventa, a partir de las propuestas de los partidos de la oposición), es la afectación del partido del Gobierno por tales restricciones económicas, unida a su falta de liderazgo económico. Una situación que eleva el coste del partido del Gobierno de mantener la situación de *laissez faire*, generando el contexto propicio para que, llegado el momento, quiera iniciar el proceso de transparencia.

2. Restricciones en la reputación.

En la medida en que la buena reputación es un activo clave en la política (Shepsle, 2003; Parker, 2004), es de esperar que un perjuicio claro sobre la misma pueda generar los incentivos necesarios para tratar de recuperarla. Incentivos que pueden llevar a los partidos

a querer salir de la situación de *laissez faire* en la que se encuentran e iniciar la acción colectiva en pro de la transparencia del sistema.

Para testar empíricamente la influencia de la reputación de los partidos como factor clave en la aprobación de la primera normativa sobre transparencia, conviene conocer si, efectivamente, se produce algún perjuicio en la reputación de los partidos con carácter previo al inicio del proceso de aprobación de las leyes de financiación. Y, si esto es así, conviene determinar si tal perjuicio genera incentivos para iniciar el proceso en todos los partidos por igual, o si los incentivos para hacerlo varían en función del peso parlamentario del partido en cuestión.

De acuerdo con la información aportada en el capítulo 3, en ambos países estudiados la propuesta de leyes de financiación con mecanismos de transparencia surge tras episodios de corrupción en los que se había producido un daño importante en la reputación de los partidos. En el caso español, el escándalo de las contratas y, sobre todo, el escándalo *Flick* se hallan detrás de la iniciativa del Gobierno socialista de introducir el tema de la financiación de partidos en la agenda política y de crear una ley al respecto. Como ya se dijo, se trataba de dos escándalos vinculados únicamente al PSOE, que en esos momentos gobernaba con mayoría absoluta. Las críticas vertidas por los partidos de la oposición y por la prensa no tardaron en llegar. Como tampoco se hizo esperar la reacción del PSOE, dado que se estaba poniendo en cuestión su reputación de partido honesto. Si bien, a la luz de los datos de opinión de la época, el gran caudal de confianza del que disponía no llegó a verse afectado de manera importante por estos escándalos, el peligro potencial de que tales críticas (en caso de mantenerse en el tiempo) mermaran su reputación, estaba presente.

No se sabe qué hubiera ocurrido en caso de que el PSOE no hubiera reaccionado de tal manera ante los escándalos acaecidos. Lo que sí se puede saber es que un incipiente daño sobre su reputación fue lo que llevó al PSOE a reaccionar y a sentar las bases de la transparencia en el sistema de financiación política. Y ello porque, dadas las circunstancias económicas del partido anteriormente expuestas, el daño sobre su reputación incrementaba el coste de mantener la situación de *laissez faire*. Un coste que se incrementaba en dos sentidos. Por un lado, a su ya precaria situación económica se le unía una importante restricción: la opción del “todo vale” a la hora de financiarse dejaba de ser válida por el daño en la reputación que podría conllevar. Por tanto, previsiblemente, la economía del PSOE se vería más estrangulada en el futuro si a partir de ese momento tenía que limitar sus fuentes de ingresos por ser susceptibles de generar escándalos. Por otro lado, las propias dudas sobre su honestidad podrían generar costes importantes al partido en términos de

apoyo y confianza ciudadana en su gestión. En esos momentos era imposible prever si las críticas vertidas por la oposición y por la prensa podrían llegar a calar finalmente en la opinión pública, haciendo que esta retirara su confianza en el PSOE en el futuro.

Por tales motivos, el coste de mantener esa situación potencialmente perjudicial en caso de sostenerse en el tiempo era superior al de poner en marcha, primero, una investigación sobre las finanzas de todos los partidos y, segundo, una ley de financiación, pese a los costes externos y de *decision-making* que pudiera conllevar (Buchanan y Tullock, 2004 [1962*]). Máxime si con tales acciones el PSOE conseguía, por un lado, extender las sospechas de financiación corrupta sobre el resto de formaciones, y, por otro, lograba erigirse en baluarte a la transparencia ante los ciudadanos.

En el caso británico, también la propuesta formal de introducir legislación con criterios de transparencia vino precedida de un escándalo de corrupción vinculado a la financiación política del partido en el Gobierno, el PL. A diferencia del caso español, el escándalo de la *Fórmula Uno* sí tuvo una elevada incidencia en la prensa, en la opinión pública y en el debate político. No era la primera vez que se producía un escándalo de este tipo, sino que los años de Major en el Gobierno habían sido muy prolijos en este sentido, contribuyendo a sensibilizar el ambiente contra la corrupción y a generar una sensación de hartazgo generalizado en los ciudadanos. Por tanto, el daño (en este caso más real que potencial) sobre la reputación del Gobierno laborista, provocó una inmediata reacción de Blair encaminada a introducir legislación al respecto. Dadas las restricciones económicas sufridas por el PL a lo largo de la década de los noventa, el daño sobre su reputación incrementaba de manera importante el coste de mantener la situación de *laissez faire*. Y esto, al igual que en el caso español, en dos sentidos. Por una parte, el escándalo de la *Fórmula Uno* evidenciaba que la obtención de grandes donaciones individuales, si bien era una opción muy rentable económicamente, presentaba riesgos importantes que dificultarían su puesta en práctica en el futuro. Más aún si, como de hecho ocurrió, una vez descubierta, la donación tenía que ser devuelta a su dueño. Por otra parte, el incremento del porcentaje de ciudadanos insatisfechos con el Gobierno a raíz del escándalo podría generar una caída en el apoyo electoral al PL en el futuro. Algo factible teniendo en cuenta que fue precisamente la corrupción uno de los factores determinantes en la salida del poder del anterior Gobierno conservador.

Por todo ello, el coste de mantener la situación de *laissez faire* se incrementó considerablemente para el PL a raíz de dicho escándalo, de ahí que el Gobierno reaccionara

pidiendo al CSPL que investigara la financiación de los partidos británicos y que realizara recomendaciones para una futura ley de financiación.

El Cuadro 5.5 sintetiza la información analizada hasta aquí con relación a cuál es el partido más afectado en cada país por las restricciones a la reputación, cuál es la incidencia en la opinión pública y en la prensa de los escándalos reportados, y qué tipo de reacciones se producen tanto en el partido más afectado como en el resto de partidos. Según esto, ¿es posible confirmar la relación entre las restricciones a la reputación y la propuesta formal de leyes de financiación?

Como se muestra en dicho cuadro, en ambos países estudiados el origen del proceso de transparencia se produce tras episodios en los que se pone en cuestión la reputación del partido del Gobierno. Pero sobre esta afirmación conviene realizar varias precisiones. En primer lugar, el calado del desprestigio es variable y depende del contexto de cada país. Lo importante es que se perciba por parte del partido afectado que mantener de forma indefinida tal desprestigio es peligroso para sus propios intereses. Es ello lo que motiva la actuación en pro de una mayor transparencia. En segundo lugar, conviene incidir en algo que ya se ha dicho: para que se produzca la propuesta formal de ley, el daño sobre la reputación del partido del Gobierno es clave. Otras propuestas anteriores de incrementar la transparencia realizadas por los partidos de la oposición en el caso británico a lo largo de la década de los noventa en ausencia de escándalos, no llegaron a prosperar. Es más, ni siquiera llegaron a convertirse en propuestas formales. Por tanto, para que se produzca una propuesta formal de ley la existencia de restricciones en la reputación del partido que ostente el Gobierno es una condición necesaria.

Con ello se confirma la presencia de las restricciones en la reputación como condición necesaria en el inicio del proceso de transparencia. Ahora bien, ¿significa eso que la mera existencia de tales restricciones en la reputación genera los incentivos necesarios en el partido afectado para pasar de la situación de *laissez faire* a una situación de mayor transparencia en la financiación? Es decir, ¿constituyen las restricciones en la reputación una condición suficiente para que se produzca la iniciativa y aprobación de las leyes de financiación? La respuesta a esta pregunta es no.

Como se observa en el Cuadro 5.5, a lo largo de la década de los noventa se produjeron diversos episodios que mermaron la reputación del entonces Gobierno conservador británico, sin que ello supusiera la propuesta formal de una ley de financiación con criterios de transparencia. Sí que se produjeron en tales casos reacciones por parte del Gobierno (por ejemplo, el encargo al *Home Affairs Select Committee* para que investigara la

financiación de todos los partidos, o la propia creación del CSPL), pero nunca hubo una propuesta formal de ley de financiación tras dichas investigaciones.

Cuadro 5.5: Partido más afectado por las restricciones a la reputación, incidencia y reacciones ante las mismas en España y en el Reino Unido.

	DAÑO A LA REPUTACIÓN (entendido como restricción)	PARTIDO MAS AFECTADO	INCIDENCIA		REACCIONES		Proposic. formal de ley
			OP	Prensa	Partido afectado	Resto de los partidos	
ESPAÑA (1982-1987)	1984 Escándalo de contratas y escándalo <i>Flick</i>	PSOE (Gobierno)	Limitada	Moderada	Creación de una Comisión de investigación sobre las finanzas de todos los partidos (1984)	Críticas al PSOE por falta de transparencia y apoyo a la Comisión	SÍ
REINO UNIDO (década de los 90)	1991 Escándalo de compra-venta de títulos nobiliarios y escándalos sobre donaciones extranjeras	PC (Gobierno)	Moderada (en aumento)	Moderada (en aumento)	Investigación del <i>Home Affairs Select Committee</i> sobre las finanzas de todos los partidos por iniciativa propia y apoyado por Gobierno (1992)	Críticas al PC por no querer tratar la falta de transparencia del sistema	NO
	1994 Escándalos de financiación corrupta y escándalo <i>Cash-for-Questions</i>	PC (Gobierno)	Elevada	Elevada	Creación <i>CSPL</i> (no investiga la financiación de los partidos) (1994)	Críticas al PC por no querer tratar la financiación de los partidos	NO
REINO UNIDO (1997-)	1997 Escándalo de la <i>Fórmula Uno</i>	PL (Gobierno)	Elevada	Elevada	Encomienda al <i>CSPL</i> que investigue la financiación y recomiende mejoras (1997)	Críticas al PL por falta de transparencia y apoyo a la investigación	SÍ

Elaboración propia.

Por tanto, tal como confirma la evidencia empírica, detrás del origen de las leyes de financiación se halla la conjunción de los dos factores analizados: las restricciones económicas y el daño en la reputación (entendido también como una restricción según el marco analítico expuesto en el capítulo 2). Las primeras se pueden dar con distinta intensidad entre los partidos, pero, para que se ponga en marcha este mecanismo explicativo, el partido del Gobierno ha de figurar entre las formaciones más afectadas por tales restricciones. Asimismo, su liderazgo económico ha de hallarse en una posición muy reñida con otro partido. Solo así se generan los incentivos necesarios en dicha formación para que, una vez que se produce un posible daño en su reputación se den los pasos definitivos para iniciar el proceso de transparencia en la financiación. Cuando el primer factor no está presente (tal como ocurre en el caso británico hasta 1997, durante el liderazgo

económico y político del PC), la sola presencia de un daño en la reputación, por muy importante que sea su impacto, no genera los incentivos necesarios para que se den los pasos definitivos encaminados a establecer regulación en la materia. Puede que se introduzca la cuestión en la agenda política, pero sin que se llegue a resultado alguno. Por tanto, ambos factores analizados son necesarios pero no suficientes por sí solos para que se produzca el inicio de la transparencia en el ámbito de la financiación de los partidos.

Ahora bien, ¿qué ocurre con los partidos de la oposición? El Cuadro 5.6 resume el diferente nivel de incidencia de las restricciones expuestas en el partido del Gobierno, por un lado, y en los partidos de la oposición, por otro. Aunque dentro de este último grupo existen diferencias, se representan de forma conjunta a efectos analíticos.

En dicho cuadro se conceptualizan, en primer lugar, los beneficios y costes, así como el balance final que supone la situación de opacidad (sin restricciones) tanto para el partido del Gobierno como para los partidos de la oposición. A partir de ahí se representan los costes que supone en cada caso las restricciones económicas y las restricciones en la reputación, obteniéndose el balance final que resulta para cada uno de los partidos.

Cuadro 5.6: Incidencia de las restricciones económicas y de las restricciones en la reputación sobre el partido del Gobierno y sobre los partidos de la oposición.

		GOBIERNO	OPOSICIÓN
OPACIDAD SIN RESTRICCIONES	Beneficios (B)	Posibilidad de obtener financiación sin restricciones	Posibilidad de obtener financiación sin restricciones
	Costes (C)	Tiempo y esfuerzo	Tiempo y esfuerzo
	Balance	B>C	B>C
RESTRICCIONES ECONÓMICAS	Costes (C)	<i>Muy elevados</i> : necesidad de nuevas fuentes y de mayor cuantía, por tanto, mucho más tiempo y esfuerzo invertido con peores resultados	<i>Muy elevados/Moderados</i> : necesidad de nuevas fuentes y de mayor cuantía, por tanto, más tiempo y esfuerzo invertido con peores resultados
	Balance	B≤C	B≤C ó B≥C (según grado de afectación del partido por las restricciones)
RESTRICCIONES EN LA REPUTACIÓN	Costes (C)	Más dificultad para conseguir financiación por riesgo a nuevos escándalos + Riesgo de caída de la confianza ciudadana	Incremento del riesgo de financiarse corruptamente (solo coste potencial)
	Balance	B<C	B<C ó B≤C (según el uso que haga cada partido de las fuentes corruptas)

Elaboración propia. B: Beneficios; C: Costes.

Según se observa, las restricciones económicas primero y, posteriormente, las restricciones referidas a la reputación, generan unos costes en el partido del Gobierno que

hacen que los beneficios obtenidos hasta ese momento de la opacidad del sistema ya no les resulten rentables dada la nueva situación. En cambio, en los partidos de la oposición, los costes de las restricciones económicas son iguales o menores que para el partido del Gobierno. Asimismo, las restricciones en la reputación les afecta indirectamente, pero solo si la fuente de ingresos que motiva el escándalo también es utilizada por algún partido de la oposición. Por tanto, en el peor de los casos, ambas restricciones podrían afectar a algún partido de la oposición al mismo nivel que al partido del Gobierno, si bien en la mayoría de las ocasiones, el impacto de las restricciones sería menor para aquellos que para este último. Por ello, mientras que resulta claro por qué el partido del Gobierno da el primer paso para la introducción de la transparencia en el sistema, no lo es tanto por qué el resto de partidos secunda tal iniciativa, si en principio los costes de mantener la situación de opacidad no son superiores a los beneficios obtenidos de ella.

Como ya se dijo, no es posible salir de manera unilateral de la situación de *dilema del prisionero*, sino que para hacerlo es necesaria la cooperación de todas las formaciones. Ahora bien, ¿por qué los partidos de la oposición deciden cooperar?

De acuerdo con el Cuadro 5.6, mientras que los partidos de la oposición se verían afectados por las restricciones económicas expuestas, no tendrían en principio que sufrir las consecuencias de los escándalos acaecidos sobre su reputación. Por tanto, su reputación, a priori, estaría a salvo. No obstante, en la medida en que, una vez publicados los escándalos, dichas formaciones reaccionan en favor de la transparencia y critican al partido del Gobierno por su implicación en ellos, no apoyar cualquier propuesta formal en esa línea podría perjudicar su reputación frente al electorado. Especialmente, si dicho partido se encuentra entre aquellos con posibilidades de gobernar en el futuro o si se trata de una formación salpicada por los escándalos en otro momento. En tales casos, el coste de no sumarse a la propuesta del Gobierno sería elevado para ellos pese a no estar implicados en los mismos. Y más aún si con eso quedan fuera de cualquier tipo de negociación sobre el contenido de la propuesta.

El Cuadro 5.7 muestra los beneficios y costes para cada uno de los principales partidos de la oposición tanto de apoyar la iniciativa del Gobierno, como de no apoyarla. Si bien existen diferencias entre las formaciones consideradas, los costes derivados de las restricciones previas (Cuadro 5.6), junto con los costes en la reputación que les supondría el no sumarse a la propuesta del Gobierno y junto con los costes externos, hacen que el no apoyar la transparencia del sistema sea individualmente más costoso para los partidos de la oposición, que el hecho de apoyarla.

Cuadro 5.7: Costes y beneficios de los partidos de la oposición en relación con apoyar o no la iniciativa del Gobierno. España y Reino Unido.

		ESPAÑA		REINO UNIDO	
		PP	IU/PNV/CIU	PC	PLD
No apoyar la iniciativa del Gobierno	Costes				
	Costes restricciones (Cuadro 5.6)	Muy elevados	Moderados	Muy elevados	Moderados
	Costes sobre su reputación (credibilidad)	Elevados (posibilidad de perder credibilidad por su apoyo a la transparencia durante los escándalos, dado que es el principal partido de la oposición)	Moderados (alguna posibilidad de perder credibilidad, pero pocas posibilidades de alcanzar el poder en el nivel nacional)	Muy elevados (posibilidad de perder más credibilidad dado que fue expulsado del Gobierno por los sucesivos escándalos de corrupción)	Moderados (alguna posibilidad de perder credibilidad, pero pocas posibilidades de alcanzar el poder)
	Costes externos	Elevados (posibilidad de que el Gobierno apruebe medidas le perjudican: prohibición de donaciones extranjeras, límite máximo a las donaciones, prohibición donaciones anónimas)	Moderados (posibilidad de que el Gobierno apruebe medidas que le perjudican: prohibición de donaciones extranjeras, prohibición de donaciones anónimas, según partido)	Elevados (posibilidad de que el Gobierno prohíba las donaciones extranjeras, las donaciones anónimas, obligue a publicitar nombres de donantes y limite la cuantía de las donaciones)	Moderado (posibilidad de que el Gobierno apruebe medidas que le perjudican: ausencia de límite a las donaciones, ausencia de límite al gasto, no incremento de la financiación pública, etc.)
	Beneficios	Posibilidad de seguir financiándose sin restricciones solo en el caso de que finalmente la ley no se apruebe por el resto de partidos			
Balance	C>B	C>B	C>B	C>B	
Apoyar la iniciativa del Gobierno	Costes	Dejar de financiarse sin restricciones (coste moderado, dado que se podría aprobar la ley sin sus respectivos apoyos) + Costes derivados del proceso de decisión (variables)			
	Beneficios	Inversión en credibilidad ante el electorado (elevados) + Posibilidad de minimizar riesgos externos y de apoyar regulación económicamente beneficiosa (elevados)	Inversión en credibilidad ante el electorado (moderados) + Posibilidad de minimizar riesgos externos y de apoyar regulación económicamente beneficiosa (elevados)	Inversión en credibilidad ante el electorado (elevados) + Posibilidad de minimizar riesgos externos y de apoyar regulación económicamente beneficiosa (elevados)	Inversión en credibilidad ante el electorado (moderados) + Posibilidad de minimizar riesgos externos y de apoyar regulación económicamente beneficiosa (elevados)
	Balance	B>C	B>C	B>C	B>C

Elaboración propia. B: Beneficios; C: Costes.

Como se observa en la fila referida al balance (Cuadro 5.7), para los principales partidos de la oposición, tanto en España como en el Reino Unido, el coste de no apoyar la iniciativa del Gobierno, llegado el caso, supera el beneficio de seguir financiándose sin restricciones. Por el contrario, si apoyan la iniciativa, los beneficios esperados en términos de reputación (inversión en credibilidad) y en términos económicos (posibilidad de minimizar los riesgos externos) superan el coste de dejar de financiarse sin restricciones y el

coste derivado del proceso de decisión. Un coste, este último, que dependería del tipo de regla de decisión utilizada.

Por tanto, llegado el momento, la no cooperación con el partido del Gobierno resulta muy costosa para los partidos de la oposición, haciendo que no les resulte rentable, en tales circunstancias, mantener la opacidad del sistema de financiación. O, lo que es lo mismo, que les resulte rentable en tales casos coordinarse en favor de la transparencia. Por eso, una vez que se produce la iniciativa del Gobierno, la mejor alternativa para los partidos de la oposición en ambos países analizados es secundarla. Es decir, optar por la financiación honesta y cooperar para salir del *dilema del prisionero*.

En definitiva, dadas las restricciones económicas y el daño a la reputación (que afectan en mayor o menor medida a todas las formaciones), la cooperación entre los partidos para salir del *dilema del prisionero* en el que están insertos se produce cuando: (1) el coste para cada partido de no hacerlo en términos de reputación (bien porque los escándalos afecten al Gobierno, bien porque la no actuación una vez que se produce la propuesta, afecte a los partidos de la oposición), y (2) el coste individual que les supone no influir en el contenido de la ley (una vez que se produce la propuesta), supere los beneficios esperados de seguir manteniendo la situación de opacidad. Con ello se confirma empíricamente la **Hipótesis 2** de esta investigación.

Pero es que, para que efectivamente a los partidos de la oposición les resulte beneficioso dejar la situación de opacidad de la que disfrutaban, tendrán que poder minimizar los costes externos, es decir, tendrán que poder utilizar una regla de decisión que les permita evitar que se aprueben medidas que claramente perjudican su propia estructura de financiación. Más aún teniendo en cuenta que esta ley, en caso de aprobarse, establecerá las bases del sistema de financiación de los partidos, por lo que el interés de los partidos por que su posicionamiento se tenga en cuenta en la elaboración de la ley, es máximo. Por eso todos van a preferir el consenso como regla de decisión a cualquier otra menos inclusiva, tal como se expuso en el capítulo 3. En caso contrario, no les interesará iniciar el camino de la transparencia.

De igual modo ocurre en el caso del partido del Gobierno. Puesto que no existe ley previa, este va a estar interesado en utilizar una regla de decisión lo más inclusiva posible, aunque en ninguno de los países analizados esto fuera obligatorio. Las razones son varias: por motivos de reputación (puesto que el resto de formaciones criticaría la acción del partido del Gobierno si este decidiera una ley a su medida sin contar con el resto, más aun en el contexto de escándalos en el que surge la iniciativa); por motivos económicos (puesto

que, como se verá en profundidad más adelante, en ambos países se aprueba un incremento de la financiación pública para los partidos, y esto solo es posible de justificar públicamente si todos los partidos apoyan la medida); y, por último, por la incertidumbre sobre cuál va a ser la posición del partido mayoritario en el futuro, que lleva a que considere arriesgado aprobar una ley muy partidista existiendo la posibilidad de que años más tarde un nuevo partido mayoritario elabore una nueva ley a su medida, sin contar con el resto; una acción que generaría un gran coste externo al anterior partido mayoritario.

Por todo ello, al partido del Gobierno, tal como se expuso en el capítulo 3, también le interesa aprobar la ley utilizando la regla del consenso generalizado, por lo que la **Hipótesis 3** de esta investigación queda contrastada empíricamente. Es decir, en el diseño inicial de la ley, los partidos tratarán de evitar los costes o riesgos externos derivados de la acción de los otros partidos, pese a que con ello se incrementa el coste de decisión. Por ello optarán individualmente por la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión.

5.1.3. La negociación del contenido: el resultado de la cooperación

Hasta aquí se ha hablado del análisis coste-beneficio que realizan individualmente los partidos y que les lleva a cooperar en el proceso de creación *ex novo* de una ley de financiación con criterios de transparencia. Una vez que ocurre esto, ¿cuál es el resultado final de dicha cooperación? En primer lugar, conviene saber si las preferencias de los partidos tienen la misma cabida en el resultado final o si, por el contrario, la ley satisface unos intereses por encima de otros. En segundo lugar, conviene conocer cuál es el resultado en términos de transparencia. Es decir, si realmente la ley permite evitar la financiación corrupta de los partidos, o si, por el contrario, deja aspectos fuera de control que permitan la financiación ilícita de las formaciones. La respuesta a estas preguntas nos permitirá contrastar empíricamente la validez de la Hipótesis 4 de esta investigación.

Comencemos por la primera cuestión: ¿qué intereses satisface la ley en cada uno de los países analizados? Como ya se expuso en el capítulo 3, las leyes de financiación aprobadas fueron anunciadas en ambos casos como mecanismos que contribuirían a incrementar la transparencia en la financiación de los partidos políticos. Por tanto, para responder a la pregunta formulada, conviene analizar una a una las medidas de transparencia contenidas en cada una de las leyes para ver qué intereses se han acabado primando en cada caso.

El Cuadro 5.8 muestra los costes y beneficios, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de la reputación, que tiene cada una de las medidas de

transparencia contenidas en las respectivas leyes de financiación. Tales medidas se sistematizan siguiendo los criterios de transparencia contenidos en el Cuadro 2.1 del epígrafe 2.2. El partido más favorecido por cada una de las medidas será aquel a quien el análisis coste-beneficio en cada uno de los bloques (económico y reputación) le resulte más favorable en comparación con el resto de formaciones. En el bloque económico, los costes y beneficios que resulten para cada partido dependerán de su propia estructura de financiación en relación con la del resto. En el bloque de la reputación, una vez que los partidos deciden cooperar en torno a la aprobación de la ley, los costes o beneficios de aprobar o no cada una de las medidas de transparencia va a repercutir en todos, si bien quizás en mayor medida en el caso del partido que ocupa del Gobierno debido a su visibilidad e iniciativa.

El Cuadro 5.8 muestra que las medidas de transparencia que se aprueban son aquellas que, desde el punto de vista económico, o bien benefician a todas las formaciones (medidas redistributivas), o bien las perjudica de manera similar (mecanismos de control), o bien benefician al partido del Gobierno por encima del resto (prohibiciones, límites, medidas de divulgación). Es decir, el resultado de la ley en ambos casos de estudio beneficia económicamente al partido del Gobierno solo o en conjunción con una o más formaciones. Asimismo, cuando no se observa un beneficio económico claro, el coste económico de las medidas resulta similar para todas las formaciones (medidas de control), de manera que el partido del Gobierno nunca pierde más que el resto a la hora de diseñar el contenido final de la ley.

Solo se observan dos excepciones, ambas en el caso español: la prohibición de la financiación por parte de Gobiernos extranjeros, que perjudicaría a todos, si bien posiblemente algo más al partido del Gobierno, dada su reciente vinculación con el caso *Flick*; y la prohibición de las aportaciones de empresas públicas o contratistas con la administración, que también perjudicaría potencialmente a todos, aunque más al partido en el Gobierno en ese momento, por ser quien gozaba de mayor poder institucional. Puesto que este estuvo implicado en escándalos vinculados a tales medidas (*Flick* y caso de las *Contratas*), y el coste económico que conllevaba su aprobación no era muy superior que para el resto, tales medidas se acabaron aprobando. Algo que no contradice la afirmación realizada, aunque la matiza en estos dos casos.

Cuadro 5.8: Medidas de transparencia aprobadas. Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación. LOFPP 1987 y PPERA 2000.

		MEDIDAS	P/V ECONÓMICO		P/V REPUTACIÓN	
			Costes	Beneficios	Costes	Beneficios
ESPAÑA	P	Prohibición de financiación por gobiernos extranjeros.	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Prohibición de aportaciones de empresas públicas o contratistas.	PSOE ≥ PP > CIU/PNV > IU	Ninguno/IU	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
	L	Límite a las donaciones de personas físicas/ jurídicas (60.000 €/año).	PP/CIU/PNV > PSOE > IU	PSOE / IU	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Límite a las donaciones anónimas (máx. 5% del total de financiación pública).	PP/CIU/PNV > PSOE > IU	PSOE / IU	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Límite del 25% de la financiación pública para el pago de la amortización de los créditos.	Ninguno	PSOE/PP	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno
	D	Obligación de llevar la contabilidad (incluyendo los ingresos por donaciones de personas físicas y jurídicas).	PP/CIU/PNV > PSOE > IU	PSOE / IU	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
	C	Control por órgano externo (Tribunal de Cuentas).	PSOE/ PP/ IU/ CIU/ PNV*	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Sanciones por incumplimiento (multa del doble de la aportación ilegalmente aceptada).	PSOE/ PP/ IU/ CIU/ PNV	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
R	Financiación pública directa anual no condicionada.	Ninguno	Todos	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	
REINO UNIDO	P	Prohibición de recibir donaciones de individuos no registrados en registro electoral, o de empresas que no operen en GB o Gobiernos extranjeros.	PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
		Prohibición de donaciones anónimas (< 200 libras se permiten).	PC > PL/PLD	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	L	Límite al gasto electoral a nivel nacional.	PC > PL/PLD	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	D	Publicidad del nombre de los donantes y de la cuantía de su donación (registro donaciones).	PC > PL/PLD	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
		Obligación de llevar la contabilidad (incluyendo ingresos por donaciones de personas físicas y jurídicas).	PC > PL/PLD	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	C	Control por órgano externo (<i>Electoral Commission</i>).	PL/ PC /PLD	Ninguno	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
		Sanciones por incumplimiento (variadas, incluyendo delito penal por no declarar cuentas y devolución de las aportaciones ilegales).	PL /PC/ PLD	Ninguno	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	R	Financiación pública directa anual condicionada (<i>Policy Development Grant</i>) (cuantía limitada por ley).	Ninguno	Todos	PL ≥ PC/PLD	Ninguno
Financiación pública indirecta de campañas de referéndum.		Ninguno	PL/PC	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	

Elaboración propia. Leyenda: P: Prohibiciones; L: Límites; D: Divulgación; C: Control; R: Medidas redistributivas. * PNV y CIU plantearon problemas con esta medida desde el punto de vista ideológico. Económicamente, el coste sería igual para todos.

Ahora bien, ¿resulta clave la reputación de los partidos frente a los ciudadanos a la hora de diseñar el contenido de la ley? ¿De qué manera la necesidad de mantener una buena reputación puede condicionar el alcance de las medidas de transparencia? El Cuadro 5.8 muestra que, una vez que los partidos se ponen a negociar el contenido de la ley, la necesidad de mantener una buena reputación ante los ciudadanos pierde peso en favor de los intereses económicos. De hecho, se incluyen medidas que podrían tener un coste para la reputación de los partidos en general, o incluso sobre la reputación del partido del Gobierno, que es quien en ambos casos de estudio encabeza la iniciativa de aprobar una ley de financiación. En concreto, nos referimos a las medidas redistributivas (financiación pública), que en los dos países analizados son rechazadas abiertamente por la mayoría de los ciudadanos, pero aprobadas sin ambages por todas las formaciones en bloque. Incluso en el Reino Unido, donde la financiación pública de los partidos chocaba frontalmente con su tradición liberal y autorreguladora, fue aceptada por todas las formaciones (incluso por el PC) en forma de *Policy Development Grant* y de financiación indirecta para los referendos.

Por tanto, de acuerdo con la información aportada, se pueden extraer dos conclusiones de interés. En primer lugar, que el resultado de la ley favorece económicamente a unos sobre otros, especialmente al partido del Gobierno por encima del resto, si bien todas las formaciones obtienen un beneficio económico indispensable en forma de financiación pública. En segundo lugar, que la búsqueda de dicho beneficio económico conjunto (financiación pública) les lleva dejar en segundo plano el coste que tales medidas podrían tener sobre su reputación. Y ello tanto por lo impopulares que resultan (más en UK que en España), como por el propio hecho de que en muchos casos suponen un alejamiento de las premisas ideológicas del partido. Es decir, una vez que se decide poner en marcha la ley por todas las formaciones, el interés de los partidos desde el punto de vista económico prima sobre la necesidad de mantener una buena reputación ante el electorado. E incluso prima sobre las preferencias ideológicas de los partidos en relación con qué modelo de financiación debe establecerse. Llegado el momento, estos hacen uso de la brecha informativa que existe con el Principal para hacerle creer que son transparentes y honestos, e incluso para hacerle creer que tienen una idea clara sobre qué modelo de financiación es el más adecuado para la colectividad y para resolver tales problemas de información. No obstante, lo que en realidad parecen estar buscando es su beneficio económico individual.

Hasta aquí se ha visto el peso que tienen los atributos de los partidos en el proceso de negociación a la hora de determinar el resultado, y cómo el interés económico de las formaciones prima sobre la necesidad de mantener una buena reputación. Queda por ver

cuál es el resultado de la ley en términos de transparencia. Es decir, la segunda de las cuestiones planteadas en este epígrafe.

El Cuadro 5.9 muestra los principales puntos de conflicto que se dieron en el proceso de negociación de las respectivas leyes de financiación y que en algunos casos llegaron a poner en peligro su aprobación. También muestra, para cada uno de dichos puntos, las preferencias del partido del Gobierno, las del principal partido de la oposición y las del tercer partido en cada caso. Asimismo, bajo la etiqueta “otros” expone las preferencias de otros partidos relevantes en el caso español (CIU y PNV), así como las recomendaciones sobre financiación elaboradas por el CSPL británico. El objetivo es conocer cuál es el resultado consensuado en cada caso y de qué manera tal resultado tiene implicaciones en términos de efectividad. Es decir, de qué manera el resultado al que se llega supone una mejora o no de la transparencia del sistema de financiación.

Según se observa en el Cuadro 5.9, en ambos países analizados los puntos de conflicto relativos a las prohibiciones, limitaciones y medidas de divulgación y control, se resuelven en favor de la opción defendida por el partido del Gobierno. De tal forma que este nunca va a resultar perjudicado desde el punto de vista económico. Con ello se refuerza la afirmación extraída del anterior Cuadro 5.8. Ahora bien, lo llamativo que se deriva del Cuadro 5.9 es que la búsqueda de un resultado consensuado lleva a relajar los criterios de transparencia cuando estos entran en conflicto con los intereses económicos de algún partido relevante. Es decir, puesto que cada formación defiende las medidas más beneficiosas para sus propios intereses, cuando tales intereses entran en conflicto, la única forma de alcanzar el consenso es mediante concesiones por parte del partido del Gobierno al resto de partidos, principalmente al partido de la oposición mayoritario. Unas concesiones que derivan en un resultado que sigue beneficiando fundamentalmente al partido del Gobierno, pero que no perjudica tanto al resto. Y todo ello a costa de la efectividad del propio mecanismo de transparencia propuesto.

Las medidas redistributivas, a diferencias de las anteriores, no tienen implicaciones directas en la limitación de la transparencia, pero sí que contribuyen a favorecer los intereses de los partidos parlamentarios en detrimento de los extraparlamentarios.

Cuadro 5.9: Principales puntos de conflicto entre los partidos y resultado consensuado. LOFPP 1987 y PPERA 2000.

		MEDIDAS	Partido Gobierno	Principal partido oposición	Tercer partido	Otros	RESULTADO CONSENSUADO	EXPLICACIÓN
			PSOE	PP	IU			
ESPAÑA	L	Límite a las donaciones de personas físicas /jurídicas.	SÍ	NO	SÍ	NO	Sí : 60.000 euros por año.	Límite cuantitativo elevado, por tanto, donaciones con menor coste para PP/CIU/PNV y posibilidad de que sean donaciones interesadas.
	D	Publicidad de las donaciones (que no haya anónimas).	SÍ	NO	SÍ	NO	Sí: pero se permiten las donaciones anónimas < 5% de la financiación pública.	Menor coste para PP/CIU/PNV, pero no se permite la existencia de donaciones anónimas.
	R	Reparto de la subvención pública según votos.	--	NO	SÍ	SÍ	Sí: reparto según escaños y votos.	Concesión a los partidos parlamentarios con menos escaños, aunque se establece un límite del 3% de los votos para poder recibir financiación pública.
		Amnistía de la deuda (pagada por el Estado).	SÍ	SÍ	NO	SÍ/NO	NO: a cambio se incrementa la financiación pública de forma ilimitada y se establece el límite del 25% de la financiación pública para el pago de la deuda con bancos.	Se sustituye por una medida que beneficia a todos (financiación pública), y por otra que favorece a los dos más endeudados (límite del 25%).
		MEDIDAS	PL	PC	PLD	CSPL	RESULTADO CONSENSUADO	EXPLICACIÓN
REINO UNIDO	P	Prohibición de las donaciones extranjeras.	SÍ	NO	NO (limitarlas)			Límite difuso, difícil de controlar por la redacción del precepto.
	L	Límite a las donaciones (50.000 £ / año).	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO se limita a pesar de que la principal fuente de financiación corrupta eran las grandes donaciones.
		Límite máximo al gasto electoral (nacional).	SÍ (15 millones)	NO	SÍ (10-12 millones)	SÍ (20 millones)	Sí: 19,5 millones.	Concesión a los grandes partidos. Límite muy elevado que mantiene dependencia en las grandes donaciones.
		Límite a las donaciones anónimas (<50£ no obligación de declararlas).	SÍ	NO	--	SÍ	Sí: pero el límite se incrementa a 200£.	El incremento del límite a 200£ hace que haya más margen para donaciones anónimas.
	D	Publicidad de las donaciones individuales e institucionales (>5.000 £ / año).	SÍ (nombre y cuantía)	SÍ (solo nombres)	SÍ (nombre y cuantía a partir 1000 £/ año)	SÍ (nombre y cuantía)	Sí: publicación del nombre y cuantía.	Se exige publicación, pero solo de donaciones >5.000 £ / año. El resto siguen siendo opacas.
	S	Sanciones por aceptar donaciones no permitidas.	SÍ (multa del doble)	SÍ	SÍ	SÍ (multa diez veces)	SÍ: multa del doble de la cantidad percibida.	Se obvia la posición del CSPL y se rebaja la sanción, en beneficio de todos los partidos.
	R	Financiación pública directa ordinaria y electoral.	NO*	NO	SÍ	NO	NO: a cambio se crea el <i>Policy Development Fund</i> .	Concesión a todos los partidos parlamentarios, pero sin asumir el coste en reputación de la financiación pública directa.
Financiación pública indirecta (<i>tax relief</i>).		NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO: pero se extiende la financiación pública indirecta a los referéndum.	Se obvia la posición del CSPL por parte del Gobierno. A cambio, concesión de financiación indirecta a los partidos parlamentarios.	

Elaboración propia. Leyenda: P: Prohibiciones; L: Límites; D: Divulgación; C: Control; R: Medidas redistributivas.

*Desde 1976 hasta 1997, los laboristas habían apoyado la introducción de financiación pública directa. A partir de su llegada al poder dejaron de hacerlo.

En el caso español, el límite a las donaciones por parte de personas físicas y jurídicas, establecido finalmente en una cifra muy elevada para el año 1987 (60.000 euros por persona y año), hacía que el objetivo de evitar la influencia de intereses privados en el mundo de la política quedase finalmente muy diluido. Se trataba de una medida menos costosa de asumir por parte de los principales beneficiarios de donaciones privadas, que en el caso de que tal límite se hubiese situado en una cuantía inferior (lo cual hubiese limitado aún más la posibilidad de obtener ingresos por esta vía). De ahí el consenso. No obstante, tales concesiones redundaron en una menor efectividad del límite impuesto a las donaciones en términos de prevención de una posible contraprestación, dado que se seguirían admitiendo donaciones de importante cuantía. De igual modo ocurrió con la propuesta de que se publicasen los nombres y cuantía de las donaciones recibidas, que finalmente resultó en la posibilidad encubierta, pero real, de que se permitiesen donaciones anónimas en el sistema.

En el caso británico, también las prohibiciones, límites y las medidas de divulgación y control motivo de conflicto interpartidista se resolvieron en todos los casos en favor de la opción propuesta por el partido del Gobierno y con un resultado menos efectivo en términos de transparencia que el inicialmente propuesto. Las donaciones extranjeras se acabaron prohibiendo, aunque su control resultaba complicado de efectuar a la luz de la legislación aprobada. El límite máximo a las donaciones recibidas no se llegó a aprobar, lo cual dejaba una laguna importante para el control de la influencia de intereses espurios en la política. El límite al gasto electoral en el nivel nacional acabó situándose en un límite bastante superior al previsto por el partido del Gobierno, lo que realmente no suponía un límite muy estricto para evitar que los partidos dependieran tanto de las donaciones privadas (anónimas y no anónimas). Tampoco se limitaron de manera estricta las donaciones anónimas. Es más, de la propuesta inicial del Gobierno, que permitía no registrar las donaciones inferiores a 50 libras, se pasó a situar el límite en 200 libras, de forma que las donaciones por debajo de esa cantidad quedarían fuera de todo control. Un resultado que limitaba en gran medida la transparencia del sistema. Por otro lado, la medida relativa a la publicidad de las donaciones individuales e institucionales resultó en la obligación de publicar el nombre de los donantes y también la cuantía de la donación recibida, pero únicamente cuando tales donaciones superasen (individualmente o en agregado) las 5.000 libras. Un límite muy elevado que reducía el alcance de la transparencia, dejando mucho margen para las donaciones que, pudiendo ser interesadas, no tendrían que dejar constancia pública de quiénes las donó ni en qué cuantía. Por último, también en el caso de las medidas de control el partido del

Gobierno impuso su postura, esta vez reduciendo las sanciones en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Sobre el caso británico conviene realizar una precisión: la existencia de un actor institucional diferente a los propios partidos en el proceso de conformación del contenido de la PPERA 2000. Se trata del CSPL que, como ya se dijo, realizó recomendaciones al Gobierno sobre los distintos puntos que habría de contener una ley de financiación política. De acuerdo con el Cuadro 5.9, las opciones marcadas por dicho Comité en cada una de las medidas expuestas coinciden en la mayoría de las ocasiones con las preferencias del partido del Gobierno. Según esto, podría decirse que el resultado consensuado es el que es, no porque beneficie al partido del Gobierno (como venimos defendiendo), sino porque sigue las recomendaciones del CSPL. No obstante, este argumento queda invalidado en la medida en que existen claros ejemplos en los que el partido del Gobierno, al hacer la propuesta definitiva de ley, se aleja de las recomendaciones marcadas por el CSPL: el límite a las donaciones anónimas (que pasa de 50 libras, a situarse en 200 libras), las sanciones (que resultan mucho menores a las recomendadas por el citado Comité) y la financiación indirecta vía *tax relief* (que, pese a las recomendaciones de este, se excluyeron totalmente de la ley). Y todo ello a pesar del coste en términos de reputación que tal alejamiento de posturas podría suponer al partido del Gobierno.

Por tanto, según lo dicho hasta aquí, en la configuración del contenido de la ley se producen concesiones del partido del Gobierno al resto de partidos en cuanto a las prohibiciones, limitaciones, y medidas de divulgación y control. Cuestiones que no suponen un coste al principal partido, pero que sí contribuyen a mermar la transparencia del sistema.

A diferencia de las medidas anteriores, las medidas redistributivas consensuadas no tienen como consecuencia una reducción del alcance de la transparencia en sentido estricto. Pero sí un incremento del beneficio económico para los partidos presentes en la negociación, en detrimento de los partidos extraparlamentarios. Una cuestión que atenta contra los principios de igualdad y de competencia justa que se ha de dar en la relación de control entre ciudadanos y representantes.

Para terminar de entender el resultado consensuado de las respectivas leyes y conocer su efectividad a la hora de evitar la financiación corrupta, los Cuadros 5.10 y 5.11 sistematizan las debilidades que presenta cada una de las leyes de financiación (no solo los puntos de conflicto antes comentados). Asimismo, señalan los costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas, pero asociadas a tales debilidades. Los costes y beneficios para los partidos desde el punto de vista de la

reputación serían los mismos en todos los casos. Esto es, coste cero para todas las formaciones (puesto que se trata de medidas de transparencia no redistributivas) y beneficios para todos por igual exceptuando en el caso del partido del Gobierno, para quien dicho beneficio podría ser mayor que para el resto. Para reducir espacio, no se ha incluido dicha columna.

De acuerdo con los Cuadros 5.10 y 5.11, las medidas de transparencia no aprobadas generan un coste económico superior en el partido del Gobierno que en el resto, en todos los casos menos en aquellos que fueron motivo de renegociación para alcanzar el consenso (las donaciones anónimas y el límite a las donaciones en el caso español, y el registro para las donaciones superiores a 200 libras, en el caso británico). Es decir, las medidas de transparencia asociadas a las principales debilidades detectadas en las leyes y que no fueron discutidas durante la negociación no interesaban económicamente al partido del Gobierno: o bien le suponían un coste superior al de sus adversarios, o bien le suponían un coste similar, pero, en cualquier caso, dicho coste superaba a los posibles beneficios derivados de su aprobación.

A partir de lo dicho hasta aquí se derivan cuatro conclusiones. En primer lugar, se confirma nuevamente que el resultado de la ley beneficia al partido del Gobierno, bien en solitario, o bien en conjunción con algunas o incluso todas las formaciones en cuestiones concretas. La idea es que el partido del Gobierno nunca va a ser el más perjudicado con las medidas que se aprueban. Es más, las medidas de transparencia no aprobadas (ni discutidas) y que se asocian directamente con debilidades importantes de la legislación, no beneficiarían económicamente en ningún caso al partido del Gobierno. Al contrario, o bien generarían un coste superior en él que en sus adversarios, o bien dicho coste sería similar para todos.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, a pesar del mayor peso del partido del Gobierno en el resultado de la negociación, existen medidas que colectivamente benefician a todas las formaciones (medidas redistributivas) y medidas cuyo coste es similar para todas. Asimismo, se hacen concesiones durante las negociaciones con objeto de llegar a puntos en común, aunque estos supongan reducir el coste económico inicial de las medidas para los partidos de la oposición.

Cuadro 5.10: Debilidades del sistema de financiación español en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. LOFPP 1987.

Debilidades detectadas	Medidas de transparencia asociadas	P/V ECONÓMICO		RESULTADO
		Costes	Beneficios	
Posibilidad de obtener donaciones de personas físicas/jurídicas anónimas (sin control).	Prohibición TOTAL de las donaciones anónimas.	PP/CIU/PNV > PSOE > IU	PSOE / IU	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Posibilidad de saltarse el límite de las donaciones (60.000 euros/año) debido a la existencia de donaciones anónimas.		PP/CIU/PNV > PSOE > IU	PSOE / IU	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Gasto ilimitado.	Limitar el gasto total por partido.	PSOE>PP	Partidos pequeños (parlamentarios y extraparlamentarios)	No se incluye, no se discute.
Endeudamiento ilimitado.	Limitar el endeudamiento de los partidos para evitar la excesiva dependencia de los bancos y el excesivo gasto.	PSOE>PP	Partidos pequeños (parlamentarios y extraparlamentarios)	No se incluye, no se discute.
Falta de criterios específicos para llevar a cabo el sistema de control interno de las cuentas (dificulta el control externo).	Detallar cómo ha de efectuarse la contabilidad y exigir su cumplimiento.	Todos	Ninguno	No se incluye, no se discute.
Ausencia de control sobre la devolución de los préstamos bancarios (para evitar condonaciones encubiertas).	Obligación de que los bancos envíen tal información al TCU.	PSOE>PP>CIU/PNV/IU	Ninguno	No se incluye, no se discute.
Ausencia de control sobre financiación pública y privada canalizada a través de fundaciones y asociaciones afines.	Extender los límites y prohibiciones, y las competencias fiscalizadoras del TCU a la financiación recibida por las fundaciones y asociaciones afines.	PSOE/PP>CIU/PNV/IU	Ninguno	No se incluye, no se discute.
Limitado alcance de las sanciones (solo multa por obtención irregular de donaciones).	Incrementar cuantitativa y cualitativamente las sanciones.	Todos	Ninguno	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Ausencia de financiación pública para los partidos extraparlamentarios.	Repartir la financiación pública a todos los partidos según votos exclusivamente.	PSOE>PP>CIU/PNV/IU	Partidos pequeños y extraparlamentarios	Resultado consensuado, en detrimento de los partidos extraparlamentarios.
Financiación pública anual ilimitada.	Limitar la partida anual de financiación pública a repartir para que no aumente sin control y con límites sobre qué se considera financiación ordinaria.	Todos	Ninguno	No se incluye, no se discute.

Elaboración propia.

Cuadro 5.11: Debilidades del sistema de financiación británico en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. PPERA 2000.

Debilidades detectadas	Medidas de transparencia asociadas	P/V ECONÓMICO		RESULTADO
		Costes	Beneficios	
Ausencia de límite máximo para las donaciones de persona física/jurídica (posibilidad de donaciones interesadas).	Limitar las donaciones por persona física y jurídica/año.	PL/PC	PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Ausencia de control sobre las donaciones inferiores a 5.000€ (no tenían que ser analizadas por la EC, solo registradas por los partidos).	Exigir un control de la EC sobre todas las donaciones.	PL/PC>PLD	0 / PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Posibilidad de obtener donaciones de personas físicas/jurídicas anónimas (sin control) (dado que las donaciones <200€ no tenían que ser registradas).	Exigir el registro de todas las donaciones, incluidas las <200€.	PL/PC>PLD	0 / PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Ausencia de control sobre los préstamos bancarios en condiciones de mercado (posibilidad de que se conviertan en donaciones encubiertas sin control alguno).	Exigir la publicidad y control de todos los préstamos concedidos (preferenciales y en condiciones de mercado).	Todos	Ninguno	No se incluye, no se discute.
Ausencia de límite al gasto ordinario (permite sortear el límite al gasto electoral incluido en la PPERA 2000).	Existencia de límite al gasto ordinario.	Todos	Ninguno	No se incluye, no se discute.

Elaboración propia.

En tercer lugar, se confirma empíricamente que la búsqueda del interés individual de los partidos por obtener beneficio económico a partir de la legislación, es superior a su interés por invertir en reputación. De hecho, evitar el coste de una mala reputación está en el interés de los partidos *antes* de decidir crear la ley. Una vez que se inician las negociaciones sobre el contenido, el interés económico prima claramente sobre el interés de mantener a buen resguardo la reputación.

En cuarto lugar, se confirma empíricamente que la búsqueda individual de dicho interés económico se hace a costa de la efectividad del sistema de transparencia diseñado. Es más, del análisis de aquellas medidas que no se aprobaron y que podrían haber servido para cubrir ciertas lagunas en lo referido al control de la financiación se deriva que en ningún caso beneficiaban económicamente a los partidos, mientras que sí generaban costes bien a todas las formaciones relevantes, o bien al partido del Gobierno por encima del resto. Por tanto, cuando tal beneficio económico derivado de las medidas no existe para los partidos, tales medidas difícilmente son aprobadas aun a costa de dejar lagunas importantes en lo referido al control de la financiación.

A partir de todo esto se confirma empíricamente la **Hipótesis 3**, según la cual una vez que los partidos aceptan cooperar y negociar el contenido de la legislación, el resultado que se deriva es una ley que beneficia colectivamente a todos en términos económicos (aunque especialmente, al partido del Gobierno) y que les restringe lo menos posible en términos de control, tal como se deduce tanto de los puntos más conflictivos de la ley (Cuadro 5.9), como de los mecanismos que nunca fueron aprobados (Cuadros 5.10 y 5.11).

5.2. La profundización en la transparencia del sistema de financiación política: la coordinación en torno a la reforma de la ley

Hasta aquí se ha visto que el interés común de los partidos por introducir legislación para mejorar su situación económica y no dañar su reputación les llevó a que, a pesar de que existieran divergencias en cuanto al contenido de la ley, finalmente se produjera la aprobación de la misma por consenso. Una regla de decisión que interesaba individualmente a todos los partidos con representación parlamentaria y que consiguió alcanzarse tanto con respecto a la necesidad de creación de la ley, como con respecto a su contenido.

Como se ha visto también, hacer una ley más transparente no era del interés de las principales formaciones dado el coste más o menos directo que eso podría generar sobre sus respectivas finanzas. Por eso, tanto en España como en el Reino Unido, la legislación aprobada dejaba importantes lagunas ajenas a todo control y por tal motivo era de esperar

que los partidos no quisieran cubrir tales lagunas en el futuro, pues ello limitaría aún más su capacidad de acción a la hora de financiarse.

La evidencia empírica muestra, sin embargo, que los primeros intentos de reforma de la ley no tardaron en llegar en ambos países. De todas las iniciativas formales e informales que se produjeron, solo una en cada caso concluyó con éxito en el periodo temporal que abarca esta investigación. Las restantes se convirtieron en iniciativas frustradas de reforma, algunas de las cuales ni siquiera fueron tomadas en consideración por los partidos. Es decir, ni siquiera motivaron un proceso de negociación sobre el contenido de las propuestas.

Ahora bien, ¿qué llevó a las distintas formaciones a querer iniciar un proceso de reforma pese al coste en términos de libertad de acción que les suponía? Y, en tal caso, ¿qué podría haber llevado al éxito del mismo?

5.2.1. El porqué del cambio institucional: las restricciones económicas y en materia de reputación como incentivos para iniciar el proceso de reforma de la ley

De acuerdo con el marco teórico expuesto en el capítulo 2, y siguiendo la lógica testada empíricamente en los epígrafes anteriores, es de esperar que, una vez que existe una ley de financiación, los partidos sigan actuando conforme a las *Proposiciones 1* y *2*. Es decir, que no tengan incentivos para introducir más mecanismos de transparencia de los que ya existen (puesto que esto les generaría costes), aunque sí para establecer equilibrios económicos más favorables, y que decidan la puesta en marcha de un proceso de reforma si el análisis coste-beneficio les resulta favorable. Por tanto, es de esperar que la nueva situación de equilibrio surgida de la ley se mantenga hasta que un cambio en las restricciones económicas y en el ámbito de la reputación genere los incentivos necesarios para que los partidos prefieran endurecer su propio control, a mantenerse tal y como están. Pero, ¿se confirma empíricamente esto? Es decir, ¿es posible establecer una relación entre el cambio en tales restricciones y el hecho de que se produzcan iniciativas de reforma del sistema, independientemente de que concluyan con éxito o no? Seguidamente se analiza esta cuestión atendiendo, en primer lugar, a las restricciones relacionadas con la reputación de los partidos y, en segundo lugar, a las restricciones económicas que les afectan.

1. Restricciones a la reputación.

En los anteriores apartados se comprobó empíricamente que en ambos países estudiados las propuestas de leyes de financiación surgían tras episodios de corrupción en los que se producía un daño importante sobre la reputación del partido del Gobierno.

El Cuadro 5.12 muestra la incidencia de los escándalos y la reacción de los partidos ante los mismos en cada una de las legislaturas que van desde la aprobación de las respectivas leyes de financiación en cada país, hasta su definitiva reforma. En todas ellas, exceptuando en la VII Legislatura española (2000-2004), se producen escándalos vinculados directa o indirectamente con las finanzas de algún partido. Además, en todas las legislaturas consideradas, tanto en el caso español como en el británico, el partido más perjudicado en su reputación por los escándalos publicados es el partido del Gobierno. Existen dos excepciones en las cuales la reputación de varias formaciones, además de la del Gobierno, podría haberse visto potencialmente dañada. Se trata de la VI (1996-2000) y VIII Legislaturas (2004-2008) en el caso español.

En la VI Legislatura (1996-2000), el partido más perjudicado era el entonces principal partido de la oposición, el PSOE, cuya reputación había sido muy cuestionada desde años antes, sobre todo en la V Legislatura. Tal fue la relevancia del fenómeno de la corrupción en esta última etapa que durante la VI Legislatura el fenómeno seguía vigente en el discurso político, especialmente durante la campaña electoral de 1996. Por eso, aunque no hubo nuevos escándalos relevantes vinculados al PSOE, la reputación de este seguía estando muy cuestionada. Asimismo, aunque en un nivel mucho más bajo, la reputación del PP también podría haber sufrido algún tipo de revés al publicarse diversos escándalos vinculados indirectamente con sus finanzas (reavivación del caso *Javier de la Rosa*, caso *Lacalle*, caso *Zamora*), lo cual contrastaba enormemente con el discurso del partido en esos momentos. Por eso ambas formaciones, PSOE y PP, han sido incluidas como partidos más afectados en su reputación en la VI Legislatura.

En la VIII Legislatura (2004-2008), por su parte, los numerosos escándalos de corrupción urbanística publicados en prensa y vinculados a las principales formaciones políticas dificultaron la asignación de responsabilidades por los hechos cometidos a un único partido. Por eso todos fueron susceptibles de ver dañada su reputación en un momento dado por los hechos publicados. Junto a estos escándalos, el denominado *caso del tres por ciento catalán*, también publicado en la VIII Legislatura, sí que tuvo un máximo perjudicado, CIU, si bien otros partidos regionales, entre ellos ERC, pudieron percibir en algún momento que su honestidad se estaba poniendo en cuestión en algunos de los debates surgidos en torno a dicho escándalo.

Cuadro 5.12: Partidos más afectados por las restricciones en la reputación, incidencia y reacciones en España y en el Reino Unido, según Legislatura.

		RESTRICCIÓN REPUTACIÓN (A)	PARTIDO MÁS AFECTADO (B)	INCIDENCIA (C)		REACCIONES (D)		¿Iniciativa de reforma? (E)	¿Proceso? (F)	RESULTADO (G)
				OP	Prensa	Partido afectado	Resto de Partidos			
ESPAÑA	IV (1989-1993)	Casos de corrupción individual y de financiación (<i>Casinos, Tragaperras, Naseiro y Filesa</i>). El más importante, <i>Filesa</i> .	PSOE (Gobierno)	Muy elevada	Muy elevada	Defiende su honradez (sin interés por reformar la ley).	La oposición crítica al Gobierno por falta de transparencia (sin interés por reformar, salvo excepciones).	SÍ. Proposición de Ley del PP, pero <i>no</i> para incrementar la transparencia (1992).	NO	STATU QUO
	V (1993-1996)	Escándalo <i>Roldán</i> y resultados del informe pericial de <i>Filesa</i> .	PSOE (Gobierno)	Muy elevada	Muy elevada	Interés por la reforma: propone Comisión no permanente de financiación de <i>todos</i> los partidos.	Interés por reforma: critican al Gobierno por falta de transparencia y apoyan la Comisión.	SÍ. Creación de Comisión para futura propuesta de reforma de la ley (1994).	SÍ	STATU QUO
	VI (1996-2000)	No nuevos escándalos importantes, pero en la campaña de 1996 la corrupción sigue vigente (<i>Filesa, Javier de la Rosa Lacalle, caso Zamora</i> , etc).	PP/PSOE	En descenso	En descenso	Interés por la reforma: Presenta Proposición de Ley (junio 1996).	PP (Gobierno), CIU, PNV e IU presentan Proposiciones de ley después del PSOE.	SÍ. 5 Proposiciones de Ley (1996) y Proposición de Ley conjunta (1998).	SÍ	STATU QUO
	VII (2000-2004)	-----	-----	Sin incidencia	Sin incidencia	Ningún partido expresa interés por reformar (aparece en campaña y en los programas, también en el discurso de investidura pero nada más).		SI. Moción del TCU aprobada por la Comisión Mixta para que se reforme la ley.	NO	STATU QUO
	VIII (2004-2008)	Numerosos escándalos de corrupción urbanística // <i>tres por ciento</i> .	TODOS// CIU	Moderada	Muy elevada	ERC, IU-ICV y PSOE expresan interés por reformar durante la legislatura.		SÍ. Proposición de ley de ERC.	SÍ	REFORMA
REINO UNIDO	LIII (2000-2005)	Numerosos escándalos (<i>Hamlyn, Ondaaje, Cash-for-access, Mittal</i>).	PL (Gobierno)	Elevada (creciente)	Elevada (creciente)	Sin interés por reformar la ley.	El PC no tiene interés por reformar, el PLD sí.	SÍ. <i>Ten Minute Rule Bill</i> , de varios MP (sin apoyo de sus partidos) (2002)+ <i>Electoral Commission</i> .	NO	STATU QUO
	LIV (2005-2010)	Escándalo <i>Loans for peerages</i> .	PL (Gobierno Blair)	Muy elevada	Muy elevada	Interés por reformar: Sir H. Phillips y enmienda de la EAA.	Interés de <i>todos</i> por reformar: apoyan la iniciativa del Gobierno.	SÍ. El Gobierno encarga una investigación a Sir H. Phillips + Enmienda de la EAA.	SÍ	STATU QUO
		Escándalo <i>Abraham</i> y escándalo de las dietas de los miembros del parlamento.	PL (Gobierno Brown)			Interés por reformar: proyecto de Ley.	Interés de <i>todos</i> por reformar: apoyan la iniciativa del Gobierno.	SÍ. Iniciativas de varias instituciones y Proyecto de Ley (junio 2008).	SÍ	REFORMA

Elaboración propia a partir de la información contenida en el capítulo 4.

Una vez aclarado esto, es posible confirmar que existe una relación directa entre la existencia de hechos perjudiciales para la reputación de alguno o varios partidos (no en exclusiva, aunque sí mayoritariamente el partido del Gobierno) (Columna A) y la presentación de iniciativas formales de reforma de la ley por parte de una o varias formaciones, por parte de miembros del parlamento individuales (en el caso británico) o por parte del propio Gobierno (Columna E). No así en el caso de las iniciativas impulsadas por otras instituciones políticas que, aunque puedan estar politizadas, no son partidos propiamente dichos, tales como el Tribunal de Cuentas en la VII Legislatura española.⁵⁵³ Sobre esta afirmación conviene realizar varias precisiones.

En primer lugar, hay que puntualizar que la relación entre la Columna A y la E se da aun cuando existe distinto nivel de incidencia de tales escándalos en la opinión pública y en la prensa (Columna C). De hecho, como muestra el Cuadro 5.12, las iniciativas de reforma se producen tanto en momentos en los que la corrupción tiene una elevada repercusión mediática y en la opinión pública, como en momentos en los que tal incidencia está en descenso (por ejemplo, en la VI Legislatura española). Esto puede ser explicado en parte por el efecto acumulativo de la corrupción en la opinión pública, que hace que se produzca un cierto hartazgo en la ciudadanía y que esto redunde en una disminución de los niveles de preocupación ciudadana recogidos en las encuestas de opinión, aunque el problema de la corrupción siga estando en el debate público. A esto se le une también el efecto positivo que llega a tener el cambio de Gobierno en un momento en el que la ciudadanía equipara mayoritariamente el fenómeno de la corrupción con el Gobierno anterior, tal como ocurrió en el caso español cuando Aznar alcanzó el Gobierno en 1996. O incluso el efecto que pueda llegar a tener el hecho de no poder culpabilizar a un único partido por un fenómeno de corrupción, como ocurre con los escándalos de corrupción urbanística, que se dan con independencia del color político del Gobierno municipal, y que hace que la responsabilidad por los mismos se extienda a toda la clase política y no a un solo partido.

En segundo lugar, hay que señalar también que, a diferencia de lo que ocurría en la etapa en la que crea *ex novo* la ley, una vez que esta ya existe no se observa una vinculación tan clara entre el partido que propone la iniciativa de reforma y el hecho de que sea el más afectado en su reputación por la existencia de escándalos. En el origen de la ley existía una

⁵⁵³ En este caso no se observa incidencia de la corrupción ni en la opinión pública ni en la prensa, y aun así se produce una moción del Tribunal de Cuentas (aprobada por la propia Comisión Mixta de relaciones con el TCU) en la que se exige la reforma de la ley ante el incumplimiento reiterado de los partidos. En el resto de los casos, como se ha visto, todas las iniciativas se producen en contextos de mayor o menor incidencia de escándalos de corrupción en los que existe un daño sobre la reputación de uno o más partidos.

relación clara entre el daño en la reputación del partido del Gobierno y la respuesta de este proponiendo nueva legislación. Lo importante era, según se exponía en el epígrafe 5.1.2, que el partido con la reputación más dañada (el partido del Gobierno) percibiera que mantener de forma indefinida tal desprestigio era perjudicial para sus intereses. Era esto lo que le motivaba a introducir la legislación *ex novo*.

Pues bien, en esta segunda etapa tal relación no está tan clara. De hecho, se presenta un abanico amplio de posibilidades (ver Columnas B y E): (a) iniciativas propuestas por el partido del Gobierno, siendo este el más afectado en su reputación (V Legislatura española y LIV Legislatura británica); (b) iniciativas propuestas por los partidos o miembros del parlamento de la oposición cuando el partido del Gobierno es el más perjudicado por los escándalos (IV Legislatura española y LII Legislatura británica); (c) iniciativas propuestas en un principio por el principal partido de la oposición, siendo este el más afectado en su reputación (inicio de la VI Legislatura española, en la que es el PSOE el que presenta la primera iniciativa de reforma, a la que le sigue una del PP y otras tres más); y (d) iniciativas propuestas por un partido pequeño de la oposición en un momento en el que existen escándalos que afectan a la reputación de todos (VIII Legislatura española).

Por tanto, en esta etapa, las reacciones ante los escándalos encaminadas a introducir reformas en la legislación proceden de dos vías: bien de aquellas formaciones más dañadas en su reputación (como ocurría en el origen de la ley), bien de aquellas otras formaciones que, sin ser las principales perjudicadas por los escándalos, tratan de sacar rédito político enviando una señal de honestidad y transparencia a la ciudadanía mediante una propuesta de reforma.

Ahora bien, ¿todas las iniciativas propuestas dan lugar a un proceso de reforma propiamente dicho? Y, si así fuera, ¿todas ellas darían como resultado la reforma de la legislación? A la luz de los hechos descritos en el capítulo 4 y sintetizados en el Cuadro 5.12, la respuesta a estas preguntas es negativa en ambos casos. En los dos países analizados no todas las iniciativas propuestas (ni siquiera cuando hayan sido formalizadas por el Gobierno, por distintos miembros del parlamento o por uno o varios partidos) dan origen a un proceso de reforma. De igual modo, tampoco todos los procesos de reforma iniciados (columna F) dan como resultado un cambio institucional (columna G). Más bien al contrario, el statu quo es el resultado predominante aun cuando tales procesos de reforma se inician efectivamente. De hecho, de un total de cinco procesos iniciados, solo dos (uno en cada país de estudio) dio como resultado la reforma de la ley de financiación en los países analizados.

Por tanto, se confirma empíricamente que la existencia de un contexto de escándalos, con perjuicio sobre la reputación de uno o varios partidos, está presente en la presentación de iniciativas formales de reforma de la ley, pero esto por sí solo no va a explicar que el resultado sea exitoso. Tampoco el hecho de que el partido de Gobierno sea el más afectado por los escándalos va a dar siempre como resultado el cambio institucional, ni siquiera cuando la incidencia mediática y en la opinión pública de tales escándalos sea muy elevada. Es decir, por sí solo, el daño en la reputación de los partidos *no* va a explicar la reforma de la ley de financiación (el resultado), aunque sí el hecho de que se produzcan iniciativas formales por parte del Gobierno, de uno o varios partidos políticos o de distintos miembros del parlamento. Como apuntaba al respecto el Entrevistado 13, MP laborista desde 1997 hasta 2010:

It is very difficult to get politicians to reform the system if not under the impact of scandals, and even with scandals it is very difficult to reform it.

Y como expresaba el Entrevistado 4, Secretario del *Committee on Standards in Public Life*, en 2007:

There's not often the will to take major steps in these areas among politicians unless there is a real force behind this [...] [However], the problem is more about the parties trying to balance each other.

2. El balance económico de los partidos.

En este epígrafe se analiza si, al igual que ocurría en la etapa en la que se crea *ex novo* la ley, los intereses económicos de cada uno de los partidos constituyen un factor clave a la hora de explicar por qué se producen iniciativas de reforma y, sobre todo, a la hora de explicar el resultado de tales procesos. Para ello se analiza si se presenta algún cambio importante en el balance económico de los partidos con carácter previo a la introducción de tales iniciativas. Pero antes, conviene conocer la *estructura de financiación* de las distintas formaciones tras la aprobación de las leyes de financiación en cada país, pues esto va a permitir conocer por qué están interesados en reformarlas o no en un momento dado, y por qué prefieren unas medidas a otras.

En los Anexos II y III se muestra el peso de cada una de las principales fuentes de financiación sobre el total de ingresos de cada partido para cada año contabilizado por el Tribunal de Cuentas y por la *Electoral Commission* en España y el Reino Unido, respectivamente. En el Cuadro 5.13 se resume esa información aportando el dato de la media por legislatura del peso de cada una de las principales fuentes sobre el total de ingresos de cada una de las formaciones.

La primera idea que se puede extraer del Cuadro 5.13 es que, tras la aprobación de las leyes iniciales, el grueso de la financiación sigue recayendo en la financiación pública en España y en la financiación privada en el Reino Unido. Es decir, la estructura de financiación de los partidos no varía sustancialmente con respecto a la etapa anterior (*laissez faire*). Sí que se observan diferencias interpartidistas en ambos casos en cuanto a la relación público-privado presente en la estructura de ingresos de cada formación. Por ejemplo, en el caso español IU, ERC, PSOE y PP dependen de los ingresos públicos en mayor medida que PNV, CDC y UDC (estos dos últimos, partidos integrantes de CIU). En el caso británico, por su parte, el PC es con gran diferencia el partido que más financiación pública recibe por tratarse del principal partido de la oposición en las legislaturas consideradas y, como tal, el beneficiario de las partidas denominadas *Short Money* y *Cranborne Money*.

También se detectan diferencias entre los partidos (en ambos casos de estudio) en el peso que representa cada una de las fuentes privadas de ingresos y, asimismo, se observan cambios de tendencia al hacer un análisis diacrónico del peso de cada una de ellas sobre el total de ingresos recibidos, especialmente en el caso español. En este, CDC es el partido que depende en mayor medida de los ingresos por afiliación, con porcentajes que van del 20% al 27% según la legislatura de la que se trate. UDC, CDC, PNV y, en menor medida, el PP, son las formaciones con un mayor porcentaje de ingresos procedentes de donaciones anónimas y nominativas, especialmente de personas jurídicas. No obstante, el PSOE registró un porcentaje superior de ingresos al del resto de partidos por este concepto al inicio de la VIII Legislatura (tal como se vio en el capítulo 4), si bien esto no se aprecia en el porcentaje conjunto de donaciones de personas físicas y jurídicas que aparece en el Cuadro 5.13.

En el caso británico, la principal diferencia interpartidista sigue siendo la misma que antes de que se aprobara la PPERA 2000: el hecho de que la principal fuente de ingresos del PL procediera de los sindicatos (vía cuotas de afiliación y donaciones) y que la principal fuente de ingresos del PC procediera de donaciones de personas físicas, de empresas y de las denominadas *unincorporated associations*.

Cuadro 5.13: Estructura de financiación de los principales partidos después de la aprobación de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000.

LEGISLATURA	PARTIDO POLÍTICO	ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN						
		Financiación pública	Financiación privada					
			Cuotas afiliación	Donaciones anónimas (1)	Donaciones nominativas (pers. físicas, jurídicas, <i>unincorporated associations</i> , etc.) (2)	Donac. y cuotas de afiliación de los sindicatos	Otras	
ESPAÑA	IV (1989-93)	PSOE	83%	7%	0,1%	0,4%	---	9,5%
		PP	79%	2%	0,5%	2,4%	---	16,1%
		IU	88%	0,5%	0	0	---	11,5%
		CDC/UDC	73%/74%	26%/9%	0/3%	0/8%	---	2%/16%
		PNV	25%	12%	12%	19%	---	33%
	V (1993-96)	PSOE	83%	9%	0,1%	0,4%	---	7,5%
		PP	83%	6%	0,7%	1,9%	---	8,4%
		IU	94%	1%	0	0	---	5%
		CDC/UDC	52%/43%	27%/0	18%/35%	1%/0	---	8%/48%
		PNV	35%	12%	15%	14%	---	24%
	VI (1996-00)	PSOE	74%	7%	0,1%	0,2%	---	18,7%
		PP	83%	9%	1,4%	1,8%	---	4,8%
		IU	89%	2%	0	0,2%	---	8,8%
		CDC/UDC	38%/25%	20%/13%	19%/39%	4%/0	---	19%/31%
		PNV	43%	6%	12%	7%	---	34%
	VII (2000-04)	PSOE	79%	7%	0,7%	0,3%	---	13%
		PP	83%	10%	2,8%	1%	---	3,2%
		IU	81%	4%	0,4%	0,3%	---	14,3%
		CDC/UDC	44%/32%	20%/12%	18%/48%	4%/2%	---	14%/17%
		PNV	45%	5%	8%	0,5%	---	4,4%
VIII (2004-08)	PSOE	79%	9%	0,9%	0,2%	---	10,9%	
	PP	82%	10%	2,9%	1%	---	4,1%	
	IU	79%	10%	0	0,1%	---	10,9%	
	CDC/UDC	26%/41%	21%/5%	15%/32%	3%/6%	---	35%/19%	
	PNV	50%	5%	6%	0,1%	---	39,6%	
	ERC	83%	11%	0	0,01%	---	5,9%	
REINO UNIDO	2001-05	PL	1,4%	10%	---	16%	48%	24,6%
		PC	27%	6%	---	58%	---	9%
		PLD	9%	15%	---	39%	---	37%
	2005-10	PL	2,1%	11%	---	17%	47%	22,9%
		PC	13%	3%	---	63%	---	21%
		PLD	6%	11%	---	51%	---	32%

Elaboración propia. Ver Anexo III. (1) En el caso británico las donaciones anónimas no se contabilizan, simplemente no se registran porque son menores a 200 libras. (2) En el caso británico se contabilizan todas las donaciones recibidas (persona física, empresas, *unincorporated associations*, y otras), a excepción de las donaciones sindicales en el caso del PL, que se contabilizan en otra columna.

Pues bien, las diferencias señaladas entre los partidos en lo relativo a sus principales fuentes de ingresos van a ser clave a la hora de configurar sus estrategias en relación tanto

con el hecho mismo de iniciar un proceso de reforma, como con respecto al diseño de su contenido. Aunque, como se irá desgranando en los siguientes epígrafes, el enfrentamiento de intereses resulta muy complejo, sí que es posible entender atendiendo solo a las fuentes de ingresos que los principales conflictos se centrasen en las donaciones anónimas, en el caso español, y en la forma de limitar las donaciones sindicales y las donaciones procedentes de otras fuentes, en el caso británico.

Una vez señalada la estructura de financiación de los partidos después de la aprobación de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000, volvamos al tema que nos ocupa: la comprobación empírica de si los partidos experimentan restricciones económicas con carácter previo a la presentación de iniciativas de reforma de la ley.

Efectivamente, como se muestra en los Cuadros 5.14 y 5.15, tanto en España como en el Reino Unido se producen una serie de restricciones económicas que afectan a los partidos a lo largo del periodo que va desde la aprobación de la ley *ex novo* en cada país hasta su reforma. Dicho periodo se ha dividido por legislaturas con la finalidad de analizar de qué manera afectan tales restricciones a los intereses individuales de cada uno de los partidos en relación con el resto, teniendo en cuenta el peso parlamentario de cada formación.

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo 4, las restricciones económicas experimentadas por los partidos en ambos países se producen por el lado de los *ingresos* y por el lado del *gasto*. Pero, además, en esta segunda etapa existen otras restricciones económicas que conviene tener en cuenta: las *derivadas directa o indirectamente de las propias leyes de financiación* aprobadas. Como ya se dijo, estas establecen una serie de límites, prohibiciones, medidas de divulgación, sanciones y medidas redistributivas. En ese sentido, contribuyen a restringir el comportamiento económico de los partidos y lo adecuan a unos criterios que funcionan igual para todos. Ahora bien, no todos los mecanismos de transparencia restringen económicamente a los partidos de la misma forma. Por ejemplo, las sanciones solo los restringen económicamente en caso de que incumplan la ley. Las medidas redistributivas, por su parte, no actúan como restricción económica sino que, en principio, contribuyen a aumentar los ingresos de los partidos (si bien de manera desigual). Por tanto, a la hora de considerar las restricciones económicas derivadas de la ley se han tenido en cuenta solo aquellas que afectan a los ingresos o gastos de los partidos en cada una de las legislaturas y siempre en función de sus respectivas estructuras de financiación.

Cuadro 5.14: Partido más afectado por cada una de las restricciones económicas en España, según Legislatura.

			IV LEGISLATURA	V LEGISLATURA	VI LEGISLATURA	VII LEGISLATURA	VIII LEGISLATURA
Restricciones económicas	Derivadas de la LOFPP 1987	Límite a donaciones anónimas.	PNV>PP>CIU>PSOE	PNV>CIU>PP>PSOE	CIU>PNV>PP>PSOE	CIU>PP>PNV>PSOE>IU	PP>CIU>PSOE>PNV>IU
		Límite máximo a donaciones nominativas.	PNV>PP>PSOE>CIU	PNV>PP>PSOE>CIU>IU	PP>PNV>CIU>PSOE>IU	PP>PSOE>CIU>IU>PNV	PP>CIU>PSOE>IU>ERC>PNV
	Mayor dificultad para obtener financiación corrupta (escándalos).		PSOE/PP/PNV/CIU	PSOE/PP/PNV/CIU	PSOE/PP/PNV/CIU	PSOE/PP/PNV/CIU	PSOE/PP/PNV/CIU
	Más endeudamiento (dificultad para pedir y devolver el dinero).		PSOE>PP>RESTO	PSOE>PP>RESTO	PSOE>PNV>PP>RESTO	PSOE>PP/PNV>RESTO	PSOE/PP>RESTO
	Incremento porcentual del gasto a lo largo del periodo (mayor esfuerzo económico).		CIU>IU>PP>PNV	IU>CIU>PP>PNV	PP>PSOE>PNV>CIU>IU	IU>CIU>PP>PSOE>PNV	ERC>ICV>PSOE>CIU>PNV>PP
	Pérdida de beneficios económicos vinculados al poder.		---	---	PSOE	---	PP
PARTIDO MÁS AFECTADO			TODOS (PP≅PSOE)	TODOS (PP≅PSOE)	TODOS (PP≅PSOE)	TODOS (PP≅PSOE)	TODOS (PP≅PSOE/ERC)
LIDERAZGO POLÍTICO			PSOE	PSOE (con apoyo de CIU y PNV)	PP (con apoyo de CIU y PNV)	PP	PSOE (con apoyo ERC e IU-ICV)
LIDERAZGO ECONÓMICO (MÁS INGRESOS)			PSOE*	PSOE (PP cada vez más cerca)	PSOE≅PP (PP: liderazgo en 1996, 1999 y 2000 en cuanto a financiación total).	PP	PP (PSOE cada vez más cerca)
INTERÉS EXPLÍCITO DEL GOBIERNO POR REFORMAR			NO	Sí. Creación de comisión para luego reformar la ley.	SÍ	NO	SÍ
INTERÉS EXPLÍCITO DE LA OPOSICIÓN POR REFORMAR			Sí. Iniciativa de reforma del PP (para incrementar posibilidad de financiación privada).	SÍ	SÍ. PSOE propone proposición de ley y el resto también presenta proposiciones.	NO	SÍ. Proposición de ley de ERC.
¿SE INICIA EL PROCESO?			NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
RESULTADO			STATU QUO	STATU QUO	STATU QUO	STATU QUO	REFORMA

Elaboración propia. * El liderazgo lo tiene el PSOE porque la LOFPP 1987 establecía límites a la financiación privada.

Cuadro 5.15: Partido más afectado por cada una de las restricciones económicas en el Reino Unido, según Legislatura.

			LIII LEGISLATURA	LIV LEGISLATURA	
				BLAIR	BROWN
Restricciones económicas	Derivadas directa o indirectamente de la PPERA 2000	Límite a las donaciones anónimas (se permiten <200£).	PL≅PC	PL≅PC	PL≅PC
		Reducción de las grandes donaciones como consecuencia de los requisitos de publicidad exigidos.	PC>PL	----	----
	Mayor dificultad para obtener financiación corrupta (<i>Cash for access, Mittal, loans-for-peerages, etc.</i>).		PL≥ PC	PL/PC	PL/PC
	Incremento porcentual del gasto a lo largo del periodo (mayor esfuerzo económico) (Gasto ordinario + gasto electoral).		PLD>PC>PL	PC>PLD>PL	PLD>PC>PL
	Imposibilidad de recibir donaciones encubiertas vía préstamos opacos (por la <i>Electoral Administration Act 2006</i>).		-----	PL≥ PC	PL≅PC
	Caída de las donaciones de personas físicas (coyuntural).		PC	PL>PLD	PL
	Caída de las donaciones de personas jurídicas (sin contar donaciones sindicales) (coyuntural).		-----	PLD>PL	-----
PARTIDO MÁS AFECTADO POR LAS RESTRICCIONES ECONÓMICAS			PC (también PLD)	PL≅PC (también PLD)	PL≅PC (también PLD)
LIDERAZGO POLÍTICO			PL	PL (el PC es una amenaza cada vez más seria)	
LIDERAZGO ECONÓMICO (MÁS INGRESOS)			PL	En 2005: PL Desde 2006: PC	PC
INTERÉS EXPLÍCITO DEL GOBIERNO POR REFORMAR			NO	SÍ. Investigación de Sir Hayden Phillips + enmienda EEA.	SÍ. Proyecto de ley de reforma.
INTERÉS EXPLÍCITO DE LA OPOSICIÓN POR REFORMAR			Solo el PLD expresa interés. Se presenta una <i>Ten Minute Rule Bill</i> por varios miembros del parlamento (sin apoyo de sus respectivos partidos).	SÍ	SÍ
¿SE INICIA EL PROCESO?			NO	SÍ	SÍ
RESULTADO			STATU QUO	STATU QUO	REFORMA

Elaboración propia.

En primer lugar, tanto en España como en el Reino Unido las restricciones económicas derivadas de la ley tienen que ver con límites que inciden sobre los ingresos de los partidos. En el caso español, las restricciones económicas más importantes que se regulan en la LOFPP 1987 son el límite a las donaciones anónimas, por un lado, y el límite máximo a la cuantía de las donaciones nominativas, por otro. Si bien el impacto de tales restricciones sobre cada partido (en relación con el resto) varía de una legislatura a otra (ver Cuadro 5.14), es posible decir que afectan en mayor medida a las formaciones más dependientes de la financiación privada y que reciben más ingresos vía donaciones anónimas y nominativas (PP, PNV y CIU, aunque con variaciones).

En el caso británico (Cuadro 5.14), una de las restricciones económicas contenidas en la PPERA 2000 es el límite a las donaciones anónimas (que no podían superar las 200 libras), el cual afectaría a los dos principales partidos de manera parecida, no así al PLD. Junto a esta medida, otra restricción económica derivada indirectamente de la ley tiene que ver con la reducción del número de grandes donaciones recibidas por los partidos tras la aprobación de la PPERA 2000 como consecuencia de los requisitos de publicidad exigidos en la misma. Como se expuso en el capítulo 4, esto se debió al temor de algunos de los donantes a que su nombre apareciera publicado en la prensa nacional tras haber realizado una importante donación a algún partido. Puesto que el partido que recibía más donaciones de mayor cuantía tanto de personas físicas como jurídicas era el PC, es de esperar que esta restricción afectara coyunturalmente⁵⁵⁴ más a este partido que al PL, el cual se nutría especialmente de donaciones sindicales (a las cuales no les afectaban los nuevos requisitos de publicidad).

En segundo lugar, por el lado de los ingresos propiamente dichos, en ambos casos de estudio se producen cambios que afectan directamente a la financiación de las principales formaciones en cada una de las legislaturas consideradas. En el caso español, los diversos escándalos de corrupción que salpicaron a los principales partidos (salvo IU) pusieron en entredicho la honestidad de estos a la hora obtener recursos, especialmente el escándalo *Filesa*. Aunque fue el PSOE el más perjudicado en su reputación, lo cierto es que este

⁵⁵⁴ Aunque tal restricción podría haber tenido un impacto en los ingresos del PC y del PL a lo largo de todo el periodo considerado, se ha reducido su incidencia a la LIII Legislatura (2001-2005), es decir, a aquella inmediatamente posterior a la aprobación de la PPERA 2000. Y esto por dos motivos. Por un lado, porque los ingresos del PC vía donaciones, tras una caída entre 2001 y 2003, experimentan una tendencia creciente a partir de entonces. Por otro, porque, tal como se demuestra en la LIV Legislatura, los partidos habían estado recibiendo donaciones vía préstamos opacos y vía *unincorporated associations* con la finalidad de no publicar los nombres de los donantes. Esto implica que las donaciones (de mayor o menor cuantía) las recibieron aunque por otra vía, por lo que la restricción económica derivada de los requisitos de publicidad dejaría de actuar como tal.

escándalo supuso una importante llamada de atención para el resto de partidos para que restringieran su comportamiento, dadas las repercusiones negativas que podrían derivarse de otro escándalo de ese tipo. Por eso era de esperar que los ingresos vía financiación corrupta se vieran limitados (no eliminados) en todas las formaciones hasta entonces involucradas en algún escándalo. Pero, además de esta restricción derivada de los escándalos, que afectaría potencialmente a todas las formaciones, los partidos se encontraban con un creciente endeudamiento, sobre todo el PSOE (aunque también el PP, especialmente en la VIII Legislatura), lo cual suponía un obstáculo para atraer nuevos créditos en el futuro, por la dificultad para devolverlos debido al incremento del coste de los intereses.

Sobre esto último conviene hacer una matización y es que el hecho de estar en el poder durante varias legislaturas podría haber generado una mayor confianza en los bancos para seguir concediendo créditos al PSOE a pesar de su ya de por sí excesivo endeudamiento. Como ya se vio en el capítulo 4, no es casual que este partido y el PSC hayan sido las formaciones más beneficiadas por la condonación de los créditos a lo largo del periodo analizado, según los datos de los que dispone el TCU. Pues bien, el trato favorable de la banca en un momento dado no sería más que un ejemplo de lo que podría incluirse dentro de un apartado más amplio: los beneficios asociados al poder. Pese a que no existen datos para concretar en cifras tales beneficios, sí que es de esperar que cuando un partido deja el poder tras un largo periodo de Gobierno, esto suponga una restricción sobre su economía (por ejemplo, ya no va a ser el partido que más dinero público reciba, la confianza de los bancos puede reducirse, etc.). Por eso la pérdida de los beneficios económicos vinculados al poder se ha considerado también una restricción económica, la cual afectaría al PSOE en la VI Legislatura, y al PP en la VIII Legislatura.

En el caso británico, los escándalos publicados a partir de 2001 también podrían haber ocasionado una mella económica en los ingresos del entonces partido del Gobierno, único implicado en tales casos. Por eso en la LIII Legislatura tal restricción podría haber afectado más al PL que al resto. En la siguiente legislatura, sin embargo, la publicación de nuevos escándalos de financiación vinculados a las dos principales formaciones, podría haber supuesto una restricción económica para ambas con vistas al futuro. PL y PC tendrían que restringir de algún modo la fuente de ingresos corrupta de la que estaban beneficiándose antes de la publicación de tales escándalos. Por ejemplo, eso ocurrió con los préstamos ocultos que habían recibido ambas formaciones a lo largo de la LIV Legislatura con la finalidad de evitar los requisitos de publicidad exigidos a las donaciones. En un principio,

los propios partidos aceptaron voluntariamente dejar de recibir préstamos de este tipo que podrían derivar en donaciones sin ningún tipo de control. Posteriormente, la aprobación de la *Electoral Administration Act* 2006 prohibía por ley tales subterfugios, lo cual suponía una verdadera restricción económica para las dos principales formaciones, aunque en un principio (LIII Legislatura) quizás mayor para el PL dado el volumen de ingresos que venía recibiendo por esta vía.

Junto a estas, otras restricciones que afectaron a los partidos británicos por el lado de los ingresos se refieren a la caída coyuntural de las donaciones de personas físicas y jurídicas (sin contar las donaciones sindicales). Como se muestra en el Cuadro 5.15, en la LIII Legislatura (2001-2005) la reducción de las donaciones de personas físicas supusieron una restricción económica para el PC. Esto puede guardar relación con las nuevas exigencias de publicidad introducidas en la ley y que podrían haber mermado el flujo de donaciones (especialmente de las de importante cuantía) recibidas por este partido por encima del resto. En la LIV Legislatura (2005-2001), sin embargo, el PC presenta una tendencia creciente en el flujo de ingresos vía donaciones, y son, sin embargo, el PL y el PLD los que ven mermados sus recursos por esta vía, especialmente el PL durante el Gobierno de Brown.

En tercer lugar, conviene destacar también las restricciones que han experimentado los partidos de ambos países por el lado del gasto. Tanto en España como en el Reino Unido el gasto de todas las formaciones ha experimentado una tendencia creciente (salvo momentos puntuales), siguiendo la tendencia iniciada antes de la aprobación de sus respectivas leyes de financiación. No obstante, el esfuerzo económico que tal incremento del gasto ha supuesto para cada partido en cada legislatura es diferente. En los Cuadros 5.14 y 5.15 se refleja el impacto de esta restricción teniendo en cuenta el incremento porcentual del gasto que experimenta cada partido en cada legislatura, con el fin de ver el sobreesfuerzo económico que hace cada uno. Cuando el partido en cuestión no aparece citado en una legislatura concreta, significa que en ella tal partido no ha experimentado ningún incremento del gasto, sino lo contrario, tal como ocurre con el PSOE en la IV y V Legislaturas, coincidiendo con sus Gobiernos de mayoría absoluta.

De hecho, salvo excepciones (ver el PP en la VI y VII Legislaturas), el esfuerzo del partido que gobierna por incrementar el gasto es menor que el de los partidos de la oposición. Es decir, en ambos países el incremento porcentual del gasto suele ser más reducido en el caso del partido del Gobierno que en el resto. Esto puede deberse a dos cuestiones. Primero, a que el propio partido del Gobierno sea el que desde años atrás gaste

más dinero que el resto, por lo que el esfuerzo en incrementar el gasto (medido por legislaturas) sea menor que el de los partidos de la oposición. Incluso podría ocurrir que redujera su nivel de gasto y aun así siguiera siendo comparativamente el partido con un total de gasto más elevado (como ocurrió en el caso del PSOE en la IV y V Legislaturas). Segundo, podría deberse también al hecho de que los partidos de la oposición son los que en general pretenden igualar el gasto del partido del Gobierno bien para incrementar su estructura y sus recursos materiales y personales (en el caso español), bien para hacerse más competitivos con vistas a las elecciones (en el caso británico, donde el gasto electoral también se regula por la PPERA 2000). Por eso se observa un mayor esfuerzo por incrementar el gasto en los partidos de la oposición que en el partido del Gobierno (salvo las excepciones antes aludidas). Y, por tanto, esta restricción económica actúa más sobre aquellos, aunque con distinta intensidad según la legislatura de la que se trate, tal como se muestra en los Cuadros 5.14 y 5.15.

A partir de lo expuesto es posible confirmar la existencia de restricciones económicas que afectan a los partidos de ambos países tras la aprobación de sus respectivas leyes de financiación. Todas las formaciones consideradas se ven afectadas por tales restricciones, aunque en diferente grado. Ahora bien, ¿es posible establecer una relación entre la presencia de tales restricciones y el interés del Gobierno y de la oposición por cambiar el statu quo existente?

Como se observa en dichos cuadros, los momentos en los que tanto el Gobierno como la oposición están dispuestos a reformar la ley (es decir, tienen interés en cambiar el statu quo), coinciden con momentos en los que el partido del Gobierno no posee ni un claro liderazgo político ni un claro liderazgo económico sobre el resto. En el caso español, así ocurre en la V, VI y VIII Legislaturas. En la V Legislatura, fue el propio Gobierno socialista quien promovió la creación de una Comisión de estudio e investigación cuyas conclusiones supuestamente derivarían en la reforma de la ley. La oposición en su conjunto apoyó desde el primer momento la creación de dicha comisión, sin embargo no se llegó a reforma alguna. En la VI Legislatura, fue el entonces primer partido de la oposición (el PSOE) quien daba el primer paso hacia la reforma presentando una Proposición de Ley, a la que le siguió otra del partido del Gobierno (PP), y otras tres más de IU, PNV y CIU. Tampoco en este caso se produjo reforma alguna. Por último, en la VIII Legislatura, fue también un partido de la oposición, aunque esta vez de carácter regional (ERC), quien daba el primer paso presentando una Proposición de ley, la cual fue secundada por el Gobierno, derivando en la reforma definitiva de la ley.

De igual modo ocurre en el caso británico: el Gobierno y los partidos de la oposición coinciden en hacer explícito su deseo de reformar la ley de financiación cuando el liderazgo político y económico del Gobierno no está claro. Esto se produce en la LIV Legislatura, durante la etapa de Blair en el Gobierno (hasta 2007) y también durante la etapa de Brown al frente del mismo (2007-2010). Desde las elecciones generales de 2005, el PC era una amenaza cada vez más seria para el PL por el mayor peso parlamentario adquirido por aquel. Asimismo, desde esas elecciones generales el liderazgo económico del partido del Gobierno no era claro. Al contrario, el PC conseguía superar los ingresos laboristas a partir de 2006, un hecho que coincidiría con la propuesta del Gobierno de Blair a Sir Hayden Phillips para que liderara una posible reforma del sistema de financiación. Esta iniciativa no llegó a resultado alguno. En la siguiente etapa, bajo el Gobierno de Brown (a partir de 2007), el PC consigue alcanzar definitivamente al PL en cuanto a liderazgo económico. Es en esta etapa en la que se presenta el proyecto de ley que derivaría finalmente en la reforma.

Pues bien, retomando las preguntas que se hacían al comienzo de este epígrafe, ¿se confirma empíricamente la relación entre la presencia de las restricciones económicas y en la reputación aludidas, por un lado, y el hecho de que se produzcan iniciativas de reforma, por otro? ¿Supone esto que siempre que se propongan tales iniciativas se va a poner en marcha el proceso de reforma propiamente dicho?

A partir de lo expuesto hasta aquí se confirma empíricamente la presencia de ambos tipos de restricciones en cada una de las legislaturas que transcurren hasta la aprobación definitiva de la reforma en ambos países. En todas ellas se producen iniciativas de cambio institucional. Pero lo que distingue el escenario en el que se inicia el *proceso de reforma* de otros en los que tal proceso no se inicia aun habiéndose perjudicado la reputación de uno o varios partidos y aun habiéndose presentado iniciativas de reforma, es el hecho de que el partido del Gobierno se encuentre afectado por las *restricciones económicas* (normalmente en un nivel parecido al del principal partido de la oposición), unido a su *falta de liderazgo económico*. Asimismo, también se observa en tales momentos una falta de *liderazgo político* del partido del Gobierno en cuanto a su peso específico en el parlamento, en el sentido de que bien requiere de apoyos puntuales de otros partidos minoritarios para gobernar (en el caso español), o bien el principal partido de la oposición es una amenaza cada vez más seria para el partido del Gobierno (caso británico).⁵⁵⁵

⁵⁵⁵ En la fase anterior, sin embargo, el partido del Gobierno que emprende en cada caso el proceso de creación de la ley goza de liderazgo político en ese momento.

En conclusión, detrás de todo *proceso de reforma* de la legislación se halla, por un lado, un daño a la reputación que afecta, fundamentalmente, al partido del Gobierno (aunque no en exclusiva). Puede ocurrir también que el partido más perjudicado en su reputación por la corrupción ya no esté en el poder, pero quiera mejorar su imagen ante la ciudadanía proponiendo la reforma de la ley una vez que está en la oposición; o incluso que quiera desvincularse de su imagen de partido corrupto una vez que regresa al poder años después y que por ello reaccione de forma contundente ante la corrupción (como sucede en el caso español en la VIII Legislatura). Lo importante es que la corrupción siga estando en el debate público y que se requiera de medidas eficaces para atajarla. Pero, además de esto, lo que verdaderamente va a determinar el inicio de un proceso de reforma va a ser el hecho de que el partido del Gobierno (en exclusiva o no) se vea afectado por una serie de restricciones económicas, unidas a su falta de liderazgo político y económico. Solo en esos casos el Gobierno va a querer actuar bien por iniciativa propia, bien apoyando las propuestas presentadas por otros partidos. De lo contrario, y aun existiendo escándalos que puedan dañar su reputación y demandas de cambio institucional, el Gobierno preferirá no iniciar (o secundar) el proceso de reforma. Por tanto, al igual que ocurría en el origen de las leyes de financiación, en esta segunda etapa del proceso también se confirma empíricamente la presencia de las dos restricciones analizadas en el origen de la reforma de las leyes de financiación en pro de una mayor transparencia.

Ahora bien, ¿por qué aun en los casos en los que Gobierno y oposición expresan su interés por reformar, y se inicia el proceso de reforma, no siempre el resultado es exitoso?

5.2.2. El fracaso de la reforma: el problema del consenso

Según se ha expuesto hasta aquí, el interés del Gobierno por reformar va a ser clave para que se inicie un proceso de reforma. De nada sirve que se produzcan iniciativas por parte de algún partido de la oposición (incluso en un contexto de escándalos) si el partido del Gobierno no está dispuesto a secundarlas. Puesto que ya existe una ley en vigor con criterios de transparencia, este siempre podrá justificar por un tiempo que la ley existente es válida para controlar la corrupción y que solo hay que tratar de ajustar el comportamiento de los partidos a su contenido. En este punto, el partido del Gobierno podrá aludir a su honestidad, e incluso podrá poner en marcha otras reformas encaminadas a controlar la corrupción en otros ámbitos del sistema, con objeto de evitar cambiar el statu quo existente en materia de financiación de partidos.

No obstante, una vez que el partido del Gobierno (en un contexto de escándalos) tiene un interés económico claro por cambiar la situación (como se ha visto en el anterior epígrafe) y lo expresa bien iniciando él mismo el proceso, bien secundando una iniciativa de algún partido de la oposición, entonces el proceso de reforma va a iniciarse en todos los casos. Si es el partido del Gobierno el que da el primer paso, las otras formaciones (sean o no las más afectadas por las restricciones expuestas) tendrán un incentivo para secundar la iniciativa y participar en el contenido de la ley con objeto de evitar posibles costes o riesgos externos (derivados de la imposición de los intereses de los otros sobre los de uno mismo). Si es un partido de la oposición el que da el primer paso y el Gobierno tiene interés en secundarla, entonces el resto de formaciones tendrá también un incentivo importante para hacerlo. De lo contrario, podrían quedar relegadas en el proceso de negociación.

Por tanto, una vez que el Gobierno está dispuesto a reformar y se inicia el proceso de reforma, tanto los partidos que quieren cambiar la situación como los que no, tienen interés en evitar que el resto de partidos apruebe una ley sin el consentimiento individual de cada uno. Es decir, todos individualmente preferirán que su postura sea tenida en cuenta en la negociación a quedar excluidos de la misma. Por eso individualmente preferirán que la ley se apruebe por una regla de decisión lo más inclusiva posible, lo que les lleva a optar por la unanimidad o el consenso generalizado.

La evidencia empírica narrada en el capítulo 4 muestra que en la V y VI Legislaturas en el caso español, y en la LIV Legislatura británica bajo el Gobierno de Blair, todas las formaciones analizadas hicieron explícito su interés por que la reforma de la legislación, en caso de producirse, se hiciera por consenso. De hecho, como afirma al respecto el Entrevistado 15, miembro del Tribunal de Cuentas: “se trata de un tema muy sensible y que, como afecta a todos los partidos, se trata de consensuar [...]”.

O, como señala el Entrevistado 4, Secretario del *Committee on Standards in Public Life*, en 2007:

Political parties don't need consensus to pass the law, but it's very unpopular if they do it without consensus. Reputationally that's not good. It would cost further electoral damage to the Government [...].

O, incluso, como argumentaba en la misma línea el Entrevistado 9, asesor del Partido Conservador, antes de la aprobación de la PPEA 2009:

If the Government really wants to do something, it can do it, but it's not a good idea in terms of the long instability of the system, and you can get a bad form, that is, a bad record with regard to current social conventions.

Por tanto, a la luz de las preferencias de los partidos expuestas en el capítulo 4, se comprueba empíricamente la opción individual por el consenso generalizado como regla de decisión una vez que se pone en marcha el proceso de reforma, es decir, la **Hipótesis 5**.

Ahora bien, como se explicó en el capítulo 2, los partidos, al plantearse el cambio institucional en estas tres legislaturas señaladas, se hallan ante un nuevo juego: un juego de coordinación, en el que los jugadores se enfrentan a un problema de decisión, siendo las opciones posibles reformar o no reformar la Ley (ver Figura 2.3 en el capítulo 2). Según se ha analizado empíricamente, en la V y VI Legislaturas en España, y en la LIV Legislatura británica (durante el Gobierno de Blair), todos los partidos hicieron explícita la idea de modificar las respectivas leyes de financiación, bien planteando una iniciativa, bien secundándola sin ambages. Por tanto, según esto, en tales legislaturas la reforma de la ley constituía la principal preferencia de los partidos en el juego de coordinación antes citado, de ahí que el resultado final debiera recaer, en principio, sobre la primera casilla (reformar, reforma).

No obstante, y he aquí la paradoja, el resultado final se situó en tales casos en la cuarta casilla (no reformar, no reformar), es decir, en el statu quo. Pero, ¿por qué finalmente los jugadores acaban en la cuarta casilla? ¿Cuál era el orden de preferencias de los partidos políticos en torno a esta cuestión? Según se ha visto hasta ahora, el problema surge no porque la principal preferencia de los partidos fuera no reformar (Figura 5.1), sino porque, aun existiendo consenso sobre la necesidad de modificar la ley, el resultado final acaba siendo el statu quo (Figura 5.2).

Figura 5.1: El consenso sobre no reformar la Ley.

		JUGADOR 2	
		REFORMAR	NO REFORMAR
JUGADOR 1	REFORMAR	(1) 3,3 (a,A)	(2) 2,1 (b,B)
	NO REFORMAR	(3) 1,2 (c,C)	(4) 4,4 (d,D)

Jugador 1: $d = 4 > a = 3 > b = 2 > c = 1$

Jugador 2: $D = 4 > A = 3 > C = 2 > B = 1$

Figura 5.2: El consenso sobre la necesidad de reformar de la Ley y el fracaso de la misma.

		JUGADOR 2	
		REFORMAR	NO REFORMAR
JUGADOR 1	REFORMAR	(1) 4,4 (a,A)	(2) 2,1 (b,B)
	NO REFORMAR	(3) 1,2 (c,C)	(4) 3,3 (d,D)

Jugador 1: $a = 4 > d = 3 > b = 2 > c = 1$

Jugador 2: $A = 4 > D = 3 > C = 2 > B = 1$

Un juego de coordinación es aquel en el que existen diversos equilibrios, en este caso $\{(reformar, reformar); (no reformar, no reformar)\}$, de manera que para que los jugadores alcancen el equilibrio más favorable a sus intereses han de llegar a un acuerdo con los demás jugadores sobre qué estrategia seguir. Es decir, en este juego el equilibrio se dará si existe acuerdo entre los partidos sobre la opción elegida, dado que si no es así, como en este ejemplo, el juego derivará hacia otro equilibrio menos atractivo (de la Casilla 1 a la 4).

Pero, retomando la pregunta anterior, ¿por qué si había acuerdo explícito sobre la necesidad de reformar —es decir, sobre el equilibrio (reformar, reformar)— finalmente los jugadores acaban en la Casilla 4 —en el equilibrio (no reformar, no reformar)— y, por tanto, no se produce el cambio institucional?

Para responder a esta cuestión lo primero que se ha de hacer es descartar las otras dos opciones que no están en equilibrio, la Casilla 2 y la 3, puesto que en ellas las preferencias no son simétricas. Como ya se ha explicado, para que se lleve a cabo la reforma, no basta con que un jugador esté interesado en promoverla y el otro no, sino que es necesario el acuerdo —como de hecho se produjo— en cuanto al interés por reformar. Por tanto, no es que en principio un partido se negara a modificar la normativa —lo que sí situaría el juego en una de esas dos casillas— sino que, aunque todos querían reformarla (Casilla 1), finalmente esto no se consigue (Casilla 4). De este modo, el orden de preferencias, ya ilustrado numéricamente en la Figura 5.2, es el siguiente: en primer lugar, los partidos de la oposición preferirán reformar si el Gobierno apuesta por la reforma (4,4) y, en segundo lugar, cada uno individualmente preferirá no reformar la ley si los demás partidos no quieren hacerlo puesto que a todos les interesa que exista consenso (3,3).

Teniendo en cuenta que ambos son equilibrios posibles y que no existe ninguna estrategia dominante, ¿por qué los jugadores acaban eligiendo su segunda preferencia? Esto es, ¿por qué no se produce el cambio institucional? Como ya se ha visto al explicar las Casillas 2 y 3, la razón de esto no se puede encontrar en la existencia de un partido que imposibilitara el acuerdo para modificar la ley, puesto que el acuerdo en reformarla existía. Sino que lo que lleva a que el resultado final del juego recaiga en la Casilla 4 (el statu quo) es la falta de acuerdo entre los partidos sobre los términos de la reforma, es decir, sobre el contenido de la misma.

Ahora bien, ¿qué es lo que impide dicho consenso sobre el contenido de la reforma? Según se explicó en los capítulos 3 y 4, pese a que las respectivas leyes se crearon con el fin de dotar de mayor transparencia a la financiación de los partidos, y con ello reducir la incertidumbre que al Principal podía causarle el hecho de no saber por qué vías aquellos obtenían el dinero, lo cierto es que no consiguieron limitar del todo el comportamiento de los partidos en ninguno de los países analizados. Si bien fueron el resultado intencional del consenso por salir del *dilema del prisionero*, finalmente las normas aprobadas no acabaron actuando como un control institucional suficiente. Como se ha comprobado empíricamente, esto no solo permitía un amplio margen de maniobra a los partidos (Cuadros 5.10 y 5.11), sino que generaba nuevos incentivos para su incumplimiento. Es decir, las leyes como mecanismo institucional de control de la corrupción no estaban bien diseñadas. Así lo confirmaba el Entrevistado 15, miembro del Tribunal de Cuentas, para el caso español:

Con la Ley de 1987 se trató de salir del paso. Se alcanzó el consenso porque todo el mundo vio razonable que se dieran fondos públicos, pero dejando sin aclarar determinadas cuestiones que permiten un amplio margen de maniobra a los partidos. La norma es lo suficientemente abierta para que no se prohíban determinadas cosas.

Y el Entrevistado 4, Secretario del *Committee on Standards in Public Life*, para el caso británico:

The 2000 Act didn't regulate all aspects of political party funding. For example, it didn't set a cap on donations; it didn't take the debate of state funding of political parties any further; so arguably it is only one part of the way to full transparency.

A lo que el Entrevistado 3, corresponsal de la BBC y MP independiente entre 1997 y 2001, añadía suponiendo, incluso, que tales lagunas podrían ser deliberadas:

The 2000 Act is full of loopholes, and the question I asked myself was whether the loopholes were left deliberately. I think they were deliberately.

Unas dudas también arrojadas por el Entrevistado 16, experto británico en la materia de financiación de los partidos:

I think it's likely that those loopholes were left on purpose. I don't have any evidence, but I think it's logical for political parties to do that because they have a disincentive to create a restrictive system, because then they would be subject to it. Everybody has something to hide in politics.

Las principales lagunas ya comentadas y que contribuyeron a esta situación en ambos países analizados eran las siguientes: la falta de referencia alguna a la financiación canalizada a través de fundaciones; la no resolución del problema de la deuda acumulada; la permisividad con la que quedaba regulada la financiación privada (especialmente las donaciones anónimas); la ausencia de límites al gasto, a la financiación pública y al endeudamiento de los partidos; y, en general, la falta de controles reales y de sanciones por incumplimiento. Todas ellas posibilitaron que los partidos de ambos países quisieran buscar sus propios intereses económicos aprovechándose de las debilidades de sus respectivas leyes. Así lo expresaba la Entrevistada 17, miembro de la Electoral Commission: “This is the game. Political parties take advantage of the loopholes of the party funding laws”.

En este sentido, las lagunas que presentaban tanto la LOFPP 1987 como la PPERA 2000 contribuyeron a generar asimetrías entre los partidos en lo referente a su financiación. Por ejemplo, en el caso español, los partidos que más posibilidades tenían de obtener donaciones anónimas, podrían seguir haciéndolo debido a los resquicios que dejaba la ley. Como afirmaba el Entrevistado 18, experto español en materia de corrupción política, con relación al hecho de que la reforma de la LOFPP 1987 no se produjera en los noventa:

Al PP la ley de financiación de 1987 no le perjudicaba porque permitía las donaciones anónimas, que a ellos les venía bien. Y los nacionalistas en ese momento tenían minoría de bloqueo porque es evidente que eran los más beneficiados con la normativa tal y como estaba.

En el caso británico, por su parte, los partidos con mayores posibilidades de atraer donaciones millonarias (aun a cambio de contraprestaciones políticas), podrían seguir nutriéndose de ellas pues la ley no se lo impedía. Estas asimetrías reforzaron las preferencias divergentes de los partidos en cuanto a su financiación e hicieron que aparecieran fracturas insalvables que imposibilitaron el consenso en los procesos de reforma analizados. Así lo resumía el Entrevistado 19, periodista político de *The Times* y miembro de la *Hansard Society*:

If one party takes a big advantage from the law it has no incentive to reform the law, because it has so much money coming in.

Es decir, las propias debilidades de las leyes y las asimetrías generadas por estas fueron las que dificultaron el consenso en torno al contenido de la reforma y, por tanto,

indujeron a los partidos a caer en el equilibrio menos preferido por ellos. Es por esto por lo que puede afirmarse que el fracaso de la reforma en la V y VI Legislatura españolas y en la LIV Legislatura británica (bajo el Gobierno de Blair) se debió a que tal equilibrio menos preferido (Casilla 4) es *un equilibrio institucionalmente inducido* en los términos de Shepsle (1997; 1986). Es decir, que habiendo dos equilibrios posibles, son los mecanismos institucionales (la propia ley) junto con las preferencias de los actores, los que fuerzan a que el resultado sea un equilibrio en vez de otro, en este caso, les induce a elegir el menos preferido: no reformar. Así, el resultado final no viene totalmente determinado por las preferencias de los actores (reformar la ley, pero también maximizar ingresos y votos), sino que en él también influye la estructura institucional establecida (las respectivas leyes de financiación) que, como en este caso, induce al equilibrio. De ahí que, como afirma el Entrevistado 18, experto español en materia de corrupción política, resulte más fácil crear la legislación *ex novo*, que reformarla:

[E]s más fácil llegar a acuerdos cuando hay que desarrollar una normativa democrática y constitucional. No obstante, modificarla después sí que es mucho más complicado, porque ya se generan todo tipo de intereses y, si no existe acuerdo entre todos los partidos, o por lo menos los dos grandes, es complicado.

Con esto queda comprobada empíricamente la **Hipótesis 6** según el orden de preferencias que los partidos hacen explícito en sus discursos y que se ilustró en la Figura 5.2. Pero puede ser también que, dada la importancia que la reputación tiene para los actores, el juego oculto que estos en realidad siguieron fuese el representado en la Figura 5.1 —que en su momento se descartó—, y en el que su primera preferencia no fuera “reformar”, sino todo lo contrario: el equilibrio (d,D). Según esto, dado que a los partidos no les interesa en realidad modificar la ley, el resultado final —el statu quo— sería su primera preferencia, por lo que su discurso encaminado a la necesidad de cambiar el contenido de la ley no sería más que una señal para invertir en credibilidad y para recuperar la confianza del Principal ante la situación crítica que se vivía en esos momentos debido a los escándalos.

La pérdida de reputación que conllevan estos insta a los actores políticos a enviar señales al electorado para mostrar que no se quiere que en un futuro la misma situación se repita, pero sin verdadera voluntad de establecer medidas al respecto. De acuerdo con el Entrevistado 20, asesor del Gobierno de Zapatero, las iniciativas de reforma de la LOFPP 1987 durante la V y VI Legislaturas españolas no sería más que una señal en este sentido:

[Las medidas para evitar la corrupción que se toman una vez que se ha producido el escándalo] tienen como incentivo recuperar la reputación perdida. [...] Se trata de introducir señales de que no se quiere que eso vuelva a pasar. [...] De lo que se trata es de evitar por lo menos que se pueda hablar de falta de respuesta.

Así,

de entre las señales fuertes que se podían enviar de propósito de enmienda, una de ellas era la reforma de la Ley de Financiación. Pero el Gobierno era consciente de que no había muchas expectativas de que se llegara a acuerdo al respecto; de hecho, lanza la propuesta para que se viera [solo] que había buena voluntad.

En esta misma línea se expresaba el Entrevistado 7, secretario de finanzas del PSOE:

En 1998 nunca hubo voluntad de reforma [...]. Este no es un mundo donde la asignación de recursos es neutra. Esto no es neutro, el mundo de la política no es neutro.

Por tanto, en el caso de que los partidos no tuvieran interés real por reformar sus respectivas leyes de financiación y todo fuera una señal para invertir en credibilidad, estaríamos no ante una estrategia encaminada a establecer mecanismos institucionales de control para reducir la incidencia de corrupción, sino ante una estrategia mucho menos costosa para ellos basada únicamente en la reputación, es decir, sustentada en un discurso y en unos hechos que en realidad no restringen su autonomía de acción.

Pero dado que solo pueden ser contrastados empíricamente los intereses manifiestos de los partidos, y no una posible intencionalidad latente, argumentar esta hipótesis alternativa sería movernos en el terreno de la conjetura y no en el de los hechos objetivables. De ahí que la respuesta a por qué la reforma de la ley finalmente no se produjo venga dada, según se ha demostrado, por la Figura 5.2.

Ahora bien, ¿supone todo lo expuesto hasta aquí que la reforma sea imposible de emprender?

5.2.3. *El éxito de la reforma: la superación del consenso*

Como se ha comprobado hasta aquí, el interés de todos los partidos por primar el consenso como regla de decisión favoreció el statu quo institucional durante los procesos de reforma analizados. Pero esto no supone afirmar que tal reforma sea imposible de conseguir, sino que para que se dé tiene que producirse uno de estos dos escenarios: (a) que surja un interés común que inste al consenso entre las diversas posturas de los partidos (como ocurrió en el origen de la ley), de manera que estos opten por dejar de aprovecharse de las lagunas legislativas en pro de un interés compartido; o (b) que los partidos decidan individualmente

optar por una regla de decisión menos inclusiva de manera que los costes de decisión se reduzcan.

Con respecto a la primera cuestión, ya se comprobó en los epígrafes anteriores que incluso cuando un cambio en las restricciones económicas y en las relacionadas con la reputación de los partidos les hace más proclives a apoyar las iniciativas de reforma, estas difícilmente concluyen con éxito. Ni siquiera cuando ha existido un interés común de los partidos que podría haber forzado el acuerdo, como pudo ser el incremento de la financiación pública directa o indirecta (en España y en el Reino Unido), o el límite al gasto electoral en el nivel nacional (en el Reino Unido), tal acuerdo no se consiguió alcanzar sobre el resto de las medidas sujetas a discusión. Como se ha visto, las divergencias, más que paliarse, acaban enquistándose debido a las lagunas presentes en la ley original y que permiten que cada partido refuerce determinados aspectos de su estructura de financiación a los que luego no les interesa renunciar.

Puesto que es de esperar que esta dinámica no cambie, sino que se refuerce con el tiempo, las opciones para que se produzca el cambio institucional tienen que venir necesariamente del lado de la regla de decisión utilizada. Y ello porque la existencia de puntos de conflicto que impiden el acuerdo y a los que ninguna de las partes está dispuesta a renunciar, llevan a que la única manera de que se apruebe una reforma sea mediante una regla de decisión menos inclusiva.

Distinto sería que tales puntos más conflictivos quedaran excluidos de las negociaciones, pues esto sí que permitiría aprobar una reforma por consenso. Para ello los partidos tendrían que renunciar a obtener los beneficios económicos esperados (individualmente) de aquellas medidas más conflictivas e incluir solamente aquellas cláusulas que generasen menos costes en todas las formaciones (especialmente, de la oposición). Esto a priori daría como resultado una ley con un alcance mucho más reducido de lo habitual en lo que a transparencia se refiere, pues al fin y al cabo, los límites, las prohibiciones y las medidas de control no son mecanismos neutros, sino que impactan de forma diferenciada sobre las finanzas de los partidos según su estructura de ingresos.

Dado que tales formaciones son auto-interesadas y buscan cuantos más recursos, mejor, resulta complicado avanzar en qué contexto podrían decidir dejar de lado esos puntos más conflictivos por voluntad propia. Para ello habría que pensar en mecanismos que, con carácter excepcional, afectasen a la reputación o a las finanzas de todas las formaciones, como podría ocurrir en un contexto de crisis económica ante las demandas de cambio institucional por parte de los medios o por parte de la ciudadanía, siempre que dicho

cambio institucional nunca se hubiera llegado a efectuar tras varios intentos de reforma frustrados. De hecho, la literatura sobre elección racional presta mucha atención a la importancia de los juegos repetidos que podrían generar resultados cooperativos en un momento dado si se satisfacen una serie de condiciones (Shepsle y Bonchek, 1997:207). Pues bien, cabría pensar que un contexto excepcional de tales características podría generar las condiciones para que los partidos excluyeran los puntos más conflictivos del contenido de la legislación y aprobaran una reforma de la ley consensuada como ya ocurriera en el proceso de creación *ex novo* de la misma.

Pero más allá de situaciones excepcionales, que se podrían dar, lo que se deriva del interés individual de los partidos por mejorar su posición económica con respecto al resto es el hecho de que no estén dispuestos a renunciar a sus preferencias pese a que ello genere puntos de conflicto insalvables. Por ello, tal y como se dijo antes, el único escenario que permitiría la reforma de la ley sería aquel en el que se utilizara una regla de decisión menos inclusiva que el consenso generalizado.

Efectivamente, en la VIII Legislatura española y en LIV Legislatura británica (etapa de Brown) las respectivas reformas de la LOFPP 1987 y de la PPERA 2000 se produjeron sin el acuerdo explícito del principal partido de la oposición sobre todas las medidas incluidas en ellas. Eso no significa que PP y PC, respectivamente, se opusieran frontalmente (y explícitamente) a la reforma, sino que hubieran preferido seguir negociando hasta llegar a un acuerdo más favorable para ellos; y, en caso de no conseguirse esto, hubieran preferido el statu quo a la reforma finalmente aprobada. Así lo expresaba el PP durante el trámite parlamentario de la reforma en 2007 cuando decía que si en 1998, cuando estaba en el Gobierno, no sacó la reforma adelante fue precisamente porque no contaba con el consenso de PNV y CIU sobre las donaciones anónimas, y con el consenso del PSOE sobre otras cuestiones. Y así lo expresaba el PC británico cuando, en los debates sobre la reforma de la ley de 2000, defendía que era un error que algo tan importante y fundamental para la democracia fuese aprobado sin tiempo suficiente para alcanzar el consenso de todas las formaciones (ver capítulo 4).

En los procesos de reforma hasta aquí analizados, la opción por el consenso era unánimemente aceptada por todos los partidos. La razón de esto la expone claramente el Entrevistado 9, asesor del PC británico en 2007:

Electoral regulation directly affects political parties, so when laws are changed, the politicians that make the laws will always invariably have their own interests in mind. They have a selfish interest. And I think that a solution for that is when you change

the law, to have an element of cross-party consensus, which should avoid bad laws being introduced or very partisan laws being introduced.

Pues bien, lo que distingue la legislatura en la que efectivamente se aprueba la reforma de aquellas otras en las que tal proceso acaba frustrado es el hecho de que por vez primera se producen divergencias entre los partidos sobre qué regla de decisión utilizar.

Durante el proceso de negociación, determinados partidos en ambos casos de estudio comienzan a restar valor a la necesidad de consenso al considerarla un obstáculo para la reforma de la ley. Pero no todas las formaciones actúan como tal, sino solo aquellas que, llegado el momento tienen un especial interés en que la reforma se produzca tras varios intentos frustrados.

Pero, ¿por qué determinadas formaciones tienen en un momento dado un especial interés en reformar la ley obviando la necesidad de consenso? Ya se ha dicho que en los procesos de reforma iniciados los partidos políticos coincidían en la necesidad de cambiar el statu quo. No obstante, según el relato de los hechos contenido en el capítulo 4, el interés de todas las formaciones no tuvo por qué ser en todo momento genuino, sino que podría haber sido en algunos casos instrumental. Es decir, los partidos podrían haber expresado su deseo de reformar, aun cuando económicamente algunas de las medidas discutidas les podrían perjudicar, simplemente por el hecho de que, desde el punto de vista de la reputación, negarse a las mismas les hubiese dejado en evidencia frente al resto de formaciones. También se pudieron dar casos en los que un partido decidiera no apoyar una medida aun cuando potencialmente le podría resultar beneficiosa desde el punto de vista económico solo porque, previsiblemente, beneficiaría a sus rivales en mayor medida. Es decir, los partidos podrían haberse comportando de forma *estratégica* (Dixit y Nalebuff, 1991; Shepsle y Bonchek, 1997) durante los procesos de reforma, lo que explicaría en un momento dado los incentivos del partido del Gobierno (o de aquellos otros con gran interés por reformar) por rechazar el consenso al considerarlo un obstáculo que bloquearía la consecución de sus intereses tanto genuinos como instrumentales frente a los del resto.

Para analizar empíricamente esta cuestión y contrastar la Hipótesis 7, los Cuadros 5.16 y 5.17 representan comparativamente los beneficios y costes, tanto económicos como desde el punto de vista de la reputación, que tienen cada una de las medidas consideradas en cada proceso de reforma para cada uno de los partidos relevantes del sistema en relación con el resto. La columna relativa a los beneficios económicos representa a aquellas formaciones que, en comparación con las otras, esperan obtener un beneficio económico mayor de la medida. Tal beneficio puede ser directo, porque se trate de una medida distributiva que

inyecte liquidez al sistema, o bien indirecto, porque suponga un coste elevado para un partido rival y por ello beneficie indirectamente al partido en cuestión.

Por otro lado, la columna relativa a los costes económicos incluye aquellos partidos que, en comparación con el resto, previsiblemente verán mermadas sus finanzas a causa de la medida objeto de discusión. Los datos para completar cada una de estas columnas se encuentran en el capítulo 4 y en los Anexos II y II, los cuales han sido tomados de los informes del Tribunal de Cuentas para el caso español y de la *Electoral Commission* para el caso británico, respectivamente.

Por último, en cuanto a las columnas referidas a la reputación, hablaremos de costes o beneficios según la medida afecte positiva o negativamente a la reputación de los partidos. Cuando esto ocurre, el beneficio o el coste será siempre mayor o igual (\geq) para el partido que gobierna que para el resto, dado el plus de visibilidad que tiene aquel.

A partir de la información contenida en los Cuadros 5.16 y 5.17, el objetivo es doble: (1) analizar las preferencias de los principales partidos en función de los beneficios económicos y en cuanto a reputación que pretenden obtener individualmente en comparación con el resto; y (2) analizar cómo interfieren los atributos, las oportunidades y las creencias de los partidos en la decisión de reformar la legislación aun prescindiendo de la regla del consenso.

Con respecto a la primera cuestión, tanto en España como en el Reino Unido se observa que en la legislatura en la que definitivamente se aprueba la reforma el beneficio económico esperado (directo y/o indirecto) del partido del Gobierno (solo o en conjunción con alguna otra formación) es superior al del resto de partidos (especialmente al del principal partido de la oposición). Por tanto, las preferencias que muestra el partido mayoritario por las medidas discutidas en el proceso de reforma responden al beneficio económico directo o indirecto que espera obtener de ellas.

En el caso español, desde el primer proceso de reforma (en la V Legislatura) se había producido el enfrentamiento entre dos modelos de financiación que perfectamente tenían cabida dentro de la LOFPP 1987, pero que, en caso de reformarse, planteaban puntos de conflicto insalvables. Por un lado, PSOE e IU (a los que se sumarían posteriormente ERC e ICV) tenían un interés genuino acorde con su posicionamiento ideológico y con su estructura de financiación: el incremento de la financiación pública. Asimismo, en el caso del PSOE y ERC, este interés iba acompañado de otro: la eliminación parcial o total de la deuda con los bancos, sin la cual les sería imposible subsistir pese al incremento de la financiación pública.

Por otro lado, PP, PNV y CIU mantenían una concepción liberal de la financiación acorde con su estructura de ingresos según la cual, sin perjuicio de las dotaciones de financiación pública ya existentes, debían mantenerse e incluso incrementarse los recursos vía financiación privada. Por ello continuamente apoyaron (aunque no siempre explícitamente) el mantenimiento de las donaciones anónimas, de las procedentes de personas jurídicas, e incluso la flexibilización de los límites máximos establecidos en la LOFPP 1987 para las donaciones, de forma que pudieran recibir ingresos más cuantiosos de un mismo donante e incluso a través de las fundaciones vinculadas a los propios partidos.

Si bien en estos posicionamientos se produjeron virajes significativos (sobre los que más tarde se incidirá), lo cierto es que en la VIII Legislatura (2004-2008) las medidas que se discutieron y sobre las cuales se fueron centrando las negociaciones primaron el modelo de financiación que más interesaba a los partidos de izquierda (PSOE, IU-ICV y ERC) frente al que interesaba genuinamente a los partidos liberales (PP, CIU y PNV). Especialmente al PSOE, que, según se observa en el Cuadro 5.16, resultaba beneficiado en mayor o menor grado por todas las medidas objeto de discusión, incluso por aquellas que a priori podrían favorecer mayoritariamente a los partidos liberales, dado que el PSOE también recibía donaciones de cuantía importante a través de la Fundación Pablo Iglesias y también se vería beneficiado por la flexibilización del límite para estas donaciones.

Las antiguas reivindicaciones procedentes de los partidos de izquierda, especialmente del PSOE, ahora tenían cabida convirtiéndose en la base sobre la que se trataba de establecer el acuerdo necesario con el resto de formaciones y por ello el interés económico del partido por aprobar la reforma era máximo.

En el *caso británico*, también desde el inicio del proceso de reforma durante la etapa de Blair (2000-2005) se había producido el enfrentamiento entre dos modelos de financiación que respondían a los intereses genuinos y estratégicos de los principales partidos británicos. Por un lado, el PL tenía un interés claro en mantener sus ingresos procedentes de los sindicatos, por eso rechazaba de forma contundente cualquier límite cuantitativo a las donaciones tanto de personas físicas como jurídicas, pues ello restringiría de forma importante las donaciones sindicales. Asimismo, al igual que el PLD, los laboristas habían tenido tradicionalmente interés en incrementar la financiación pública para los partidos, si bien desde que estaban en el Gobierno se habían mostrado titubeantes con respecto a esta cuestión dado lo impopular de la medida y también porque los sindicatos se oponían a ella.

Cuadro 5.16: Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación de cada una de las medidas consideradas en los procesos de reforma iniciados en España.

		PRINCIPALES MEDIDAS CONSIDERADAS SEGÚN LEGISLATURA	P/V ECONÓMICO		P/V REPUTACIÓN		¿Quiénes apoyan cada medida?	Puntos de conflicto insalvables
			Costes	Beneficios	Costes	Beneficios		
V LEGISLAT.	P	Prohibición de las donaciones anónimas.	CIU>PNV>PP >PSOE*	IU>PSOE	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	PSOE / IU	●
		Prohibición de las donaciones personas jurídicas.	PNV>PP>PSOE*	IU>PSOE	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	PSOE / IU	●
	R	Financiación pública directa (incremento cuantitativo).	Ninguno	Todos	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	PSOE	≈
		Financiación pública indirecta (beneficios fiscales).	Ninguno	Todos	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	TODOS	CONSENSO
		Renegociar la deuda con los bancos sin límites (amnistía encubierta).	Ninguno	PSOE >PP/PNV	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	PSOE	●
VI LEGISLATURA	P	Prohibición de las donaciones anónimas.	CIU>PNV>PP > PSOE*	IU>PSOE	Ninguno	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	PSOE / IU/ PP	≈
		Prohibición de las donaciones de personas jurídicas.	CIU > PP > PSOE	IU>PSOE	Ninguno	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	PSOE / IU	●
	L	Flexibilizar el límite a las donaciones.	IU >PSOE	PP/PNV/CIU	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	Ninguno	PP/CIU/PNV	≈
		No aplicar límite a las donaciones recibidas por fundaciones afines.	IU> PSOE	PP >PSOE/CIU/PNV	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	Ninguno	PP/ CIU/PNV	≈
	R	Financiación pública directa (incremento cuantitativo y nuevas partidas).	Ninguno	Todos	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	Ninguno	TODOS	CONSENSO
		Financiación pública indirecta (beneficios fiscales).	Ninguno	Todos	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	Ninguno	TODOS	CONSENSO
	C	Renegociar la deuda con los bancos sin límites.	Ninguno	PSOE/ PP	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	Ninguno	PSOE /PP/ CIU/ PNV	≈
C	Incrementar controles y sanciones.	Todos	Ninguno	Ninguno	PP ≥ PSOE/IU/CIU/PNV	PSOE / IU	≈	
VIII LEGISLATURA	P	Prohibición de las donaciones anónimas.	PP>CIU>PNV> PSOE	IU-ICV>ERC>PSOE	Ninguno	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	TODOS	CONSENSO
		Prohibición de las donaciones de personas jurídicas.	PSOE>CIU>PP	IU-ICV>ERC	Ninguno	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	ERC/IU-ICV/PSOE	≈
	L	Flexibilizar el límite a las donaciones.	IU-ICV / ERC	PP/PNV/CIU/PSOE	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	PP/ CIU/ PNV	≈
		No aplicar límite a las donaciones recibidas por fundaciones afines.	IU-ICV / ERC	PP>CIU/PSOE	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	PP/ CIU	●
	R	Financiación pública directa (incremento cuantitativo y nuevas partidas).	Ninguno	Todos	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	TODOS	CONSENSO
		Financiación pública indirecta (beneficios fiscales).	Ninguno	Todos	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	TODOS	CONSENSO
	C	Renegociar la deuda con los bancos sin límite (condonación ilimitada).	Ninguno	PSOE>ERC	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	PSOE/ERC/CIU /PNV	●
C	Incrementar controles y sanciones.	Todos	Ninguno	Ninguno	PSOE/ERC ≥ PP/IU/CIU/PNV	TODOS	CONSENSO	

Elaboración propia. Leyenda: ● Principales puntos de conflicto en cada legislatura; ≈ Posibilidad de acuerdo entre las partes. * Implica que el partido en cuestión tiene un coste o un beneficio limitado (poco cuantioso).

Cuadro 5.17: Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación de cada una de las medidas consideradas en los procesos de reforma iniciados en el Reino Unido.

	PRINCIPALES MEDIDAS CONSIDERADAS SEGÚN LEGISLATURA	P/V ECONÓMICO		P/V REPUTACIÓN		¿Quiénes apoyan cada medida?	RESULTADO
		Costes	Beneficios	Costes	Beneficios		
ETAPA BLAIR	L Limitar más el gasto electoral en el nivel nacional. Establecer un nuevo límite al gasto total (electoral y ordinario). Limitar las donaciones de personas físicas y jurídicas a 50.000 libras/año.	Ninguno	Todos	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	TODOS	CONSENSO
		PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PL/PLD	●
		PL > PC*	PC/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PC/PLD	●
	R Incrementar la financiación pública directa. Incrementar la financiación pública indirecta.	Ninguno	Todos	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	PL/PLD	≈
		Ninguno	PC > PLD > PL*	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	PC/PLD	≈
ETAPA BROWN	L Limitar más el gasto electoral en el nivel nacional. Establecer un nuevo límite al gasto total (electoral y ordinario) (NO SE CONTEMPLA EN EL PROYECTO DE LEY). Limitar las donaciones de personas físicas y jurídicas a 50.000 libras/año (NO SE CONTEMPLA EN EL PROYECTO DE LEY). Limitar la posibilidad de que los no residentes a efectos fiscales donen a los partidos británicos. Flexibilizar el límite a las donaciones anónimas.	Ninguno	Todos	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	TODOS	CONSENSO
		PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PL/PLD	≈
		PL > PC*	PC/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PC/PLD	≈
		PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PC/PLD	●
	PLD	PL/PC	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	PL/PC	≈	
	R Incrementar la financiación pública directa (NO SE CONTEMPLA EN EL PROYECTO DE LEY). Incrementar financiación pública indirecta (NO SE CONTEMPLA EN EL PROYECTO DE LEY)	Ninguno	Todos	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	PL/PLD	≈
		Ninguno	PC > PLD > PL*	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	PC/PLD	≈
	C Incrementar el periodo de control del gasto electoral por candidato. Controlar las donaciones procedentes de <i>unincorporated associations</i> . Politización de la capacidad de control de la <i>Electoral Commission</i> . Dotar de poder sancionatorio a la <i>Electoral Commission</i> .	PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PL/PLD	≈
		PC > PL*	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	PL/PLD	●
		Ninguno	PL/PC**	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	TODOS	CONSENSO
Todos		Ninguno	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	TODOS	CONSENSO	

Elaboración propia. Leyenda: ● Principales puntos de conflicto en cada legislatura; ≈ Posibilidad de acuerdo entre las partes. * Implica que el partido en cuestión tiene un coste o un beneficio limitado (poco cuantioso). ** Es de esperar que PC y PL se puedan beneficiar más que el resto, por ejemplo, en caso de que puedan evitar una sanción económica impuesta sobre ellos mismos, dado su mayor peso en el seno de la institución de control.

Frente a esto, el PC tenía un claro interés en mantener las numerosas donaciones privadas procedentes de Lord Ashcroft, su principal benefactor, y en mantener también aquellas canalizadas a través de *unincorporated associations*, una fuente de ingresos muy importante para el partido. La protección de todas ellas casaba perfectamente con su tradicional defensa de la libertad de los partidos a la hora de financiarse, de ahí que rechazara cualquier medida apoyada por liberales y laboristas encaminada a restringir tales fuentes de ingresos (establecer un límite al gasto ordinario; incrementar el periodo de control del gasto electoral por candidato; limitar la posibilidad de que los no residentes a efectos fiscales donasen dinero a los partidos británicos; y controlar las donaciones procedentes de las *unincorporated associations*). No obstante, el PC sí que defendía una serie de medidas que, aunque contrarias a la libertad de financiación de los partidos, le interesaba estratégicamente bien para perjudicar las finanzas de los laboristas (la limitación de las donaciones de personas físicas y jurídicas) o bien para posicionarse mejor en la competencia política (la limitación del gasto electoral —no ordinario—, e incluso el incremento de la financiación pública indirecta, aunque su discurso siempre había sido de rechazo a la financiación pública).

Si bien en tales posicionamientos se produjeron virajes significativos durante las negociaciones, lo cierto es que las medidas que se discutieron durante la reforma encabezada por Brown beneficiaban claramente al PL. De hecho, como se observa en el Cuadro 5.17, se obviaron muchas de las medidas anteriormente tratadas por no interesar a los laboristas bien desde el punto de vista económico o bien desde el punto de vista de la reputación.

Por tanto, en ambos casos analizados el beneficio económico esperado de la reforma por parte del partido del Gobierno es superior al del resto de formaciones, especialmente, si se compara con el beneficio esperado por parte del principal partido de la oposición. Ahora bien, ¿es suficiente que el partido del Gobierno prevea que puede sacar beneficio económico de la reforma para que esta se apruebe finalmente sin consenso?

No. Como se ha visto en alguno de los procesos de reforma frustrados, las medidas discutidas podrían haber beneficiado en mayor medida al partido del Gobierno que al resto, pero no por ello se aprobó la reforma. Así ocurrió en la V Legislatura española, donde el beneficio esperado por el PSOE hubiera resultado superior al del PP en caso de aprobarse la ley. Por tanto, no es suficiente que el beneficio económico esperado del partido del Gobierno sea superior al del resto para que la reforma se apruebe sin consenso, sino que es

necesario también que dicho partido cuente en su haber con los atributos y oportunidades necesarios para hacerlo.

En la V Legislatura española, si bien gobernaba el PSOE, no lo hacía con mayoría suficiente, sino que contaba con el apoyo de PNV y CIU, los cuales defendían un modelo de financiación distinto en aspectos clave como la prohibición de las donaciones anónimas y de personas jurídicas. Por tanto, aunque el PSOE era el partido mayoritario y por ello tenía una posición en el juego predominante (atributo) y poder de *agenda-setting* (oportunidad), su capacidad de imponer su modelo de financiación se veía mermada por el hecho de que no encontraría el respaldo ni siquiera de sus socios de Gobierno en aquel momento, PNV y CIU.

Pero, según la evidencia empírica expuesta en el capítulo 4, los atributos y oportunidades favorables, más el hecho de que el partido del Gobierno considere que va a obtener un beneficio económico superior al del resto no son tampoco suficientes por sí solos para que el resultado de la negociación sea la reforma de la ley sin consenso. Para ello es necesario que el coste de hacerlo *no* sea muy elevado en términos de reputación frente al resto de formaciones y frente a la propia ciudadanía; es decir, que no sea visto como una imposición egoísta y unilateral de los intereses de partido del Gobierno sobre los de los partidos de la oposición. Como expresaba al respecto el Entrevistado 12, MP liberal demócrata desde 1987 hasta 2010: “Consensus is not necessary, but for the Government to pass any reform on party funding without consensus it has to be seen not to be too selfish”. Algo que, a priori, resulta complicado de alcanzar, ya que, una vez que el partido mayoritario tiene interés en reformar la ley, las otras formaciones tendrán un interés individual por evitar costes externos excesivos, y por tanto, en principio, preferirán el consenso como regla de decisión a otra menos inclusiva.

Por ejemplo, en la VI Legislatura española (1996-2000) gobernada por el PP con el apoyo de PNV y CIU, el beneficio económico esperado por estos partidos (que compartían el interés por un mismo modelo de financiación), podría haber sido superior al del PSOE (e IU) de no ser por el peso que en las negociaciones de la reforma había adquirido la prohibición de las donaciones anónimas y de las procedentes de personas jurídicas. Claramente, el PP, puesto que había hecho explícito su deseo de reformar, y puesto que contaba con el apoyo de otras dos formaciones con intereses similares, podría haber impuesto su visión en tales cuestiones. No obstante, desde el punto de vista de la reputación, aprobar una nueva ley sin consenso y sin incluir la prohibición de las donaciones anónimas y las de personas jurídicas, hubiese sido muy contradictorio con el

discurso en favor de la transparencia que venía haciendo el PP desde la IV Legislatura, y por ello no lo hizo. El coste sobre su reputación hubiese sido importante. Pero tampoco aprobó la reforma tras haber hecho explícito su apoyo a la prohibición de las donaciones anónimas. Un viraje en el tradicional posicionamiento del PP que desde el PSOE e IU fue interpretado como estratégico y carente de toda verdad de fondo. De hecho, ni siquiera cuando el PSOE decidió al inicio de la siguiente legislatura (2000-2004) dejar de apoyar la prohibición de las donaciones de personas jurídicas (lo cual aparentemente suponía un total acercamiento de posturas entre PSOE y PP) se aprobó la reforma por parte del nuevo Gobierno popular, que entonces contaba con mayoría absoluta en el parlamento. Es decir, en la VI legislatura, cuando más proposiciones de reforma se presentaron, el PP había justificado el statu quo por la falta de consenso, si bien desde el PSOE e IU el statu quo había sido interpretado como una estrategia del PP para no prohibir las donaciones anónimas que tanto les interesaba económicamente tanto a este como a PNV y CIU.

Igualmente, en el caso británico, durante la última etapa de Blair en el poder (2005-2007) este podría haber aprobado la reforma de la ley con un contenido que le favoreciera económicamente, es decir, dejando aquellas medidas beneficiosas, y obviando el límite cuantitativo a las donaciones, que claramente perjudicaría sus ingresos vía donaciones sindicales. No obstante no lo hizo debido al coste en su reputación que tal acción le podría acarrear dado el contexto de escándalos de *sleaze* que existía en esos momentos y donde el foco de atención se situaba en la importancia de limitar las grandes donaciones sospechosas de ser interesadas. Además, en este punto el PC y el PLD compartían intereses. Por ello, cuando el PC abandonó las conversaciones lideradas por Sir Hayden Phillips en 2007, el PL no aprovechó la situación para sacar una ley a su medida, sino que mantuvo el statu quo, pues este le resultaba más favorable que cualquier reforma que introdujera la limitación cuantitativa de las donaciones. Eso sí, desde el PL y el PLD se comenzó a defender la idea de que el PC había abandonado las conversaciones inter-partidistas porque en realidad no quería reformar la PPERA 2000 pues, de hacerse, se rompería su vínculo económico con Lord Ashcorft.

Por tanto, ¿qué es lo que diferencia el proceso en el que se aprueba finalmente la reforma de la ley de aquellos otros que acabaron frustrados por falta de consenso? En otras palabras, ¿qué es lo que va a llevar al partido del Gobierno, dados sus atributos, oportunidades y preferencias, a querer aprobar la reforma pese a no contar con el acuerdo del principal partido de la oposición? Pues, lo que realmente va a marcar la diferencia es la *creencia* (Shepsle, 2003:284-285) por parte del partido del Gobierno y de todos aquellos

dispuestos a reformar la ley, de que el principal partido de la oposición actúa de forma estratégica en los procesos de reforma, de manera que bloquea sistemáticamente el acuerdo porque en realidad no está dispuesto a restringir más su margen de maniobra con la reforma de la ley. Es decir, es la creencia por parte de la mayoría de que uno de los partidos no va a cumplir su parte del acuerdo (Shepsle, 2003:284-285), entendido por este dar los pasos necesarios para que la reforma se produzca.

Solo cuando tal creencia se extiende y se hace explícita entre los partidos dispuestos a reformar la ley, el partido del Gobierno, dados los beneficios económicos que espera obtener de ella y dada su posición en el juego, podrá justificar públicamente la reforma de la ley de financiación a través de una regla de decisión menos inclusiva que el consenso, sin que ello le suponga un coste importante en su reputación.⁵⁵⁶

En definitiva, para que la reforma de la ley de financiación se produzca después de varios intentos frustrados, es necesario, en primer lugar, que el partido mayoritario (junto con sus apoyos, en caso de que los tenga) sea la formación más beneficiada desde el punto de vista económico con la reforma. Así ocurre en la VIII Legislatura (2004-2008) en España y en la etapa de Brown en el Reino Unido (2007-2010), cuando el Gobierno laborista establece una nueva tabla rasa sobre la cual comenzar a debatir la reforma obviando otras cuestiones tratadas anteriormente y que no le interesaban.

En segundo lugar, es necesario que el partido del Gobierno cuente con los atributos y oportunidades necesarios para imponer su postura, de manera que no ocurra que entre sus socios de Gobierno o apoyos de legislatura se encuentre un partido que promueva un modelo de financiación opuesto. De hecho, en la VIII Legislatura española el PSOE contaba con el apoyo de ERC (que de hecho había sido quien había presentado la Proposición de Ley de reforma) y también con el de IU-ICV, todos ellos con intereses muy parecidos en cuanto al modelo de financiación que debía primar en caso de que se reformara la ley.

⁵⁵⁶ Tal como se expuso en el capítulo 2, siguiendo a Shepsle (2003), la posición de cada partido en el momento de la negociación depende de sus atributos (es decir, su posición en el juego), de sus oportunidades (de si tiene poder de *agenda-setting*, de veto, etc.), de sus preferencias en relación con la estructura de financiación, y de sus creencias sobre si los otros van a cumplir con su parte del trato o si están mintiendo para obtener ventajas. Todo ello va a configurar el resultado. En el caso que nos ocupa, las creencias resultan importantes por cuanto, al hacerse explícitas, permiten justificar la decisión interesada del partido mayoritario y de aquellos otros con especial interés por imponer un determinado modelo de financiación mediante la reforma de la ley sin que ello perjudique su reputación. Es decir, lo relevante es cómo a través de la expresión de esa creencia, los partidos dispuestos a cambiar el statu quo a costa del principal partido de la oposición, lo consiguen hacer sin parecer intransigentes o impositivos. En este sentido podría decirse que los partidos interesados en imponer sus preferencias en cuanto al contenido (especialmente el partido mayoritario) hacen un uso estratégico de la situación para aislar al principal partido de la oposición sin costes sobre su reputación.

En tercer lugar, es necesario que el partido del Gobierno consiga consensuar los principales puntos a incluir en la reforma con una mayoría de formaciones a través de la negociación de los contenidos, de forma que solo sea el principal partido de la oposición en ambos países el que se posicione en contra de las medidas consensuadas. En el caso español, tras múltiples negociaciones, los partidos de izquierdas, e incluso PNV y CIU consensuaron el contenido básico para la reforma, de manera que el PP fue quedando aislado en su negativa implícita a limitar los ingresos vía FAES, e incluso (según sospechaban las principales formaciones de izquierda) a prohibir las donaciones anónimas. En el caso británico, el PL consiguió atraer al PLD a la línea marcada por el Gobierno en su Proyecto de Ley pese a que este tenía un contenido mucho menos ambicioso que el preferido por los liberales. De esta forma fue el PC quien, a pesar de haber negociado una parte fundamental del contenido y de incluso haberla aceptado, se posicionaba en contra de las medidas que supusieran un atentado directo contra sus ingresos privados, especialmente, la limitación de la posibilidad de que los no residentes a efectos fiscales donasen a partidos británicos; una cláusula introducida a última hora durante los debates parlamentarios de la reforma y que perjudicaba claramente los ingresos recibidos por los conservadores a través de Lord Ashcroft.

En cuarto y último lugar, para que finalmente la reforma se produzca sin el consenso de todos los partidos resulta clave que el coste para la reputación del Gobierno no sea elevado en comparación con el beneficio que espera obtener de la aprobación de la ley. En este punto, la *creencia* hecha explícita por parte de aquellos dispuestos a reformar (especialmente el partido del Gobierno) sobre las estrategias obstruccionistas utilizadas por el principal partido de la oposición para bloquear de nuevo la reforma de la ley (al igual que en ocasiones anteriores), hace que el coste de cambiar la regla de decisión sea menor que en otras circunstancias. En la VIII Legislatura española (2004-2008), al Gobierno socialista y al resto de partidos de izquierda les interesaba económicamente reformar la ley para incrementar la financiación pública, por un lado, y para limitar los beneficios que obtenían el PP y CIU (también de PNV) vía donaciones anónimas y vía fundaciones afines, por otro. Por eso, una vez que consiguieron que CIU y PNV apoyaran tales medidas (coincidiendo con una caída en las donaciones anónimas en CIU y con una tendencia muy a la baja en PNV), a cambio de incrementar la financiación pública directa e indirecta, la oposición del PP fue interpretada por parte del resto como una estrategia obstruccionista. De este modo, el Gobierno pudo seguir al frente con la reforma sin que ello le supusiera un coste en su reputación frente al resto de partidos; antes al contrario, le serviría como una señal de

transparencia ante la ciudadanía y ante las otras formaciones pues por vez primera después de tantos años de promesas, se reformaba la LOFPP 1987.

En el caso británico, por su parte, al PL y al PLD les interesaba por distintos motivos que la reforma se efectuase de una vez por todas, pero fundamentalmente para reducir el gasto electoral y para conseguir una posición comparativamente mejor con respecto al PC, de ahí que quisieran eliminar parte de los ingresos que este recibía vía donaciones de Lord Ashcroft y vía *unincorporated associations*. De esta forma, aunque el PLD hubiese preferido una reforma más radical y ambiciosa, se conformaba con aprobar las cláusulas introducidas por el PL. Con ambos partidos dispuestos a reformar y con la *creencia* de que el PC en realidad no quería hacerlo por no perder los privilegios que la presente ley le permitía, la oposición de este a determinadas cláusulas fue interpretada como una estrategia obstruccionista por parte del resto de formaciones. Ante esto, el Gobierno de Brown siguió al frente con la reforma y lo que, en circunstancias anteriores hubiera supuesto un coste para la reputación del partido (puesto que suponía obviar al principal partido de la oposición), ahora podría ser interpretado como una señal de credibilidad y de transparencia del nuevo Gobierno frente a una oposición reticente a cambiar el statu quo en esta materia.

Con todo lo dicho hasta aquí se demuestra empíricamente la **Hipótesis 7** relativa a que la reforma solo es posible si el beneficio esperado por el partido mayoritario supera el coste de aprobar la reforma sin consenso. Para ello, como se ha visto, los atributos, las oportunidades, las preferencias y las creencias de los partidos son clave, pues permiten que el partido mayoritario (junto con aquellos otros a quienes les interesa económicamente reformar) deje de defender la necesidad del consenso como regla de decisión con la finalidad estratégica de aprobar la reforma en un momento en el que económicamente y desde el punto de vista de la reputación le conviene, y todo ello a costa de imponer externalidades sobre el resto de formaciones, especialmente, sobre el principal partido de la oposición.

Queda por comprobar si en el futuro se cumple para ambos casos de estudio lo que pronosticaba el Entrevistado 10, MP laborista desde 1997, en relación con el hecho de que se aprobaran las reformas sin el acuerdo de uno de los principales partidos⁵⁵⁷:

⁵⁵⁷ Efectivamente, la modificación de la LOFPP 2007 aprobada en España en octubre de 2012 al cierre de esta investigación, apunta en esta dirección, la cual ha sido criticada por el PSOE de haber supuesto la imposición de los intereses del PP (en el Gobierno desde 2011) en determinados aspectos que afectan a las reglas del juego. Y ello sin contar con el apoyo de los principales partidos de la oposición. Como apuntaba el portavoz socialista en uno de los debates parlamentarios de la ley: “Debo decirles, con escándalo, que ustedes [los del PP] estarían utilizando la crisis y la solidaridad como una excusa, como una coartada para un designio ideológico. [...] En resumen, sí a la solidaridad y a la reducción del 20% (de la financiación pública para

If you have a non stable situation with one party legislating a particular way without the support of the other main party, [...] presumably the next Parliament would see a different form of legislation.

5.2.4. La negociación del contenido: el resultado de la reforma

Una vez analizadas las razones que llevan a que finalmente se efectúe la reforma de las leyes de financiación, el siguiente y último paso es analizar cuál es el contenido final que resulta de dicha reforma en cada país. Es decir, cuál es el contenido de la LOFPP 2007 en el caso español y de la PPEA 2009 en el caso británico.

Ya se comprobó en el anterior epígrafe que las preferencias de los partidos no tienen el mismo peso en el resultado final de la nueva ley. Por el contrario, esta satisface los intereses del partido mayoritario por encima del resto. El Cuadro 5.18 muestra los costes y beneficios tanto desde el punto de vista económico, como desde el punto de vista de la reputación, que tiene cada una de las medidas de transparencia aprobadas con la reforma en España y en el Reino Unido. Las filas sombreadas se refieren a aquellas medidas de transparencia que se aprobaron en las leyes originales (LOFPP 1987 y PPERA 2000) y que no han sido modificadas con su reforma. Para tales medidas los costes y beneficios para cada partido se han analizado con respecto al momento mismo de la reforma, de manera que se han podido producir cambios en tales costes y beneficios con respecto a los que aparecen en el Cuadro 5.8 (epígrafe 5.1.3). Con ello se pretende comprobar si tales medidas siguen interesando económicamente o no al partido del Gobierno en el momento de la reforma.

Según se observa en el Cuadro 5.18, efectivamente, al igual que ocurrió en el origen de la ley, las medidas que se aprueban finalmente bien benefician económicamente a todas las formaciones (medidas redistributivas en el caso español), bien les perjudican de manera similar (algunos mecanismos de control) o bien beneficia al partido mayoritario (junto con sus apoyos en el Gobierno) por encima del resto.

Hay que decir como novedad de esta etapa que en ambos países se detecta la existencia de algunas medidas que benefician económicamente a los dos partidos mayoritarios, produciéndose la connivencia entre ellos para la defensa de sus intereses económicos (al ser los más beneficiados por las mismas). Esto, que en la etapa anterior (y también en esta) se producía únicamente en relación con las medidas de carácter

gastos ordinarios), pero no al cambio unilateral de las reglas del juego esenciales en la democracia española; no a un cambio subrepticio del modelo de financiación preferentemente público y transparente por uno privado [...]” (José Ignacio Sánchez Amor, Portavoz del PSOE. DSCD. Núm. 46, de 28 de junio de 2012, p.10).

redistributivo (dado que a todos les interesaba aprobar la financiación pública), en esta etapa tal connivencia entre las formaciones mayoritarias se produce también para la aprobación de medidas que suponen reducir el alcance de la transparencia del sistema con respecto a las leyes anteriores. Tal es el caso de la flexibilización del límite a las donaciones en el caso español y de la flexibilización del límite para la recepción de donaciones anónimas y la politización de la *Electoral Commission* en el caso británico. Esta última medida potencialmente beneficiaría más a los laboristas y a los conservadores que al resto dado el mayor peso que tendrían en el seno de la institución, y por tanto, su mayor capacidad a la hora de imponer o evitar sanciones por incumplimiento de la ley.

En cualquier caso, al igual que en el origen de la ley, el resultado de la reforma en ambos casos de estudio beneficia económicamente al partido del Gobierno solo o en conjunción con otras formaciones. También ocurre lo mismo con las medidas de transparencia ya aprobadas por la legislación anterior (Cuadro 5.18, filas sombreadas), que bien siguen siendo beneficiosas económicamente para el partido del Gobierno, o bien, por el contrario, perjudican a este al mismo nivel que al resto de formaciones. Esto podría explicar por qué se no se modifican tales medidas en la nueva legislación.

Por último, y también al igual que ocurría en el origen de la ley, el Cuadro 5.18 muestra que, una vez que los partidos se ponen a negociar el contenido de la reforma, la necesidad de mantener una buena reputación ante el ciudadano pierde peso en las decisiones finales en favor de los intereses económicos de los partidos, especialmente, del partido del Gobierno. Tal es el caso del importantísimo incremento de la financiación pública que se aprueba en España, o de la flexibilización de los límites para la recepción de donaciones aprobada en ambos casos de estudio, o incluso de la politización de la *Electoral Commission*.

Dicho esto, ¿cuál es el resultado de la ley en términos de transparencia? ¿Contribuye la reforma aprobada a cubrir las lagunas que dejaron las primeras leyes en cada uno de los países analizados? Al igual que el Cuadro 5.9 relativo al origen de la ley (epígrafe 5.1.3), el Cuadro 5.19 muestra los principales puntos de conflicto que se dieron en el proceso de negociación de la LOFPP 2007 y de la PPEA 2009. Para cada uno de ellos se muestra el resultado (consensuado o no) en cada caso y de qué manera este supone una mejora o no para la transparencia del sistema.

Cuadro 5.18: Medidas de transparencia aprobadas. Costes y beneficios desde el punto de vista económico y de la reputación. LOFPP 2007 y PPEA 2009.

		MEDIDAS APROBADAS	P/V ECONÓMICO		P/V REPUTACIÓN	
			Costes	Beneficios	Costes	Beneficios
ESPAÑA	P	Prohibición de las donaciones anónimas.	PP/CIU/PNV > PSOE	PSOE/ERC/IU-ICV	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Prohibición de la financiación por Gobiernos extranjeros (SE MANTIENE IGUAL).	Todos	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
		Prohibición de donaciones de empresas públicas o contratistas (SE MANTIENE IGUAL).	PSOE/PP > RESTO	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
	L	Flexibilización del límite a las donaciones de personas físicas/jurídicas (100.000 €/año).	IU-ICV / ERC	PP/PNV/CIU/PSOE	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno
	D	Obligación de llevar la contabilidad incluyendo nombre de los donantes y cuantía recibida.	PP/CIU/PNV > PSOE > RESTO	IU-ICV/ERC > PSOE	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
	C	Control de las donaciones recibidas por fundaciones afines a los partidos.	PP > RESTO	PSOE/ERC/IU-ICV	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV
Control por un órgano externo (SE MANTIENE IGUAL).		Todos	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	
Nueva sanción por incumplimiento, aunque se dificulta su aplicación.		Todos	Ninguno	Ninguno	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	
R	Financiación pública directa (incremento cuantitativo y nuevas partidas).	Ninguno	Todos	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	
	Financiación pública indirecta (beneficios fiscales).	Ninguno	Todos	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	
	Renegociar la deuda con los bancos sin límite (condonación ilimitada).	Ninguno	PSOE/ERC	PSOE ≥ PP/IU/CIU/PNV	Ninguno	
REINO UNIDO	P	Prohibición de donaciones de individuos no registrados en registro electoral, empresas que no operen en RU o Gobiernos extranjeros (SE MANTIENE IGUAL).	PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	L	Flexibilización del límite existente para las donaciones anónimas (< 500 libras).	PLD	PL/PC	PL ≥ PC/PLD	Ninguno
		Límite al gasto electoral en el nivel nacional (SE MANTIENE IGUAL).	PC > PL	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	D	Publicidad del nombre del donante y de la cuantía. Se exige declaración de residencia fiscal para los donantes y declaración de fuente original del dinero que se dona o presta >7.500£.	PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
		Obligación de llevar la contabilidad interna (SE MANTIENEN IGUAL).	Todos/ PC	Ninguno ó PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
		Obligación de conocer la procedencia de las donaciones o préstamos recibidos de <i>unincorporated associations</i> >25.000£.	PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD
	C	Control por órgano externo (más poderes investigadores a cambio de politización).	Todos	PL/PC**	Ninguno/ PL ≥ PC/PLD	PL ≥ PC/PLD
Sanciones por incumplimiento (se incrementan pero con límites).		Todos	Ninguno	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	
Se incrementa el periodo de control del gasto electoral por candidato.		PC	PL/PLD	Ninguno	PL ≥ PC/PLD	
R	Financiación pública directa anual condicionada (SE MANTIENE IGUAL).	Ninguno	Todos	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	
	Financiación pública indirecta de las campañas para referéndum (SE MANTIENE IGUAL).	Ninguno	Todos	PL ≥ PC/PLD	Ninguno	

Elaboración propia. Medidas que se mantienen igual con respecto a la ley anterior. ** Puesto que se aprueba también la politización de la *Electoral Commission*, es de esperar que PC y PL se puedan beneficiar más que el resto en caso de que puedan evitar una sanción económica impuesta sobre ellos mismos, dado su mayor peso en el seno de la institución de control.

Según se observa en el Cuadro 5.19, y a diferencia de lo que ocurría en el origen de la ley, los puntos de conflicto entre los partidos no siempre se resuelven en favor de la opción defendida explícitamente por el partido del Gobierno, sino que durante las negociaciones sobre el contenido de la ley este puede llegar a aceptar una medida mucho más diluida y opuesta incluso a la que apoyaba inicialmente.

Ahora bien, ¿supone esto que el partido del Gobierno va a resultar perjudicado desde el punto de vista económico por tales medidas resultantes de la negociación? No. Ya se ha visto anteriormente que las medidas que se aprueban le benefician económicamente más que al resto. Por tanto, la única explicación que cabe aducir es que el posicionamiento hecho explícito inicialmente por el partido del Gobierno en relación con determinadas medidas fuese más estratégico que sincero, puesto que desde el punto de vista económico no le interesaba realmente.

En ambos casos de estudio se detecta la existencia de medidas que se aprueban aun siendo contrarias al posicionamiento expresado inicialmente por el partido del Gobierno, especialmente en el caso español. Así ocurre, por ejemplo, con la prohibición de las donaciones de personas jurídicas que, aunque el PSOE decía estar dispuesto a impulsarla desde anteriores procesos de reforma, en la VIII Legislatura resultaba ser el partido que más donaciones de este tipo obtenía (ver capítulo 4), de ahí que en realidad no tuviera interés en aprobar la medida. Pero, como la Proposición de Ley presentada por ERC incluía tal medida, el partido del Gobierno, cuando la asumió como suya, tuvo que aceptar explícitamente la medida pues no hacerlo hubiese sido criticado por ERC e IU-ICV (sus apoyos en el Gobierno). No obstante, durante las negociaciones, fue una de las primeras medidas que cayeron aludiendo para ello a la falta de consenso con PP, PNV y CIU.

Igualmente ocurrió en el caso de la flexibilización del límite máximo para las donaciones. Aunque el PSOE se posicionó inicialmente en la misma línea que ERC e IU-ICV en relación con el hecho de reducir aún más el límite máximo para las donaciones estipulado en la LOFPP 1987 (60.000 euros por persona física y jurídica y año), en realidad tal medida le habría perjudicado puesto que recibía donaciones que podrían ser superiores a dicha cuantía. Por ello, finalmente, se aprueba un incremento del límite hasta situarse en el doble de lo estipulado en la ley anterior (120.000 euros por persona y año), aduciendo para ello la necesidad de consenso con el resto de partidos.

Y también sucedió lo mismo en el caso de la equiparación del control sobre las fundaciones al control ya existente sobre los partidos. Si bien el PSOE tenía interés en controlar las donaciones canalizadas al PP vía FAES, tampoco le interesaría controlar al

máximo tal vía de ingresos, pues eso le perjudicaría directamente, dada su vinculación con la fundación Pablo Iglesias. Por ello, el consenso al que se llegó al respecto —que suponía establecer ciertos límites a las actividades económicas de las fundaciones, pero no al mismo nivel que los exigidos para los propios partidos— favorecía al PSOE por partida doble: por un lado, porque perjudicaría claramente a los ingresos del PP; por otro, porque la medida no sería tan restrictiva como para menoscabar sus propios ingresos, a la par que sí que serviría como señal de transparencia ante la ciudadanía y el resto de partidos.

En el caso británico también se observa un ejemplo de este tipo. En concreto, el PL había apoyado explícitamente la idea de establecer un nuevo límite al gasto tanto electoral como ordinario. Pero, en vez de aprobarse este límite, lo que se hace finalmente es ampliar el periodo de control del gasto electoral. Una medida que contribuiría a reducir y controlar los ingresos del PC vía “Ashcroft Money” sin suponer un mayor control de las finanzas del PL, al cual le interesaba cada vez menos que se controlara el gasto ordinario, pues esto le impediría ganar posiciones frente a su principal rival. Por ello, el partido del Gobierno no introdujo la medida en su Proyecto de Ley ni siquiera cuando el PLD así se lo exigía, quedando finalmente aprobada por consenso la nueva cláusula relativa al periodo de control, en vez de la relativa al límite al gasto. Una medida, esta última, que desde el inicio del proceso de aprobación se había proclamado como clave a la hora de limitar el riesgo de corrupción de los partidos y que, sin embargo, no fue aprobada.

En definitiva, el resultado de la reforma en cada caso sigue beneficiando los intereses económicos del partido del Gobierno y esto a pesar de que inicialmente este pudiera haberse posicionado estratégicamente de forma contraria a lo que finalmente se terminaba aprobando con su apoyo. En esta etapa también se producen concesiones por parte del partido del Gobierno al resto de partidos (tal como se hizo en el origen de la ley), pero con una diferencia importante. Mientras que en la etapa anterior las concesiones del partido del Gobierno derivaban en un resultado que le seguía resultando beneficioso individualmente, pero que no perjudicaba tanto al resto de partidos (de ahí el consenso final), en esta etapa se observa un perjuicio claro sobre el principal partido de la oposición. De hecho, la posición de este fue ignorada en determinados puntos en los cuales el partido del Gobierno no estaba dispuesto a ceder más (ver filas sombreadas en el Cuadro 5.19).

Por tanto, a diferencia de la etapa anterior, en la que el resultado final podría acercarse a un juego de suma positiva, en esta se produce algo próximo a un juego de suma cero, en el que la opción defendida por el partido del Gobierno prima siempre (pese a que estratégicamente haya expresado lo contrario), y lo hace a costa de los intereses del

principal partido de la oposición. Pero no solo eso sino que, al igual que en el origen de la ley, las concesiones que se producen durante el proceso de negociación de la reforma se hacen a costa de la efectividad del propio mecanismo de transparencia propuesto. En este punto sí que existe una semejanza clara con el proceso a través del cual se origina la ley.

En el caso español, tales concesiones llevaron a que finalmente no se aprobase la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, a que se flexibilizase el límite máximo para tales donaciones, a que el control de las fundaciones afines a los partidos quedase regulado de forma laxa y a que, pese al inicial desacuerdo sobre qué sanciones establecer, todos acordasen finalmente el establecimiento de garantías jurídicas que dificultaran su puesta en práctica. Asimismo, las concesiones de PNV y CIU (no así del PP) llevaron a que se aprobara finalmente una de las medidas de mayor interés para PSOE y ERC: la posibilidad de renegociar las deudas con los bancos sin límite alguno.

En el caso británico, las concesiones realizadas por los partidos durante la negociación de la reforma llevaron a lo siguiente: a que no se aprobase límite alguno al gasto ordinario ni a las donaciones recibidas por los partidos (a pesar de las recomendaciones del *Constitutional Affairs Select Committee* y de Sir Hayden Phillips); a la flexibilización del límite a partir del cual se podrían permitir donaciones anónimas y a la politización de la *Electoral Commission*, a pesar de que la propia institución no apoyaba la medida; y, por último, a que finalmente no se incluyese ningún incremento de la financiación pública, puesto que en esos momentos no le interesaba al PL (pues los sindicatos se oponían). Y esto a pesar de que desde distintas instituciones se pedía un incremento del apoyo público para que los partidos fueran menos dependientes de intereses privados espurios.

Solo en dos casos es posible decir que un conflicto entre los posicionamientos de los partidos resultaba en una mejora de la transparencia. Se trata precisamente de la medida relativa a la declaración de residencia fiscal por parte de los donantes y al incremento del control de las donaciones recibidas vía *unincorporated associations*, ambas en el caso británico. Dos medidas que, como ya se ha dicho, interesaban especialmente al PL y al PLD para perjudicar los ingresos del PC vía Ashcroft Money y que por ello se aprobaron pese a no contar con el apoyo de este último. Pero, salvando estos dos casos, en el resto, como se ha visto, las negociaciones para llegar a acuerdos sobre los distintos posicionamientos (allí donde el partido del Gobierno está dispuesto a negociar) resultan en una merma de la transparencia del sistema, sin que ello suponga un coste económico para dicho partido del Gobierno.

Cuadro 5.19: Principales puntos de conflicto que se dan en la negociación de la reforma y cómo se resuelven. España y Reino Unido.

		MEDIDAS	PSOE	PP	ERC/ IU-ICV	CIU	PNV	RESULTADO	EXPLICACIÓN
ESPAÑA	P	Prohibición de las donaciones de personas jurídicas.	SI	NO	SI	NO	NO	NO	Resultado consensuado. En realidad al PSOE no le interesaba prohibirlas por ser el partido que más ingresos por esta vía obtenía.
	L	Incremento del límite a las donaciones de personas físicas/jurídicas con respecto a LOFPP 1987.	NO (limitar a 30.000 €/año)	SÍ (limitar a 90.000 €/año)	NO (limitar a 30.000 €/año)	SÍ (limitar a 100.000 €/año)	SÍ (mantener en 60.000 €/año)	SÍ: 100.000 €/año, aunque no se aplica a las donaciones realizadas por las fundaciones afines.	Resultado consensuado. Se acuerda el incremento del límite máximo desde 60.000 €/año a 100.000 €/año. Se permiten por tanto donaciones más cuantiosas en el sistema susceptibles de ser interesadas.
	C	Equiparar el control de los ingresos de las fundaciones, al control existente para los partidos.	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO: se incluyen algunas medidas de control, pero menos estrictas que para los partidos.	Resultado consensuado. Las donaciones de terceros a las fundaciones afines tendrían un límite máximo de 120.000 €/año. Las empresas contratistas con la administración sí podrían donar a una fundación. Estas podrían donar sin límites a los partidos afines.
		Establecer sanciones por incumplimiento.	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ: pero con numerosas garantías jurídicas para los partidos.	Resultado consensuado. Tales garantías jurídicas dificultan mucho la imposición de sanciones efectivas por parte del TCU. Enmienda del PNV pero respaldada por todos.
	R	Renegociar la deuda con los bancos (condonación ilimitada).	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Resultado NO consensuado. Al PSOE y a ERC les interesaba esta medida especialmente para eliminar su deuda, y obvian la posición del PP.
		MEDIDAS	PL	PC	PLD	OTROS	RESULTADO	EXPLICACIÓN	
REINO UNIDO	L	Límite al gasto electoral y ordinario.	SÍ	NO	SÍ	--	NO: se sustituye por una ampliación del periodo de control del gasto electoral por candidato.	Resultado consensuado. El objetivo de PL y PLD con esta medida era perjudicar los ingresos del PC vía "Ashcroft Money". Sigue sin resolverse el problema del incremento del gasto ordinario, que crece anualmente sin límite.	
		Límite a las donaciones (50.000 £ /año).	NO	SÍ	SÍ	CASC: SÍ Sir Hayden P.: SÍ	NO	Resultado consensuado. Al PL no le interesa y el resto acepta. Las donaciones siguen siendo ilimitadas.	
		Flexibilización del límite a las donaciones anónimas (<500£ no obligación de registrarlas).	SÍ	SÍ	NO	--	SÍ	Resultado consensuado. Más donaciones anónimas (se pasa del límite de 200 a 500£). También se flexibiliza el límite para publicar las donaciones nominativas, de 5.000 a 7.500 £ /año).	
	D	Declaración de residencia fiscal.	SÍ	NO	SÍ	--	SÍ	Resultado NO consensuado. Se ignora al PC.	
	C	Control de <i>unincorporated associations</i> .	SÍ	NO	SÍ	--	SÍ	Resultado NO consensuado. Se ignora al PC.	
		Politización de la <i>Electoral Commission</i> .	SÍ	SÍ	SÍ	Electoral C.: NO CSPL: SÍ	SÍ	Resultado consensuado. La politización podría mermar su capacidad de control y de sancionar el incumplimiento.	
	R	Financiación pública directa.	NO	NO	SÍ	Electoral C.: SÍ Sir Hayden P.: SÍ	NO	Resultado consensuado. Al PL no le interesa ahora y no lo incluye en Proyecto de ley. El resto acepta.	
Financiación pública indirecta (<i>tax relief</i>).		NO	SÍ	SÍ	CASC: SÍ Sir Hayden P.: SÍ	NO	Resultado consensuado. Al PL no le interesa ahora y no lo incluye en Proyecto de ley. El resto acepta.		

Elaboración propia. CASC: *Constitutional Affairs Select Committee*.

■ Medidas que no logran consensuarse y que suponen la imposición del partido mayoritario.

Por último, y para terminar de entender el resultado de la reforma en ambos casos de estudio, en los Cuadros 5.20 y 5.21 se sistematizan las debilidades que presenta cada una de las leyes de financiación. Asimismo, se señalan los costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas pero asociadas a tales debilidades. Los costes y beneficios para los partidos desde el punto de vista de la reputación serían los mismos en todos los casos. Es decir, coste cero para todas las formaciones (puesto que ninguna de las medidas de transparencia asociadas con las debilidades detectadas son de carácter redistributivo) y beneficios para todos por igual exceptuando en el caso del partido del Gobierno, para quien dicho beneficio podría ser mayor que para el resto. Al igual que en los Cuadros 5.10 y 5.11, tal columna referida a la reputación no se ha incluido.

Según la información contenida en los Cuadros 5.20 y 5.21, al igual que en el origen de la ley, las medidas de transparencia no aprobadas y que se asocian con las debilidades detectadas en cada una de las leyes, no interesan económicamente al partido del Gobierno: bien les suponen un coste superior al de sus adversarios, o bien les supone un coste similar, pero, en cualquier caso, tal coste supera a los beneficios potenciales derivados de su aprobación. Por ello no se aprobaron. Es más, como ya se ha dicho, algunas de esas debilidades surgieron durante las negociaciones sobre el contenido de la ley, puesto que la necesidad de consensuar ciertas medidas llevó a reducir el alcance de la transparencia. Otras ni siquiera fueron discutidas durante el proceso de negociación y esto a pesar de que algunas de ellas ya estaban presentes en la legislación anterior (ver filas sombreadas).

De lo expuesto a lo largo de este epígrafe se derivan, al menos, cinco conclusiones. En primer lugar, que al igual que en el origen de la ley, el resultado de la reforma en ambos países beneficia al partido del Gobierno, bien en solitario, bien en conjunción con otras formaciones. De hecho, las medidas de transparencia que no se aprueban (y que se asocian directamente con debilidades de la ley) no habrían beneficiado económicamente en ningún caso al partido del Gobierno, sino que al contrario, le habrían perjudicado.

En segundo lugar, al igual que en el origen de la ley, pese al mayor beneficio que obtiene el partido del Gobierno con carácter general, existen medidas que benefician a todas las formaciones (las medidas redistributivas aprobadas en el caso español, no así en el británico) y otras cuyo coste es similar para todas (algunas medidas de control). Además, en esta etapa, a diferencia de la anterior, se produce cierto acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en cada país para la aprobación de medidas que suponen una relajación de los criterios de transparencia pero que benefician a ambas formaciones por encima del resto.

Tal es el caso de la flexibilización del límite a las donaciones nominativas en el caso español y de las donaciones anónimas en el caso británico.

En tercer lugar, también en esta etapa se confirma empíricamente que la búsqueda del interés individual de los partidos por obtener beneficio económico a través de la legislación, supera su interés por invertir en reputación. Al igual que en el origen de la ley, los partidos están interesados en no generar costes sobre su reputación (o en resarcir cualquier daño sufrido por esta) *antes* de iniciar el proceso de reforma. Una vez que este se inicia y comienzan las negociaciones sobre el contenido, el interés económico prima claramente sobre el interés por legislar medidas que no afecten a su reputación.

En cuarto lugar, se confirma empíricamente que, exceptuando los ejemplos citados en los que se produce acuerdo entre los partidos mayoritarios por obtener un beneficio compartido de la reforma, en esta etapa se observa un mayor peso de los intereses del partido del Gobierno en el resultado final que en la etapa anterior. De hecho, el resultado final de la reforma puede interpretarse en gran medida como un juego de suma cero a costa de los intereses del principal partido de la oposición.

En quinto lugar, la nueva legislación aprobada tras la reforma en ambos países sigue dejando importantes resquicios de opacidad y ajenos al control del Principal, de forma que es posible decir que la **Hipótesis 3** relativa al origen de la ley, se confirma también en la etapa de reforma, si bien en este caso, el contenido beneficia más al partido del Gobierno que al resto y menos al principal partido de la oposición que a las otras formaciones presentes en el Parlamento. Por tanto, se confirma empíricamente la falta de interés de los partidos por atarse las manos. Como afirma el Entrevistado 18, experto español en temas de corrupción política:

Los Gobiernos no tienen incentivos para establecer medidas de control de la corrupción. Tienen pocos incentivos excepto el miedo [...]. Los temas de corrupción van vinculados casi siempre a la presión. Los partidos políticos por sí mismos, y sobre todo, cuando gobiernan, que es cuando más pueden modificar las normas, no reaccionarían si no hubiese escándalos.

Cuadro 5.20: Debilidades del sistema de financiación español en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. LOFPP 2007.

	Debilidades detectadas	Medidas de transparencia asociadas	P/V ECONÓMICO		RESULTADO
			Costes	Beneficios	
L	Gasto ilimitado.	Limitar el gasto total por partido.	PSOE>PP	Partidos pequeños (parlamentarios y extraparlamentarios).	No se incluye, no se discute.
	Posibilidad de condonación ilimitada.	Limitar la condonación de las deudas a 100.000 €/año al igual que las donaciones a los partidos.	PSOE / ERC	Partidos menos endeudados y con menos posibilidades de renegociar.	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
	Endeudamiento ilimitado.	Limitar el endeudamiento de los partidos para evitar excesiva dependencia de los bancos y excesivo gasto.	PSOE>PP	Partidos pequeños (parlamentarios y extraparlamentarios).	No se incluye, no se discute.
D	Falta de publicidad de las donaciones.	Listado de carácter público del nombre del donante y cuantía de cada donación recibida por los partidos.	PP/PSOE/CIU/PNV	Partidos que reciben menos donaciones.	No se incluye, no se discute.
C	No inclusión de la contabilidad de las organizaciones locales. No rinden cuentas ni los grupos políticos de las cámaras ni los representados en las corporaciones locales.	Incluir la actividad económico-financiera del ámbito local en las cuentas anuales consolidadas de los partidos. Controlar la actividad económica de los grupos políticos representados en las cámaras y en las entidades locales.	Todos (especialmente PSOE y PP)	Ninguno	No se incluye, no se discute.
	Posibilidad de que una empresa contratista con la administración done dinero a una fundación que luego pueda donarlo a un partido afín.	Equiparar el control y las limitaciones existentes para las donaciones a los partidos con el de las donaciones recibidas y otorgadas por las fundaciones afines.	PSOE/PP	Partidos que reciben menos donaciones a través de fundaciones afines y que tienen menos cotas de poder.	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
	Limitado alcance de las sanciones, con numerosas garantías jurídicas para los partidos.	Incrementar cuantitativa y cualitativamente las sanciones, y reducir las garantías jurídicas que impiden su aplicación.	Todos	Ninguno	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
	Las subvenciones ordinarias concedidas por Entidades Locales a los partidos NO se incluyen como subvenciones públicas y no se someten a control.	Someter a control las subvenciones ordinarias concedidas por Entidades Locales e incluir las actividades económicas de estas en las cuentas consolidadas de los partidos.	Todos (especialmente PSOE y PP)	Ninguno	No se incluye, no se discute.
R	Ausencia de financiación pública para partidos extraparlamentarios.	Repartir la financiación pública a todos los partidos según votos exclusivamente.	Todos (especialmente PSOE y PP)	Partidos pequeños y extraparlamentarios.	No se incluye, no se discute.
	Financiación pública anual cada vez más cuantiosa, pero sin límites y sin control sobre en qué se gasta.	Limitar la partida anual de financiación pública a repartir para que no aumente sin control y con límites sobre qué se considera gasto ordinario y qué no.	Todos	Ninguno	No se incluye, no se discute.

Elaboración propia. Debilidades detectadas tras la aprobación de la LOFPP1987 y que no han sido tratadas en las negociaciones para la reforma de 2007.

Cuadro 5.21: Debilidades del sistema de financiación británico en relación con la transparencia. Costes y beneficios desde el punto de vista económico de las medidas de transparencia no aprobadas. PPEA 2009.

Debilidades detectadas	Medidas de transparencia asociadas	P/V ECONÓMICO		RESULTADO
		Costes	Beneficios	
Ausencia de límite máximo para las donaciones personas físicas/jurídicas (posibilidad de donaciones interesadas).	Limitar las donaciones por personas físicas y jurídicas al año.	PL>PC	PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Ausencia de control sobre las donaciones inferiores a 7.500£ (no tenían que ser reportadas a la EC para su control, solo registradas por los partidos).	Exigir un control de la EC sobre todas las donaciones.	PL/PC>PLD	Ninguno / PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Posibilidad de obtener donaciones de personas físicas/jurídicas anónimas (sin control, dado que las donaciones <500£ no tenían que ser registradas).	Exigir el registro de todas las donaciones, incluidas las <500£.	PL/PC>PLD	Ninguno / PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Limitado alcance de las sanciones, con numerosas garantías jurídicas para los partidos, además de la politización de la EC.	Incrementar cuantitativa y cualitativamente las sanciones, y reducir las garantías jurídicas que impiden su aplicación. Eliminar la politización de la EC.	Todos	Ninguno	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.
Ausencia de límite al gasto ordinario y al gasto electoral incurrido por los candidatos en otras convocatorias diferentes a las elecciones generales.	Existencia de límite al gasto ordinario y al gasto electoral por candidatos en el resto de convocatorias electorales.	PC ≥ PL	PLD	Resultado consensuado en detrimento de la transparencia.

Elaboración propia. ■ Debilidades detectadas tras la aprobación de la PPERA 2000 y que no han sido tratadas en las negociaciones para la reforma de 2009.

Ya se ha visto que, en el ámbito de la financiación, es importante no solo la reputación, sino también el interés de los partidos por mejorar su posición económica, siendo la efectividad de las medidas que se aprueban muy discutible. Como expresaba el Entrevistado 20, asesor del Gobierno de Zapatero en la VIII Legislatura:

La efectividad y viabilidad de estas medidas [aprobadas para hacer frente a la corrupción] es bastante discutible a medio plazo. Uno hace la ley, y años después otro aprende a hacer la trampa.

Hasta aquí se han confirmado expresamente seis de las siete hipótesis de esta investigación. Una vez hecho esto, y por tanto, una vez concluido el análisis del proceso de origen y de reforma de las leyes de financiación, ya es posible confirmar empíricamente también la hipótesis restante, es decir, la **Hipótesis 1**. Efectivamente, los hechos comprobados demuestran que los partidos políticos hacen un uso estratégico del consenso como regla de decisión en los procesos de cambio institucional. No es algo que les venga dado, sino que los partidos buscan maximizar sus intereses individuales en el resultado final y por ello *apoyan una regla más o menos inclusiva en función de sus características individuales (atributos, oportunidades, creencias y preferencias) y en función de las restricciones económicas y relativas a la reputación a las que se vean sometidos*. Además, como se ha visto también, *tal decisión interesada (en apoyo de una regla de decisión u otra) afecta al resultado de la acción colectiva*. Un resultado que, cabe aportar a la hipótesis inicialmente formulada, *redunda en detrimento de la transparencia*, como se ha demostrado empíricamente

Con esto se da por concluido el análisis del origen y de la reforma de las leyes de financiación en España y en el Reino Unido a la luz del marco analítico derivado del Neoinstitucionalismo de la Elección Racional y de la Teoría de la Agencia aplicada a la relación entre representantes y representados. Seguidamente se exponen las principales implicaciones teóricas y empíricas de esta investigación.

5.3. Implicaciones teóricas y empíricas de la investigación

Una vez contrastadas empíricamente las hipótesis de esta investigación es posible confirmar que tanto el origen como la profundización en la transparencia del sistema de financiación de un país determinado (la variable dependiente) están mediatizados por la lucha de intereses de los partidos individualmente considerados por conseguir ventaja económica sobre los demás, por mantener una buena reputación ante el Principal y por mantener el mayor margen de maniobra posible a la hora de financiarse. La conjunción de estos factores

permite explicar por qué en un momento dado los partidos promueven la transparencia en el sistema de financiación, pese al coste que ello les supone en términos de libertad de acción. Y también permite explicar por qué el resultado de los procesos (el contenido de las leyes aprobadas) deja amplios márgenes de maniobra ajenos al control del Principal.

5.3.1. Confirmación de la utilidad del marco analítico propuesto basado en el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional

La primera consecuencia que se deriva de la confirmación de tales hipótesis es que el marco analítico propuesto basado en los intereses de los actores resulta útil para explicar de forma satisfactoria los procesos de diseño institucional encaminados en principio a incrementar la transparencia del sistema de financiación y, con ello, el control de la corrupción política.

En concreto, tales procesos se han explicado atendiendo al interés de los partidos por obtener ventaja económica sobre los demás, por mantener su buena reputación y por no restringir su margen de autonomía. Unos intereses que van a depender del contexto de cada momento. Específicamente, de si se producen restricciones económicas o daños sobre su reputación. A partir de ahí los partidos establecen sus preferencias sobre tres cuestiones clave: por un lado, sobre si emprender o no un proceso de creación o de reforma de la institución (de la ley); por otro, sobre su contenido mismo (es decir, sobre qué posición va a defender cada uno en las negociaciones sobre el diseño de la institución); y, por último, sobre la regla de decisión que van a utilizar en su aprobación definitiva.

Pero, además, para que el proceso se produzca y concluya con éxito, también resultan clave los atributos, oportunidades y creencias de los partidos en cada momento, pues todo ello va a contribuir a definir las preferencias de los partidos antes señaladas.

Ahora bien, confirmar la validez de este marco analítico derivado de las premisas del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, ¿supone descartar los otros enfoques teóricos ya apuntados en el capítulo 2? La respuesta es sí, aunque con matices.

Por un lado, los hechos empíricos demuestran que los individuos dentro de las instituciones *no* actúan siempre siguiendo una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen, 1989:25-27), puesto que se ha comprobado la existencia de acciones deliberadas que contravienen las normas de financiación (e incluso de lo moralmente aceptable) en ambos países de estudio. Tampoco es posible confirmar a la luz de los hechos analizados que la transparencia se fuera imponiendo en el sistema de financiación porque los partidos estuvieran motivados desde un punto de vista normativo para hacerlo. Según esto, los partidos considerarían en un momento dado que, en democracia, la transparencia debería

primar, y de ahí que se aprobaran medidas de este tipo. Pero, sin negar la existencia de tal motivación normativa, que podría existir, lo cierto es que de esto no se deduce directamente ningún tipo de acción por parte de los partidos encaminada a crear *ex novo* una ley de financiación o a reformarla en un momento dado. Es decir, no es posible explicar el nexo existente entre tal motivación, digamos, “altruista”, y la creación *ex novo* de la ley, o su reforma posterior. De hecho, como se ha comprobado empíricamente, ni siquiera cuando todos los partidos estuvieron dispuestos a incrementar la transparencia del sistema de financiación la reforma fue aprobada, manteniéndose el statu quo en momentos en los cuales la “lógica de lo adecuado” hubiera apuntado más bien al cambio institucional.

Además, y esta sería quizás la crítica más contundente que se le podría hacer al Institucionalismo Normativo para explicar este objeto de estudio, no es posible explicar la reforma de las leyes de financiación aludiendo a un proceso de adaptación interna de las mismas, a partir del choque existente entre los valores defendidos por la institución y su funcionamiento real (Olsen y Peters, 1996). En caso de ser esto cierto, las leyes de financiación deberían haber sido reformadas una vez detectada cualquier laguna jurídica que supusiera un obstáculo para la transparencia del sistema, o una vez descubierta alguna actuación recurrente por parte de los partidos que, aunque no ilegal, fuera contraria al espíritu de las leyes. Pero no ha sido así. Es más, en muchos casos las medidas de transparencia introducidas, aunque defendidas públicamente como tales por parte de los partidos, no siempre han supuesto una mejora del sistema en este sentido, sino que, como se ha comprobado a lo largo de la investigación, en muchos casos han dado como resultado justo lo contrario: un incremento de la opacidad y un obstáculo para el control de sus finanzas. Por tanto, aunque pudiera argumentarse en algún caso que los partidos tenían una motivación de carácter normativo a la hora de introducir mecanismos de transparencia en el sistema, ¿cómo es posible explicar a la luz de este enfoque teórico los retrocesos que se han producido en la transparencia, e incluso el mantenimiento a sabiendas de la opacidad en determinados ámbitos? Por consiguiente, según lo expuesto, el institucionalismo normativo difícilmente puede dar cuenta del origen y del proceso de reforma de las medidas de transparencia en el sistema de financiación de partidos.

Por otro lado, como se ha podido comprobar a lo largo de esta investigación, el Institucionalismo Histórico tampoco resulta totalmente convincente para explicar el desarrollo de este proceso. Sí que aporta un argumento interesante para entender un aspecto clave del mismo que conviene tener en cuenta: el hecho de que la estructura de financiación de los partidos se mantenga en lo fundamental (es decir, en la relación público-privado y en

las principales fuentes de ingresos que obtiene cada partido) pese al cambio en las leyes de financiación. Esta cuestión bien puede ser explicada aludiendo a la existencia de un *path dependence* (Krasner, 1984; Hall, 1986; Steinno, Thelen y Longstreth, 1992; King, 1995; Pierson, 2000) en cada uno de los países en relación con el modo en que cada una de las formaciones obtiene sus ingresos, de manera que las leyes originarias aprobadas mantienen en lo fundamental tal estructura de financiación y las posteriores reformas también.

Es decir, el modo en el que los partidos se financian antes incluso de que existieran leyes de financiación con criterios de transparencia va a restringir las posibilidades de desarrollo de la legislación que se apruebe en cada país. Por ello, los partidos españoles y británicos tienen una estructura de financiación completamente diferente entre sí, los primeros basados fundamentalmente en los recursos públicos, y los segundos, en los privados. Y así será previsiblemente por muchos años. Pero, más allá de eso, el Institucionalismo Histórico no consigue explicar de forma convincente el contenido de las leyes, es decir, las medidas específicas que se aprueban, sobre todo, cuando estas se crean *ex novo* o cuando suponen la primacía del modelo de financiación defendido por un partido sobre el modelo de financiación defendido por el resto. Por ejemplo, cuando los partidos de izquierda españoles logran que finalmente se prohíban las donaciones anónimas, o cuando en el sistema británico se introducen medidas que atentarían contra la estructura de ingresos del PC. En tales casos, entre otros muchos, la argumentación basada en el *path dependence* no resultaría convincente para explicar el contenido de las leyes que finalmente se aprueban. Es más, como ya se dijo en el capítulo 2, tampoco permitiría explicar por qué se crean en un momento dado y no en otro. Y aún menos por qué acaban reformándose a los pocos años de vigencia de la ley original (por ejemplo, en el caso británico), una cuestión que iría en contra de la lógica continuista y de estabilidad institucional sobre la que se sustenta el institucionalismo histórico. De hecho, la única explicación factible que se da sobre la reforma es la que alude a los procesos de ajuste paulatino a partir del diseño inicial de la ley, de manera que los cambios serían incrementales a partir de la ley original. No obstante, tal como se ha visto, los mecanismos de transparencia no siempre siguen una tendencia incremental, sino que todo va a depender del resultado que surja de las negociaciones entre los partidos a la hora de configurar el contenido de las leyes.

Por ello, aunque desde el Institucionalismo Histórico se podría explicar el mantenimiento básico de los distintos modelos de financiación que operan en ambos países, el análisis pormenorizado de la evolución del contenido de las leyes en lo referido a las medidas de transparencia que se aprueban *ex novo* y se reforman en un momento dado pasa

por tener en cuenta los intereses de los actores y las interacciones entre ellos. Es decir, pasa por utilizar el enfoque de la elección racional. Una perspectiva que ha sido erróneamente rechazada en trabajos como el de Fisher y Clift (2004) sobre la reforma de las leyes de financiación en Francia y en el Reino Unido, y en los cuales se concluye, desde un punto de vista normativo e historicista, que la crucial importancia que tiene la transparencia en la conformación de un sistema de financiación óptimo es lo que ha llevado al proceso de reforma en ambos países. Una conclusión que obvia el hecho contrastado empíricamente en esta investigación de que los partidos hacen un uso estratégico de la transparencia (Dixit y Nalebuff, 1991; Shepsle y Bonchek, 1997), aludiendo a ella cuando quieren mejorar su reputación y su posicionamiento económico, y obviándola cuando lo que les interesa es mantener el statu quo.

5.3.2. Confirmación de que las leyes de financiación resultan de la conjugación de los intereses individuales de los partidos por mejorar su reputación, por obtener ventaja económica sobre el resto, y por mantener el mayor margen de autonomía de acción posible

En contra de lo expresado públicamente por los partidos en las diferentes etapas del proceso, la introducción de la transparencia en el sistema de financiación política no responde al interés de estos por hacerse más controlables ante los ciudadanos. Tampoco al interés por imponer un modelo de financiación acorde con la ideología del partido en cuestión. Sino que la transparencia en el sistema no es más que el resultado de la conjugación de los intereses individuales de los partidos (en función de sus atributos, oportunidades, creencias y preferencias) por obtener una ventaja competitiva respecto al resto de formaciones, y por introducir señales de credibilidad que contribuyan a mejorar su reputación frente al electorado.

Es decir, la introducción y reforma de las leyes de financiación constituyen una estrategia de los partidos por obtener beneficios en un momento en el que necesitan mejorar su imagen e incrementar sus ingresos económicos. Lo que ocurre es que el resultado (el contenido de la ley) no va a beneficiar a todos por igual, sino que lo hará en mayor medida al partido del Gobierno. A cambio de tales beneficios, los partidos tendrán que someterse a cierto control, pero tratarán de minimizarlo para que no limite demasiado su margen de maniobra (otro de los intereses en juego). En definitiva, la búsqueda del beneficio económico y en cuanto a la reputación es lo que mueve a los partidos a introducir las leyes de financiación con criterios de transparencia, de manera que dicha transparencia no es más

que la excusa para establecer un statu quo beneficioso para los partidos (para unos más que para otros en función del peso que tengan en las negociaciones).

A diferencia de los estudios previos, en esta investigación se ha comprobado empíricamente la necesidad de que las restricciones económicas y las basadas en la reputación estén presentes tanto para que se cree la ley *ex novo*, como para que se produzca su reforma posterior. Pero no basta con que se dé una y otra no, sino que ambas condiciones son necesarias dar para que se acabe iniciando el proceso de diseño institucional.

Es más, como se ha testado también, para que el proceso acabe con éxito el partido del Gobierno tiene que haber experimentado una merma en sus ingresos, pero, sobre todo, tiene que verse en una posición económica muy similar a la de su principal rival, de forma que no cuente con el liderazgo económico sobre el resto. Solo en tales casos, el daño en la reputación va a servir de acicate para que se inicien procesos de reforma que acaben con un nuevo equilibrio económico para los partidos.

Por tanto, con esta investigación se confirma lo que ya otros autores apuntaban tanto desde el punto de vista teórico, como empírico (en relación con los intercambios corruptos): que la necesidad de mantener una buena reputación puede servir como mecanismo de control endógeno, dado el coste moral que cualquier desviación de los estándares socialmente aceptados puede acarrear para un político o para un partido (Shepsle, 2003; Parker, 2004). Pero, sobre todo, y esto es lo más novedoso, se confirma empíricamente que la necesidad de mantener una buena reputación interviene en los procesos de cambio institucional, promoviendo la acción de los partidos en pro de una mayor transparencia. Es decir, que la reputación actúa como mecanismo instigador de controles de carácter exógeno, es decir, de controles instituciones.

No obstante, a diferencia de estudios anteriores que trataban tangencialmente esta cuestión (Klitgaard, 1998; Della Porta y Vanucci, 1999), en esta investigación se concluye que el peso de la reputación, aun siendo importante en tales procesos, pierde valor en relación con los intereses económicos de los partidos, que son el verdadero motor del cambio institucional. De hecho, el daño a la reputación de uno o varios partidos, por muy importante que sea, no conlleva por sí solo tal cambio institucional. Según se extrae de esta investigación, para que el cambio institucional se produzca es necesario, además, que los partidos hayan sufrido ciertas restricciones económicas, especialmente el partido del Gobierno, de forma que este no cuente con el liderazgo económico en ese momento y se encuentre en una posición económica inestable. Solo en esos casos se van a producir

iniciativas de creación o de reforma de la ley, bien por parte del partido del Gobierno, o bien por parte de otros partidos, pero que van a ser secundadas por el partido mayoritario.

Por tanto, como se demuestra en esta investigación, la competencia por los recursos económicos va a ser un factor explicativo clave para entender los procesos de diseño de las leyes de financiación para incrementar la transparencia del sistema. Una afirmación que supone aceptar tres cuestiones ya apuntadas en el epígrafe 2.3, y que constituyen una aportación relevante para la literatura sobre financiación de partidos.

En primer lugar, que los partidos siguen una lógica maximizadora a la hora de buscar recursos económicos. Es decir, todos, independientemente de su ideología, de sus circunstancias económicas y de la de sus rivales, querrán cuantos más recursos mejor. Empíricamente esto se ha demostrado por el hecho de que los partidos experimentan un gasto en aumento y ello les lleva a una necesidad creciente de ingresos, los cuales son obtenidos por vías legales, pero también de forma corrupta. Esto se da con mayor o menor intensidad en todas las formaciones de los dos países analizados.

Ahora bien, ¿supone esto que, puesto que siguen una lógica maximizadora, los partidos siempre van a estar dispuestos a introducir una ley y a reformarla para incrementar sus recursos colectivamente, tal como apuntaba Scarrow (2004)? Es decir, ¿van a seguir siempre una estrategia preferente de colusión o connivencia con objeto de conseguir más dinero a partir de la legislación? La respuesta a estas cuestiones es negativa. Como se ha visto, ni siquiera en el caso español, que se situaría dentro del denominado modelo de partidos cártel, los partidos siguen siempre una estrategia de colusión, sino también de conflicto sobre las medidas que individualmente les interesa aprobar. Es decir, a diferencia de lo que considera Scarrow (2004), la clave no está en distinguir entre partidos que siempre tratan de mejorar su situación económica como un objetivo en sí mismo (*revenue-maximizing view*) y partidos que optarán por reformar o no en función de su posición económica con respecto a la de los demás (*electoral economy view*). Por el contrario, como se ha comprobado empíricamente, la clave está en entender que *todos* los partidos buscan cuantos más recursos mejor (por vías legales o ilegales), pero que solo estarán dispuestos a introducir una ley o a reformarla cuando individualmente hayan experimentado una serie de restricciones económicas y un daño en su reputación (en los términos que se ha visto en este capítulo) que generen los incentivos necesarios para que quieran establecer un nuevo statu quo. Si tales condiciones no se dan, los partidos podrán seguir siendo maximizadores de recursos aunque sin iniciar un proceso de diseño institucional.

Por tanto, la distinción que hace Scarrow (2004) queda invalidada empíricamente, como también ocurre con la distinción que realiza entre estrategias de colusión frente a estrategias de confrontación en lo referido a los procesos de reforma de las leyes. Como se ha testado empíricamente en ambos países, independientemente de si predomina el modelo de partidos cártel o no, las estrategias de colusión (por ejemplo, en torno a la aprobación de más financiación pública), y de conflicto (en torno a la prohibición de las donaciones anónimas, o el establecimiento de un límite máximo a las donaciones, entre otras muchas) se entrecruzan, dado que al final los partidos actúan en pro de sus intereses individuales, precisamente debido a que todos son *revenue maximizing*. Solo así es posible explicar por qué en ambos países se aprecian situaciones de connivencia y de conflicto según el tipo de medida sujeta a discusión, y por qué en el caso español, aun cuando los partidos, según Scarrow (2004), deberían cooperar en pro de un incremento de la financiación pública (por ser partidos cártel), la reforma de la LOFPP 1987 quedó frustrada por mucho tiempo.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, la confirmación de que los partidos compiten entre ellos por los recursos económicos y por mejorar su posicionamiento con respecto al resto, no solo lleva a rechazar la distinción que hace Scarrow (2004) sobre las estrategias de los partidos con vistas a una posible reforma, sino que lleva a rebatir la tesis de los partidos cártel (Katz y Mair, 1995) a la hora de explicar la introducción de mecanismos de transparencia en el ámbito de la financiación.

Si bien es cierto que los denominados partidos cártel pueden conspirar entre ellos para alcanzar un nivel adecuado de financiación y por eso aceptan conjuntamente vincularse económicamente al Estado, no por ello suprimen la competencia individual por los recursos. Por el contrario, y a diferencia de lo que se deriva de la literatura en relación con esa cuestión (Hopkin, 2004; Van Biezen, 2004), el conflicto por los recursos sigue estando presente en el diseño de las leyes de financiación, en el día a día de los partidos y, especialmente, durante los procesos de reforma de la ley. Es decir, el interés conjunto por obtener recursos del Estado puede llevar a los partidos a suavizar sus posiciones individuales durante el diseño inicial de las leyes. Pero no por ello la competencia individual queda suprimida, algo que se observa más claramente durante los procesos de reforma, donde, a pesar del interés conjunto por incrementar la financiación pública para los partidos, el statu quo permanece por mucho tiempo debido al conflicto de intereses entre los partidos sobre el contenido de la reforma.

Puesto que las leyes de financiación que incluyen mecanismos de transparencia son mucho más que una vía para incrementar los recursos públicos para los partidos, la

distinción entre partidos cártel y aquellos que no lo son resulta inoperante para explicar las estrategias de los partidos a la hora de diseñar y aprobar tales leyes. Al contrario, la evidencia empírica muestra que los partidos en ambos países se comportan de manera similar a la hora de afrontar los procesos de diseño y cambio institucional. Cada uno de los partidos tiene sus propias preferencias y sus propios intereses según su estructura de financiación, si bien la connivencia (o cooperación, en los términos de la Teoría de la Agencia) suele estar más presente en la creación *ex novo* de la ley, y el conflicto más acentuado en los procesos de reforma. Por ello la reforma de la institución (una vez que ya existe una ley) resulta complicada de afrontar en ambos países independientemente de que en ellos prime el modelo de partidos cártel o no.

En tercer lugar, puesto que los partidos siguen una lógica maximizadora en la obtención de recursos para su financiación ordinaria y electoral, la ideología de los mismos no resulta determinante para explicar ni por qué en un momento dado deciden introducir o reformar las leyes de financiación, ni por qué prefieren un contenido concreto sobre otro. Empíricamente se ha testado que los partidos tienen preferencias diferentes sobre distintos modelos de financiación. Y a lo largo de la investigación se ha comprobado que tales preferencias dependen de la estructura de ingresos de cada formación. Si bien es cierto que la ideología de los partidos podría explicar por qué el PSOE, desde primer momento, defiende un sistema eminentemente público y con escasa cabida para la financiación privada vía donaciones de personas jurídicas, el pragmatismo se impone a medida que este comienza a obtener más donaciones de este tipo que el resto. Igualmente, ocurre en el caso del PP, PNV y CIU, que aun defendiendo la iniciativa privada a la hora de financiarse, abogan, llegado el momento, por defender la prohibición de las donaciones anónimas (pues su apoyo resultaba impopular y, además, su cuantía se estaba reduciendo) a cambio de un incremento muy sustancial de la financiación pública.

Pero tal pragmatismo no solo se impone en el caso de las formaciones que podrían entrar bajo la denominación de partidos cártel, sino que también se da en el caso británico. Por ejemplo, para los laboristas y los liberales demócratas la introducción de financiación pública directa había sido la piedra angular de sus reivindicaciones durante los años de Major en el poder. Su defensa tenía una base ideológica importante pues entendían que era la única forma de eliminar el dinero interesado de la política. El PC, por su parte, se negaba por principios ideológicos a incrementar la participación del Estado en la vida económica de los partidos. No obstante, una vez que Blair alcanza el poder y comienza a discutirse la posibilidad de crear una ley de financiación, el PC acepta la introducción del *Policy*

Development Grant (que beneficiaría a todos por igual), así como el incremento de las partidas de *Short Money* y *Cranborne Money*, que beneficiaría a los conservadores más a que a ningún otro, por ser el principal partido de la oposición en ese momento. En cambio el pragmatismo del PL se imponía en lo referido al establecimiento de un sistema que desgravara las donaciones realizadas a los partidos, que no sería otra cosa que un sistema de financiación pública indirecta. Si bien ideológicamente esta formación apoyaba cualquier contribución de lo público, el hecho de que considerara que beneficiaría más a los conservadores que al resto fue suficiente para negarse a aprobar la medida.

Precisamente porque los partidos tienen preferencias distintas sobre qué contenido deben incluir las leyes de acuerdo con sus respectivas estructuras de financiación, también van a diferir a la hora de tomar la iniciativa de introducir tales leyes o de reformarlas. Y puesto que, como se ha comprobado, siguen una lógica maximizadora del beneficio, en esta investigación se concluye que la ideología tiene un peso muy limitado a la hora de explicar la decisión de los partidos de introducir leyes o de reformarlas, en comparación con el peso que tiene el interés individual por mejorar su posicionamiento económico y su reputación (o, al menos, evitar dañarla).

Como se ha visto hasta aquí, las implicaciones que se extraen de la confirmación de las hipótesis son relevantes para la literatura sobre financiación de partidos realizada desde la ciencia política y desde la economía política. Pero sin duda la implicación empírica más relevante de tales conclusiones es que el control de la corrupción en este ámbito se ve obstaculizado por el desarrollo de estrategias manipuladoras por parte de los partidos tanto a la hora de defender la bondad de la transparencia, como a la hora de ponerla en práctica mediante el diseño institucional.

Según se ha demostrado empíricamente, los partidos optan o no por crear una ley o por reformarla en función del beneficio que esperan obtener de ella, y siempre tratando de minimizar los costes externos (Buchanan y Tullock, 2004[1962]; Sartori, 1987) que pueda conllevar el no apoyar el proceso. Pero cuando el análisis coste-beneficio no les sale favorable y, por tanto, prefieren individualmente el statu quo, tratan de obstaculizar el proceso a pesar de que la sociedad y las circunstancias demanden una mayor transparencia. Y todo ello haciendo uso de estrategias que minimicen el riesgo que pueda suponer sobre la reputación de un partido el no iniciar o apoyar la creación de la ley o la reforma. Para ello, llegado el momento, niegan la necesidad misma de que exista una ley de financiación o de que haya que reformarla aludiendo a la honradez individual (en el caso español) y a las bondades de un sistema voluntarista, en vez de regulatorio (en el caso británico); tratan

individualmente de salvar su reputación cuando esta resulta afectada por algún escándalo haciendo extensiva la sospecha al resto de formaciones; e incluso hacen un uso estratégico de la regla de decisión a utilizar en el proceso de aprobación y reforma de la ley para salvaguardar sus posiciones individuales cuando lo que se discute no les interesa económicamente.

La reciente modificación que se ha producido de la LOFPP 2007 al cierre de esta investigación (en octubre de 2012)⁵⁵⁸ apuntaría también en esta línea, en la medida en que, tomando como justificación la necesidad de austeridad económica para hacer frente a la crisis, se han acabado aprobando cláusulas que interesan económica y estratégicamente al PP, ahora en el poder. Sin entrar en detalle, pues esto trasciende los límites temporales de este trabajo, uno de los ejemplos más claros del uso estratégico que ha podido hacer el partido mayoritario de esta reforma, se refiere a la introducción de una cláusula que reduce en un 20% la financiación total para gasto ordinario presupuestada para el año 2012. Esta medida fue introducida inicialmente por el Gobierno del PP vía Proyecto de Ley y sin ningún tipo de anuncio o reunión previa con el resto de formaciones. A esta le acompañaba una cláusula que eliminaría de la LOFPP 2007 la obligatoriedad de que la cuantía presupuestada se incrementase, como mínimo, según el IPC anual. A cambio, en el Proyecto de Ley se establecía que la cantidad de subvención pública a repartir anualmente entre los partidos sería aquella establecida cada año en los Presupuestos Generales del Estado, sin ningún tipo de límite inferior ni superior.

Si bien en los nueve meses que ha durado la tramitación de la reforma, los partidos han acabado aceptando el recorte del 20% de la subvención anual para el 2012, pues la posición contraria resultaba muy impopular, no obstante, PSOE, CIU y PNV han mantenido su rechazo a la segunda de las cláusulas incluidas en el proyecto inicial. Y ello por considerar que tal medida permitiría en el futuro que el partido mayoritario fuera cada año el que tuviera la última palabra (especialmente si goza de mayoría absoluta, como ocurre actualmente) a la hora de decidir qué cuantía recibirían las distintas formaciones vía subvenciones públicas. Y todo ello sin necesidad de que se consensúe con el resto. Una medida que deja al PSOE (muy dependiente de tales ingresos públicos) en una posición de inferioridad frente al PP (cuando este gobierne), dada la mayor posibilidad de este partido de obtener financiación privada.

⁵⁵⁸ LO 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. La nueva LO de reforma solo modifica algunas de las cláusulas de la LOFPP 2007, por lo que esta sigue estando en vigor.

En definitiva, como se ha confirmado a lo largo de esta investigación, los partidos desarrollan toda una serie de estrategias para maximizar el beneficio individual y minimizar el control sobre sus acciones. De hecho, como se ha visto en los dos casos analizados, tal es la primacía de los intereses económicos y en cuanto a reputación en los procesos de decisión que el alcance de la transparencia se ve reducido cuando tales intereses se ven afectados de algún modo. Esto se deduce de la existencia de lagunas que se detectan en las leyes iniciales en ambos países y que no solo no se corrigen posteriormente, sino que incluso se acentúan en las reformas posteriores.⁵⁵⁹

5.3.3. Confirmación de la validez de las hipótesis dentro de marco que permite el análisis comparado y la selección de casos más diferentes

Como se justificó en el capítulo 2, el marco analítico y las hipótesis de esta investigación se han contrastado empíricamente siguiendo una metodología comparada enfocada al análisis de casos más diferentes (Przeworski y Teune, 1970). El objetivo ha sido en todo momento comprobar la validez empírica de dicho marco analítico y de la teoría que lo sustenta a través del análisis del proceso de regulación de la financiación de los partidos, supuestamente encaminada hacia una mayor transparencia, en los casos español y británico.

Por tanto, ambos procesos han constituido el *contexto* en el que testar las hipótesis de la investigación, de tal manera que, una vez verificadas empíricamente, se les ha de suponer validez generalizada dentro de los límites de la teoría y, sobre todo, dentro de los límites marcados por los criterios de selección de los casos. ¿Qué implica esto? Pues que es de esperar que el marco analítico explique satisfactoriamente el proceso por el cual se incorporan cláusulas de transparencia en el sistema de financiación de los partidos siempre

⁵⁵⁹ La nueva reforma aprobada en octubre de 2012 incluye también ejemplos de este tipo. A pesar de que la necesidad de mejorar la transparencia del sistema ha estado muy presente durante su trámite parlamentario, lo cierto es que, salvando algunas cláusulas que influyen positivamente en el sistema (por ejemplo, la obligatoriedad de que los propios partidos muestren en sus respectivas webs la información de sus cuentas), el alcance de las mismas ha sido reducido y, en algunos casos, han supuesto un retroceso con respecto a la Ley aprobada en 2007. Por ejemplo, pese a que se proclama que el poder del TCU ha sido incrementado a la hora de sancionar a los partidos por incumplimiento de la Ley, lo cierto es que esto ha ido acompañado de una cláusula que establece un plazo de cuatro años para la prescripción de las infracciones cometidas. Teniendo en cuenta que el máximo órgano fiscalizador y sancionador lleva un retraso de más de cinco años en la elaboración de los informes sobre la contabilidad de los partidos, no es descabellado pensar que tales sanciones, podrían quedar prescritas en la mayoría de los casos. Otro ejemplo se refiere a la cuestión de las fundaciones vinculadas a los partidos. A pesar de que la nueva LO establece la prohibición de que las fundaciones que reciben financiación total o parcial de las administraciones públicas realicen donaciones a los partidos, no está claro por qué, sin embargo, se relajan los límites para la recepción de donaciones por parte de las fundaciones afines, de manera que estas podrán recibir donaciones ilimitadas siempre que sean formalizadas en documento público. Además, se restringe el concepto de donación, de manera que no serán considerados como tal (y, por tanto, no estarán sometidas a control) aquellos ingresos que reciban las subvenciones afines a los partidos para financiar proyectos o actividades determinadas, pudiendo tales ingresos provenir de empresas contratistas con alguna administración.

que tal proceso se produzca en una democracia consolidada que cumpla las siguientes condiciones: primero, que pertenezca a la Unión Europea hasta el proceso de adhesión de 1995 y, segundo, que en ella exista una ley que incluya cláusulas de transparencia y que haya sido objeto de propuestas de reforma posteriores. Siempre que se conjuguen tales circunstancias, la creación *ex novo* de las leyes de financiación y su reforma posterior en pro de una mayor transparencia deberían poder ser explicadas en función de los factores analizados en el marco analítico, siendo estos necesarios para que tales procesos se produzcan.

Esta confirmación conlleva también una serie de implicaciones interesantes para la literatura de referencia. La primera de ellas es que el establecimiento de mecanismos de transparencia y de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos no depende ni de una cuestión cultural ni de una cuestión de tradición institucional y democrática. Como se expuso en el capítulo 2, podría argumentarse como hipótesis alternativa de esta investigación que una mayor exposición al sistema democrático podría generar una cierta predisposición de los partidos a autocontrolarse, bien porque exista un mayor nivel de exigencia por parte de los ciudadanos o bien porque las propias elites políticas desarrollen una inclinación altruista hacia la transparencia, aunque esto les suponga ir en contra de sus propios intereses.

Pero, en contraposición a esto, en esta investigación se confirma que, independientemente de la cultura política y del nivel de desarrollo institucional de que disfrute un país en términos de transparencia y control, la predisposición de los partidos a controlar el modo en que se financian y reducir la corrupción en este ámbito va a depender del beneficio económico y en cuanto a reputación que esperan obtener a cambio. Y todo esto tratando de salvaguardar al máximo su autonomía de acción frente a los ciudadanos. Por tanto, ni existe una cultura política más propensa a establecer mecanismos de transparencia que otras, ni se observan diferencias importantes entre países en función de si tienen una larga tradición institucional o de si, por el contrario, son de reciente democratización.

La segunda de las implicaciones que se derivan del diseño de casos más diferentes que se ha aplicado en esta investigación, es que los factores que influyen en el establecimiento de mecanismos de transparencia y de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos son los mismos independientemente del modelo de financiación que impere en el país. Es decir, la mayor o menor predisposición de los partidos a introducir

medidas de transparencia no obedece a que en ellos exista una mayor o menor dependencia de la financiación pública o de la financiación privada.

Podría argumentarse, siguiendo la línea expuesta anteriormente, que aquellos países con una mayor dependencia económica de los recursos públicos (que serían los denominados partidos cártel) podrían desarrollar estrategias de cooperación entre ellos que, llegado el momento, facilitarían la introducción de mecanismos de transparencia siempre que estos incluyeran medidas redistributivas (es decir, un incremento de la financiación pública). Por tanto, podría pensarse que la presencia de partidos cártel podría tener algún tipo de influencia en el proceso analizado.

Pues bien, en esta investigación se demuestra que dicha presencia de partidos cártel está relacionada con el modelo de financiación que impera en el país desde antes incluso que se aprueben las leyes de financiación y que acaba siendo consagrado una vez que estas se aprueban. Es decir, la presencia de partidos cártel influye en el *contenido* que se acaba aprobando en relación con la financiación pública. Pero, sin embargo, su presencia *no* resulta explicativa a la hora de entender la lógica del proceso de aprobación y reforma de las leyes de financiación. Ni siquiera a la hora de entender por qué se aprueban un cierto tipo de limitaciones, prohibiciones, medidas de divulgación y medidas de control y no otros. De hecho, como ya se ha expuesto en este epígrafe, independientemente de si existe presencia de partidos cártel o no, la cooperación de los partidos en torno a la creación *ex novo* de la ley resulta más fácil de alcanzar que en los procesos de reforma posteriores, incluso aunque en estos últimos todos los partidos estén de acuerdo en incrementar la financiación pública.

Por tanto, a diferencia de lo que se podría deducir de la tesis de los partidos cártel (Katz y Mair, 1995; Hopkin, 2004; Van Biezen, 2004), su influencia en los procesos de diseño institucional de mecanismos de transparencia para mejorar el control de la corrupción se limita únicamente al peso que representan las medidas distributivas que se aprueban. No obstante, ni influye en el resto de mecanismos de transparencia que acaban aprobándose, ni mucho menos hace que los partidos cártel tengan una mayor predisposición que aquellos que no lo son a establecer mecanismos de transparencia que limiten su margen de maniobra.

Las implicaciones expuestas a lo largo de este apartado resultan novedosas y relevantes en el marco de la literatura sobre el control de la corrupción y sobre la financiación de los partidos. Y ello tanto desde el punto de vista teórico como empírico. De hecho, el detalle y la profundidad con que se han expuesto y analizado los casos español y

británico ha permitido no solo verificar los factores explicativos deducidos de la teoría, sino también conocer la complejidad de la vida política interna en ellos en lo referido a la financiación de los partidos y a la problemática de la corrupción. Por tal motivo, la parte empírica de esta investigación puede servir de base para trabajos futuros relacionados con estos temas.

Por un lado, podría completarse con estudios empíricos en profundidad sobre cómo se produce el proceso de institucionalización paulatina de la transparencia en otros países tanto de Europa como de otras zonas geográficas del planeta, siendo Latinoamérica especialmente relevante a este respecto. De hecho, el Proyecto Crinis, promovido desde *Transparency International*, se centra en este área geográfica dada la relevancia que en ella tiene la corrupción vinculada a la financiación política. El objetivo de dicho proyecto es recopilar información cualitativa sobre los sistemas legislativos vigentes, así como sobre las prácticas de los principales actores involucrados en la financiación de los partidos. Si bien de momento solo se han analizado ocho países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú), sobre esa base recopilada se podría profundizar en la dirección de conocer, al igual que en la presente investigación, el proceso de diseño institucional de la transparencia, así como su resultado, y establecer comparaciones. Para ello se podría utilizar incluso el marco analítico de este trabajo, con objeto de comprobar su validez más allá de los límites geográficos establecidos en la selección de casos aplicada.

Por otro lado, la información empírica expuesta sobre España y el Reino Unido puede servir también como base para profundizar en un aspecto que ha sido obviado a propósito en esta investigación: el análisis de los procesos internos (negociaciones, decisiones, etc.) que se producen en cada una de las formaciones políticas y que acaban resultando en el posicionamiento que posteriormente va a ser defendido en bloque frente al resto de partidos. Mientras que este trabajo se centra en los intereses defendidos por estos una vez que sus respectivas posiciones están claramente definidas y así lo hacen expreso, resultaría relevante para la literatura conocer también el proceso a través del cual se configura tal posicionamiento. Para ello sería conveniente analizar si existen o no facciones dentro de cada partido con posiciones enfrentadas en lo relativo bien al modelo de financiación que ha de establecerse, bien a al momento más propicio para hacerlo. Todo esto permitiría avanzar en el conocimiento del proceso de conformación de las estrategias de los partidos en cuestiones tan relevantes para la calidad democrática como son la transparencia institucional y el control de la corrupción política.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta tesis se ha analizado el proceso mediante el cual los sistemas de financiación de partidos se hacen más transparentes. La idea que subyace al interés por conocer este proceso es saber cómo asegurar la honestidad y restringir el margen de maniobra de los políticos a la hora de obtener fondos para sus respectivas formaciones. Para ello el diseño de mecanismos institucionales de control que promuevan la transparencia, faciliten el control ciudadano y reduzcan la discrecionalidad en este ámbito resulta clave.

En concreto, en esta investigación se ha estudiado, por un lado, por qué las leyes de financiación se aprueban y se reforman en un momento dado y, por otro, por qué las negociaciones sobre su contenido derivan en un diseño institucional determinado en términos de transparencia. En definitiva, lo que se ha investigado es qué lleva a introducir e incrementar la transparencia en los sistemas de financiación y por qué se hace a través de un diseño específico y no de otro. Cuestiones de gran calado, puesto que contribuyen al debate más amplio sobre cómo y por qué se controla la corrupción en este ámbito tan proclive al desarrollo del fenómeno y hasta qué punto puede llegar a influir sobre la calidad democrática de los sistemas.

Puesto que de lo que se trata es de analizar el control institucional de la corrupción, esta investigación se enmarca en la perspectiva que entiende este fenómeno no como un problema cultural, sino estructural. Y lo hace desde un espacio intermedio entre la ciencia política y la microeconomía, tomando de la primera el interés por el estudio de las estructuras formales y, de la segunda, la referencia explícita al papel que desempeña el individuo como maximizador de utilidad en un contexto constreñido por reglas y estructuras institucionales.

Cabe recordar que, aunque que la literatura sobre corrupción y sobre financiación de los partidos es muy prolija, tanto en el área de la ciencia política como de la economía política, presenta al menos tres debilidades sobre las que esta tesis ha pretendido aportar cierta luz. Tales debilidades se centran en el objeto de estudio a tratar, en el diseño de la investigación y en la metodología utilizada.

En cuanto al objeto de estudio, el análisis del diseño institucional en materia de control de la corrupción (entendiéndolo como variable dependiente) apenas ha sido tratado por la literatura de referencia y aún menos en lo tocante al ámbito de la financiación de los partidos. De hecho, aunque los estudios realizados desde la microeconomía acentúan la

importancia del diseño institucional en el control de la corrupción, rara vez han centrado su atención en el proceso a través del cual se diseñan tales mecanismos, objeto central de esta tesis.

Por otro lado, como se dijo en su momento, la literatura de referencia presenta un cierto desequilibrio a la hora de abordar los aspectos teóricos y empíricos del fenómeno de la corrupción y de su control, de forma que solo excepcionalmente ambos aspectos han sido incorporados al análisis con suficiente profundidad. Es en esta línea más excepcional en la que se circunscribe esta tesis, dado que parte de un diseño de investigación teórico-deductivo, donde la información empírica resulta relevante en sí misma, si bien es analizada sin perder de vista el marco teórico de partida.

Por último, otra de las debilidades detectadas en la literatura de referencia tiene que ver con la ausencia, salvo excepciones, de estudios que incorporen una metodología comparada en sentido estricto. Especialmente, siguiendo un diseño de “casos más diferentes”, y esto, a pesar de la riqueza comparativa que aporta este tipo de análisis.

Teniendo en cuenta lo expuesto, esta investigación amplía el conocimiento existente sobre el fenómeno de la corrupción en la medida en que analiza la transparencia y el control institucional como variable dependiente. Y lo hace elaborando un marco analítico basado en dos enfoques teóricos intrínsecamente relacionados, dado el interés que prestan a las instituciones de control: la Teoría de la Agencia, por un lado, y el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional, por otro. Este esfuerzo teórico, del cual resultan las hipótesis de la investigación, se complementa con un ejercicio empírico en profundidad realizado a partir del análisis cualitativo y diacrónico de dos países (España y Reino Unido), escogidos según el diseño de “casos más diferentes”. Y, para demostrar que en todo momento la exposición de los hechos no pierde de vista la teoría, se ha utilizado la lógica de la “narrativa analítica” (Bates *et al.*, 1998), encaminada a desmenuzar el proceso de decisión que resulta en el cambio institucional hacia una mayor transparencia.

Por tanto, esta combinación entre profundización teórica y contrastación empírica, haciendo uso de la metodología comparada, supone, como se ha visto, un input novedoso en la literatura existente. Máxime si se refiere a un terreno tan poco explorado como es el cambio institucional en materia de control de la corrupción.

Ahora bien, ¿es posible explicar el origen y la reforma de las leyes de financiación conforme a las hipótesis extraídas del marco analítico? O, en otras palabras, ¿se confirma a la luz de esta investigación que el cambio institucional en esta materia depende de la lucha

de intereses de los partidos por (1) mejorar su posición económica, (2) por salvaguardar su reputación y (3) por no restringir su margen de maniobra?

A partir de la evidencia empírica aportada, la respuesta es afirmativa en ambos casos. Efectivamente, las hipótesis de esta investigación quedan confirmadas y, por tanto, los citados factores tienen un papel fundamental en la explicación del origen y la reforma de las leyes de financiación de los partidos. No obstante, el análisis empírico en profundidad que se ha realizado del caso español y del británico ha permitido matizar en algunos casos, y completar en otros, tales hipótesis iniciales que fueron deducidas del marco analítico. De este modo, el conocimiento sobre el objeto de estudio de esta investigación se ha beneficiado muy positivamente de la retroalimentación entre teoría y hechos empíricos.

Seguidamente se señalan las principales conclusiones de este trabajo, ya expuestas en profundidad en el capítulo 5. Como se ha venido haciendo hasta aquí, se mantiene la división en dos bloques. El primero se refiere al origen de la ley, y en él se analiza el paso de una situación inicial de desregulación (*laissez faire*) a la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos de 1987 en el caso español, y de la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, en el caso británico. El segundo bloque se refiere a los procesos de reforma iniciados (exitosos o no) y cuyo objetivo haya sido profundizar en la transparencia del sistema. Es decir, en él se analizan las idas y venidas del cambio institucional, con especial atención a la aprobación de la reforma de la ley en España y en el Reino Unido (Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos de 2007 y *Political Parties and Elections Act 2009*, respectivamente).

- Primer bloque. El origen de la transparencia en la financiación política: de la acción individual a la cooperación.

La evidencia empírica expuesta en los capítulos 3 y 4 demuestra que, de acuerdo con el marco analítico de esta tesis, los partidos se comportan siguiendo una lógica de maximización de los recursos. Es decir, buscan cuantos más recursos, mejor. Pero no solo eso, sino que además están interesados en obtener ventaja sobre el resto para así mejorar su posición en la competencia por el poder.

La conjunción de ambos supuestos teóricos (contrastados empíricamente) genera, en ausencia de leyes de financiación, una dinámica en los partidos también prevista en el marco analítico de referencia: la del conocido dilema del prisionero. Esto es, una situación en la que la estrategia dominante para cada formación, ya sea en el Gobierno o en la oposición, es la de buscar fondos sin límites, incluso a través de fuentes corruptas cuando

así se estime oportuno. Y esto porque a cada partido le interesa sobre todo desequilibrar a su favor la competencia por los recursos, más que ser ellos los únicos que no consiguen fondos extra.

De ahí que, pese a que colectivamente lo óptimo sería que ningún partido se financiara a través de fuentes ilícitas o ilegítimas, el equilibrio que se alcance sea, finalmente, la financiación corrupta. Es decir, un equilibrio de Nash paretianamente subóptimo del cual resulta imposible salir de manera unilateral, ya que a ningún partido le interesa quedar rezagado en la competencia por los recursos. Por ello, la única forma de romper dicha dinámica del dilema del prisionero es mediante la cooperación de todas las formaciones para el establecimiento de una ley que sienta las bases de un sistema de financiación más transparente. En caso contrario, el resultado será el mantenimiento del statu quo, es decir, la desregulación o *laissez faire* en esta materia.

Pero, puesto que la financiación corrupta se nutre de la opacidad del sistema, los partidos difícilmente van a mostrar interés por introducir mecanismos institucionales que incrementen la transparencia y, por tanto, el control ciudadano sobre sus acciones. Y ello porque, según se ha demostrado empíricamente con respecto a los principales partidos españoles y británicos, una legislación con criterios de transparencia (es decir, que incluya prohibiciones, límites, medidas de divulgación y control y medidas redistributivas) puede generar más o menos costes directos en las finanzas de cada partido en función de su propia estructura de financiación. De ahí que lo que resulte beneficioso para unos no tenga por qué serlo para otros; y de ahí que cuando a un partido le interese individualmente introducir una ley de financiación, no tenga por qué interesarle al resto, manteniéndose la situación del dilema del prisionero, y por tanto, la desregulación en esta materia por tiempo indefinido.

Lo descrito hasta aquí explica, a la luz del marco teórico y de los datos expuestos, el escenario previo a la aprobación *ex novo* de las leyes de financiación en cada país. Es decir, explica que, en ausencia de leyes de este tipo, los partidos prefieran mantener la situación de acción individual (o *laissez faire*) en materia de financiación, a asumir los costes que les generaría la existencia de una ley con criterios de transparencia. Costes a los que habría que sumarles los derivados del propio proceso de decisión y de negociación del contenido (tiempo, recursos, etc.), así como el riesgo externo que supondría para cada partido que otras formaciones con más peso decidieran un contenido desfavorable para sus intereses individuales.

Pero el hecho de que los partidos no tengan incentivos a priori para cooperar y emprender una acción colectiva encaminada al diseño y aprobación de una ley de

financiación no significa que esto resulte imposible. De hecho, como se ha confirmado empíricamente en esta tesis, existen al menos dos factores externos que influyen en el análisis coste-beneficio de los partidos, determinando el origen de la transparencia en este ámbito. Es decir, determinando la decisión de proponer, diseñar y aprobar una ley de financiación: (1) el balance económico actual de los partidos junto con sus expectativas de beneficio futuro y (2) la necesidad de mantener una buena reputación ante el electorado. Efectivamente, son los cambios en estas dos restricciones (tal como se denominan en el marco analítico) los que determinan el interés de los partidos por abandonar la situación de *laissez faire* e iniciar la acción colectiva en pro de una ley de financiación con criterios de transparencia. Y ello a pesar del interés que tienen por mantener el mayor margen de maniobra posible a la hora de financiarse.

En concreto, empíricamente se demuestra que detrás del origen de las leyes de financiación se halla la conjunción de los dos factores analizados: la existencia de un desequilibrio en el balance económico de los partidos y de un daño en la reputación de una o más formaciones relevantes, especialmente, del partido del Gobierno. Ambos factores son necesarios pero no suficientes por sí solos para que se inicie la transparencia en el ámbito de la financiación de partidos. Las restricciones económicas se pueden dar con distinta intensidad entre los partidos, pero sí que es necesario que el partido del Gobierno se halle entre las formaciones más afectadas y que, además, no posea un liderazgo económico claro con respecto a sus rivales, especialmente, con respecto al principal partido de la oposición. Pero no basta con eso, sino que además, para que se inicie el proceso de transparencia es necesario que se produzca un daño en la reputación del partido del Gobierno. Un factor que, como se ha visto, tampoco es suficiente por sí solo para que se origine el proceso. De hecho, cuando las restricciones económicas no se dan (tal como ocurre en el caso británico hasta 1997, durante el liderazgo económico y político del Partido Conservador), la sola presencia de una reputación lesionada, por muy importante que sea su impacto, no genera los incentivos necesarios para el establecimiento de regulación en la materia. Puede que se introduzca la cuestión en la agenda política, pero sin que se llegue a resultado alguno. Por tanto, queda confirmada la presencia conjunta de ambos factores analizados en el origen del proceso de transparencia en la financiación de los partidos.

Para terminar de entender por qué los partidos acaban saliendo del dilema del prisionero en el que están insertos y del que no pueden salir unilateralmente, hace falta explicar por qué, llegado el momento, los partidos de la oposición secundan la iniciativa del Gobierno. Es decir, por qué deciden cooperar y emprender la acción colectiva.

Efectivamente, se demuestra empíricamente que, una vez que el partido del Gobierno da el primer paso para introducir transparencia en el sistema, la mejor alternativa para los partidos de la oposición en ambos países analizados es secundarla. Es decir, optar por la transparencia. La razón es que, como se establecía en el marco teórico, los costes derivados de las restricciones económicas (que, como se dijo, también les afectaban), junto con los costes en la reputación que les supondría el no sumarse a la propuesta del Gobierno, además de los denominados riesgos externos, hacen que el no apoyar la transparencia del sistema sea individualmente más costoso para los partidos de la oposición que el hecho de apoyarla. Por el contrario, si apoyan la iniciativa, los beneficios esperados en términos de reputación (inversión en credibilidad) y en términos económicos (posibilidad de minimizar los riesgos externos) superan el coste de dejar de financiarse sin restricciones y los posibles costes derivados del proceso de decisión. Por eso, llegado el momento, a los partidos de la oposición les resulta rentable cooperar en favor de la transparencia.

Todo lo dicho permite confirmar la hipótesis de que, dada la presencia conjunta de restricciones económicas y de restricciones en la reputación (que afectan en mayor o menor medida a todas las formaciones), la cooperación entre los partidos para salir del dilema del prisionero en el que están insertos se produce cuando: (1) el coste para cada partido de no hacerlo en términos de reputación (bien porque los escándalos afecten al Gobierno, bien porque la no actuación una vez que se produce la propuesta, afecte a los partidos de la oposición), y (2) el coste económico individual que les supone no influir en el contenido de la ley (una vez que se produce la propuesta), supere los beneficios esperados de seguir manteniendo la situación de opacidad.

Estas son las condiciones que se han de dar para que se produzca la acción colectiva de los partidos, dando origen a la creación *ex novo* de una ley de financiación con criterios de transparencia. Ahora bien, relacionado con esto se halla la cuestión de qué regla de decisión preferirán los partidos utilizar con vistas a hacer prevalecer sus intereses individuales en el contenido de la ley.

Como se prevé en el marco analítico de esta investigación, se confirma que los partidos políticos, tanto en el Gobierno como en la oposición en ambos países analizados, hacen explícito su interés por utilizar una regla de decisión lo más inclusiva posible a la hora de aprobar la ley de financiación. En concreto, la unanimidad o el consenso generalizado. Y esto a pesar de que con ello se incrementen los costes de decisión.

En el caso de los partidos de la oposición, tal interés responde a la necesidad de minimizar los riesgos externos a la hora de configurar el contenido de la ley de

financiación. Al establecerse las bases del sistema por vez primera, el interés de los partidos por hacer valer sus preferencias individuales en el contenido de la ley es máximo; de ahí que todas las formaciones de la oposición prefieran el consenso generalizado como regla de decisión a cualquier otra regla menos inclusiva.

En el caso del partido del Gobierno, tal interés se explica por las siguientes razones. En primer lugar, por motivos de reputación, puesto que el resto de formaciones criticaría la acción del partido del Gobierno si este decidiera una ley a su medida sin contar con el resto, más aún en el contexto de escándalos en el que surge. En segundo lugar, por motivos económicos, puesto que en ambos países se aprueba un incremento de la financiación pública para los partidos, y esto solo es posible de justificar públicamente si todos los partidos apoyan la medida. En tercer lugar, por la incertidumbre sobre cuál va a ser la posición del partido del Gobierno en el futuro, lo que le lleva a considerar demasiado arriesgado aprobar una ley muy partidista por temor a que años más tarde un nuevo partido mayoritario haga lo mismo.

Por tanto, se comprueba empíricamente que todos los partidos individualmente considerados optan por la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión a la hora de diseñar y aprobar *ex novo* una ley de financiación. Ahora bien, a la luz de esta investigación, ¿cuál es el resultado del diseño institucional en términos de transparencia? O en otras palabras, ¿contribuyen las leyes aprobadas a restringir el margen de discrecionalidad de los partidos a la hora de financiarse o, por el contrario, dejan lagunas que siguen permitiendo la posibilidad de corrupción en este ámbito? De acuerdo con la evidencia empírica aportada sobre los casos español y británico, se derivan cuatro conclusiones de interés a este respecto.

En primer lugar, que las medidas de transparencia que finalmente se incluyen en la ley son aquellas que, desde el punto de vista económico, favorecen al partido del Gobierno por encima del resto, bien en solitario, bien en conjunción con algunas o todas las formaciones (como ocurre con el incremento de la financiación pública). En cualquier caso, este nunca va a salir perjudicado desde el punto de vista económico por las medidas que se aprueban. Tal es así que las medidas de transparencia no aprobadas (ni discutidas), a cuya ausencia suelen atribuirse las debilidades más importantes de la nueva legislación, no habrían beneficiado en ningún caso al partido del Gobierno. Al contrario, o bien habrían generado un coste superior en él que en sus adversarios, o bien dicho coste sería similar para todos.

En segundo lugar, se confirma empíricamente que la búsqueda del interés individual de los partidos por obtener beneficios económicos a partir de la legislación, supera el interés

por invertir en reputación. Esto ocurre con la aprobación de partidas de financiación pública en ambos casos de estudio, que a pesar de lo impopulares que puedan resultar, y pese a que supongan incluso un alejamiento de las premisas ideológicas del partido, acaban aprobándose con el apoyo de todas las formaciones dado el beneficio económico que esperan obtener. Por tanto, no generar costes sobre la reputación está en el interés de los partidos en el momento en el que deciden crear una ley. Una vez que se inician las negociaciones sobre su contenido, el interés económico prima claramente sobre el interés por legislar medidas que no afecten a su reputación. E incluso prima sobre las preferencias ideológicas de los partidos en relación a qué modelo de financiación debe establecerse, es decir, si más o menos dependiente de los recursos públicos.

En tercer lugar, se confirma que la búsqueda individual de dicho interés económico se hace a costa de la efectividad del sistema de transparencia diseñado. Puesto que cada formación defiende las medidas más beneficiosas para sus propios intereses, cuando estos entran en conflicto, la única forma de alcanzar el consenso es mediante concesiones por parte del Gobierno al resto de partidos, principalmente al partido de la oposición mayoritario. Unas concesiones que derivan en un resultado que sigue beneficiando fundamentalmente al partido del Gobierno, pero que no perjudica tanto al resto. Y todo ello a costa de la efectividad del propio mecanismo de transparencia propuesto. Es más, se constata que, si el partido en el Gobierno no sale beneficiado, las medidas de transparencia no se aprueban, aun a costa de dejar importantes lagunas en lo referido al control de la financiación corrupta.

Por tanto, se confirma empíricamente la hipótesis según la cual, una vez que los partidos están interesados en cooperar y negocian el contenido de la legislación, el resultado que se deriva es una ley que beneficia colectivamente a todos en términos económicos (por la financiación pública que se regula en el caso español sobre todo, pero también en el británico, mediante el denominado *Policy Development Grant*), aunque muy especialmente al partido del Gobierno, y que restringe a todos lo menos posible en términos de control (especialmente, también, en el caso del partido del Gobierno).

- Segundo bloque. La profundización en la transparencia del sistema de financiación política: la coordinación en torno a la reforma de la ley.

En este bloque se han analizado los factores que llevan al cambio institucional una vez que ya existe una ley con criterios de transparencia, y también se han explicado las razones que subyacen a los intentos frustrados de reforma. Nuevamente se ha atendido a la regla de

decisión utilizada a la hora de diseñar y aprobar la nueva legislación, así como al resultado de la misma en términos de transparencia y control.

Según la información empírica analizada, al igual que en el origen de la ley, las restricciones económicas y en materia de reputación se hallan detrás del cambio institucional en esta segunda etapa. Es decir, se comprueba empíricamente que la situación de equilibrio surgida tras la aprobación *ex novo* de la ley se mantiene hasta que un cambio en tales restricciones genera los incentivos necesarios para que los partidos prefieran endurecer su propio control, a mantenerse tal y como están. Y esto a pesar de no interesarles en principio introducir más mecanismos de transparencia de los que ya existen, pues esto les generaría costes. Ahora bien, siendo esto cierto, conviene matizar ciertos aspectos que diferencian este momento de la anterior etapa del proceso.

Con respecto a las restricciones relacionadas con la reputación, se observa una relación directa entre la existencia de un daño en la reputación de uno o varios partidos y la presentación de iniciativas formales de reforma. Pero, mientras que en la etapa anterior existía un vínculo claro entre el daño en la reputación del partido del Gobierno y la respuesta de este proponiendo legislación, en esta segunda etapa no existe una relación tan clara entre el autor de la iniciativa de reforma y el partido más afectado por los escándalos. De hecho, las reacciones encaminadas a introducir reformas en la legislación no solo proceden del partido más dañado en su reputación (como ocurría en el origen de la ley en el caso del Gobierno), sino también de aquellas otras formaciones que, sin ser las principales perjudicadas por los escándalos, tratan de sacar rédito político enviando una señal de honestidad y de transparencia a la ciudadanía mediante una propuesta de reforma. Es decir, el uso estratégico de los escándalos como arma de desgaste político del adversario y de ensalzamiento propio se acentúa en esta segunda fase del proceso. Es más, como se ha demostrado empíricamente, ni siquiera es necesario que la repercusión de los escándalos en la opinión pública sea muy elevada para que se desencadenen tales estrategias y se produzcan iniciativas de reforma.

Ahora bien, a diferencia de la etapa anterior, las iniciativas surgidas tras los escándalos (es decir, una vez que se deteriora la reputación) no siempre derivan en un proceso de reforma propiamente dicho, y mucho menos garantizan que tal proceso sea exitoso. Ni siquiera cuando han sido formalizadas por el Gobierno tales iniciativas desencadenan siempre un proceso de cambio institucional. Más bien al contrario, el statu quo es el resultado más frecuente aun cuando tales procesos de reforma se ponen en marcha.

Por tanto, se confirma empíricamente que la existencia de un contexto de escándalos con perjuicio sobre la reputación de uno o varios partidos está presente en la presentación de iniciativas formales de reforma de la ley, pero esto por sí solo no determina ni que se ponga en marcha un proceso de reforma, ni mucho menos que el resultado sea exitoso. Es decir, no explica el cambio institucional.

Para explicar esto hay que recurrir nuevamente a la importancia de las restricciones económicas como factor que, en un contexto de escándalos de diversa envergadura, genera los incentivos necesarios para que las iniciativas propuestas no queden en nada, sino que conduzcan a un proceso de reforma propiamente dicho. De hecho, empíricamente se confirma que tanto en España como en el Reino Unido los partidos se ven afectados por restricciones económicas de distinto tipo tras la aprobación *ex novo* de las respectivas leyes, si bien en diferente grado dependiendo de su propia estructura de financiación. Ahora bien, lo que distingue el escenario en el que se inicia el proceso de reforma de otros en los que tal proceso no se inicia aun habiéndose visto dañada la reputación de uno o varios partidos y aun existiendo iniciativas de reforma es: (a) que el partido del Gobierno se vea afectado por las restricciones económicas, normalmente en un nivel parecido al del principal partido de la oposición; (b) que el partido del Gobierno no posea el liderazgo económico sobre el resto de formaciones, lo que le coloca comparativamente en una situación económica inestable; y, como novedad en esta segunda etapa del proceso, (c) que el partido del Gobierno carezca de liderazgo político en el Parlamento, bien porque requiera apoyos puntuales de otros partidos para gobernar (con en el caso español), bien porque el principal partido de la oposición suponga una amenaza cada vez más seria para el partido del Gobierno (en el caso británico).

Solo cuando se dan estas condiciones el Gobierno actuará bien por iniciativa propia, bien apoyando las propuestas presentadas por otros partidos. De lo contrario, y aun existiendo escándalos que puedan dañar su reputación y demandas de cambio institucional, el Gobierno preferirá no iniciar (ni secundar) el proceso de reforma. Por tanto, al igual que en el origen de las leyes de financiación, la presencia de los factores económicos y relativos a la reputación son condiciones necesarias aunque no suficientes por sí solas para que se ponga en marcha el proceso de reforma propiamente dicho. Es decir, para que los partidos tanto del Gobierno como de la oposición expresen su interés por cambiar el *statu quo*.

Ahora bien, a diferencia de la etapa anterior, el hecho de que se inicie el proceso de reforma no es garantía de éxito, sino que, como se ha comprobado empíricamente, resulta mucho más complicado reformar la legislación que crearla *ex novo*. De hecho, de un total

de cinco procesos iniciados, solo dos (uno en España y otro en el Reino Unido) dio como resultado la reforma de la ley de financiación.

Para explicar la paradoja de por qué aun cuando todos los partidos hacen explícita la idea de reformar las leyes de financiación el resultado en muchos casos es el statu quo, se han analizado, en primer lugar, las preferencias que expresan con respecto a la regla de decisión a utilizar. Como se ha confirmado empíricamente, una vez que el Gobierno y su partido están dispuestos a reformar la ley y se inicia el proceso propiamente dicho, tanto los partidos que quieren cambiar la situación como los que no, tienen interés en evitar los costes o riesgos externos. Por ello todas las formaciones optan individualmente por la unanimidad o el consenso generalizado como regla de decisión. Una opción por la que también se decantaron en la creación *ex novo* de la ley.

Pero, si bien en la primera etapa del proceso tal consenso se consiguió sobre la necesidad de crear una ley, y también sobre el contenido que habría de tener, en esta segunda etapa la falta de consenso sobre dicho contenido se hizo explícita, frustrando tres de los cinco intentos de reforma iniciados en España y el Reino Unido. Ahora bien, ¿qué es lo que impedía tal consenso sobre el contenido de la reforma? O, en otras palabras, ¿qué impidió a los partidos coordinarse en torno a la reforma de la ley, pese a que a priori todos habían expresado su interés por reformar?

De acuerdo con la información analizada, se confirma la hipótesis de que son las propias debilidades de la ley y las asimetrías generadas por esta las que dificultaron el consenso en torno al contenido de la reforma y, por tanto, indujeron a los partidos a optar por una situación de equilibrio claramente subóptima (al menos, según las preferencias expresadas), es decir, por no reformar la ley. Como ya se dijo, pese a que las respectivas leyes de financiación en España (LOFPP 1987) y en el Reino Unido (PPERA 2000) se crearon con el fin de dotar de mayor transparencia a la financiación de los partidos, lo cierto es que dejaron importantes lagunas que no solo permitían un amplio margen de maniobra a los partidos, sino que generaban nuevos incentivos para su incumplimiento.

Es por esto por lo que puede afirmarse que el fracaso de la reforma en la V y VI Legislatura española y en la LIV Legislatura británica (durante el Gobierno de Blair) se debió a que el statu quo (el equilibrio menos preferido por los partidos en el juego de coordinación al que se enfrentan durante el proceso de reforma), es un equilibrio institucionalmente inducido en los términos de Shepsle (2003). Es decir, que habiendo dos equilibrios posibles (reformar o no reformar), son los mecanismos institucionales (la propia ley), junto con las preferencias de los actores, los que fuerzan a que el resultado sea un

equilibrio en vez de otro y, en este caso, les induce a elegir el que les interesa menos: no reformar. Con ello se demuestra que el resultado final en esta segunda etapa no viene totalmente determinado por las preferencias de los actores (reformar la ley, pero también, maximizar ingresos y votos), sino que en él también influye la estructura institucional establecida (las respectivas leyes de financiación vigentes) que, como en los casos analizados, induce al equilibrio que menos interesa a los partidos.

Con ello se explica el porqué del statu quo aun cuando las distintas formaciones habían hecho expreso su interés por reformar la legislación. Y ello sin adentrarnos en el terreno de la intencionalidad implícita de los partidos, ya que resulta imposible comprobar empíricamente si en realidad estos no querían el cambio institucional aunque expresaran una clara preferencia por él. Por tanto, según los hechos objetivables, los partidos en los momentos señalados querían la reforma pero no la alcanzaron debido a: primero, que individualmente abogaban por el consenso como regla de decisión y segundo, y en relación con lo anterior, que las lagunas de la propia ley vigente imposibilitaron que los partidos compartieran preferencias con vistas a una reforma y, en consecuencia, el consenso fuera imposible de alcanzar. Y ello porque, más que paliarse, las divergencias en cuanto a por dónde habría de ir encaminada una reforma acababan fortaleciéndose por las lagunas presentes en la ley original, que habían permitido que cada partido hubiese reforzado determinadas fuentes de financiación a las que luego no les interesaba renunciar. De ahí el statu quo.

Ahora bien, ¿significa esto que la reforma de la ley es imposible de emprender? O, en otras palabras, ¿queda margen para el cambio institucional en materia de financiación de partidos? Efectivamente, la realidad empírica demuestra que, aunque no siempre que se inicia un proceso de reforma, el cambio institucional puede acabar produciéndose. Pero para ello es necesario que se dé una de estas dos situaciones: (1) que surja un interés compartido que inste al consenso entre las diversas posturas de los partidos (como ocurrió en el origen de la ley), de manera que estos opten por dejar de aprovecharse de las lagunas legislativas en pro de un interés común; o (2) que los partidos decidan individualmente optar por una regla de decisión menos inclusiva, de manera que los costes de decisión se reduzcan.

Según se ha comprobado empíricamente, la primera opción queda invalidada pues ni siquiera en los momentos en los que ha existido un interés común de los partidos que podría haber forzado el consenso (como el incremento de la financiación pública en España, o del límite al gasto electoral en el nivel nacional en el Reino Unido), este se produjo. Las divergencias seguían siendo mayores que los puntos en común. En cambio, sí que se ha

observado que lo que distingue la legislatura en la que efectivamente se aprueba la reforma en ambos casos de estudio de aquellas otras en las que tal proceso acaba frustrado es el hecho de que por vez primera se producen divergencias entre los partidos sobre qué regla de decisión utilizar.

No todas las formaciones comienzan a restar valor a la necesidad de consenso, pero sí aquellas que, llegado el momento, tienen especial interés en que la reforma se produzca tras varios intentos frustrados. En concreto, se comprueba empíricamente la hipótesis relativa a que la reforma solo es posible si el beneficio esperado por el partido mayoritario supera el coste de aprobar la reforma sin consenso. Y para que esto se produzca, es decir, para que la falta de consenso no suponga un coste para el partido del Gobierno, se tienen que dar al menos las siguientes condiciones, extraídas a partir del análisis del caso español y británico: (1) que el partido del Gobierno sea la formación más beneficiada desde el punto de vista económico con la reforma; (2) que el partido del Gobierno cuente con los atributos y oportunidades necesarios para imponer su postura, de manera que no ocurra que entre sus socios de Gobierno o apoyos de legislatura se encuentre un partido que promueva un modelo de financiación opuesto; (3) que el partido del Gobierno consiga consensuar los principales puntos de la reforma con una mayoría de partidos, de forma que solo sea una minoría (el principal partido de la oposición en ambos países) la que se posicione en contra de alguna de las medidas consensuadas; y (4) que el partido del Gobierno y aquellos dispuestos a reformar hagan un uso estratégico de la creencia (Shepsle, 2003:284-285) —hecha explícita por ellos— de que el principal partido de la oposición no se suma al consenso porque en realidad lo que busca es bloquear el cambio institucional.

Solo cuando tales condiciones se dan, el partido del Gobierno, utilizando una maniobra retórica basada en dicha creencia, podrá dejar de defender la necesidad del consenso como regla de decisión sin parecer intransigente o impositivo y, por tanto, sin dañar su reputación. Y esto con la finalidad estratégica de aprobar un contenido favorable a sus intereses, a costa de perjudicar los del principal partido de la oposición.

Esto nos lleva a analizar el contenido de la reforma en términos de transparencia. Es decir, a comprobar si el cambio institucional contribuye a restringir el margen de discrecionalidad de los partidos a la hora de financiarse, o si, por el contrario, deja importantes lagunas ajenas al control ciudadano (incluso detectadas por los propios partidos, es decir, a sabiendas), tal como ocurriera en la etapa anterior. De acuerdo con la información empírica aportada sobre los casos español y británico, se derivan cinco conclusiones de interés a este respecto.

En primer lugar, al igual que en el origen de la ley, las medidas que acaban aprobándose benefician al partido el Gobierno bien en solitario o bien en conjunción con otras formaciones. De hecho, las medidas de transparencia que no se aprueban (y que se asocian con debilidades de la nueva ley) no beneficiarían económicamente en ningún caso al partido del Gobierno, sino que al contrario, le perjudicarían.

En segundo lugar, como ocurría en la anterior etapa, pese al mayor beneficio que obtiene el partido del Gobierno con carácter general, existen medidas que favorecen a todas las formaciones (las medidas redistributivas aprobadas en el caso español, no así en el británico) y otras cuyo coste es similar para todas (algunas medidas de control). Además, en esta etapa, a diferencia de la anterior, se produce cierto acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en cada país para la aprobación de medidas que suponen una relajación de los criterios de transparencia pero que beneficia a ambas formaciones por encima del resto. Tal es el caso de la flexibilización del límite a las donaciones nominativas en el caso español y de las donaciones anónimas en el caso británico.

En tercer lugar, también en esta etapa se confirma empíricamente que la búsqueda del interés individual de los partidos por obtener beneficio económico a través de la legislación supera su interés por invertir en reputación. Al igual que en el origen de la ley, los partidos están interesados en no generar costes sobre su reputación (o en resarcir cualquier daño sufrido por esta) *antes* de iniciar el proceso de reforma. Una vez que este se inicia y comienzan las negociaciones sobre el contenido, el interés económico prima claramente sobre el interés por legislar medidas que no afecten a su reputación.

En cuarto lugar, en esta etapa se observa un mayor peso de los intereses del partido del Gobierno en el resultado final que en la etapa anterior (exceptuando los ejemplos citados en los que se produce acuerdo entre los partidos mayoritarios por obtener un beneficio compartido de la reforma). De hecho, a diferencia de la etapa anterior en la que el resultado final podría acercarse a un juego de suma positiva, en esta etapa el resultado final de la reforma puede interpretarse en gran medida como un juego de suma cero a costa de los intereses del principal partido de la oposición.

En quinto lugar, la nueva legislación aprobada tras la reforma en ambos países sigue dejando importantes resquicios de opacidad ajenos al control del Principal, de forma que se confirma nuevamente la hipótesis según la cual una vez que los partidos están interesados en cooperar y negocian el contenido de la legislación, el resultado que se deriva es una ley que beneficia colectivamente a todos en términos económicos (aunque especialmente, al partido del Gobierno) y que les restringe lo menos posible en términos de control. No

obstante, en esta segunda etapa, el contenido beneficia más al partido del Gobierno que al resto y menos al principal partido de la oposición que a las otras formaciones presentes en el Parlamento. Por tanto, se confirma empíricamente la falta de interés de los partidos por atarse las manos.

Lo dicho hasta aquí permite confirmar una última hipótesis según la cual los partidos hacen un uso estratégico del consenso como regla de decisión en los procesos de cambio institucional. Según se ha visto en el análisis de las dos fases del proceso de transparencia, el consenso no es algo que les venga dado, sino que los partidos buscan maximizar sus intereses individuales a la hora de escoger la regla de decisión a utilizar. Por ello apoyan una regla más o menos inclusiva en función de sus características individuales (atributos, oportunidades, creencias y preferencias) y en función de las restricciones económicas y relativas a la reputación a las que se vean sometidos. Además, como se ha testado también, tal decisión interesada afecta al resultado de la acción colectiva en el sentido de que redundará en detrimento de la transparencia.

Una vez contrastadas empíricamente las hipótesis de esta investigación, ¿qué consecuencias se pueden extraer de las mismas? O, en otras palabras, ¿cuáles son las implicaciones de esta tesis tanto desde el punto de vista teórico como empírico?

En primer lugar, se confirma que el marco analítico propuesto basado en las premisas de la Teoría de la Agencia y del Neoinstitucionalismo de la Elección Racional (centrados ambos en los intereses de los actores) resulta útil para explicar de forma satisfactoria los procesos de diseño institucional encaminados a incrementar la transparencia del sistema de financiación y, con ello, el control de la corrupción política. Esto supone descartar y matizar otros enfoques institucionalistas previamente utilizados en la escasa literatura que existe sobre los procesos de reforma en el ámbito de la financiación de partidos. En concreto, el institucionalismo normativo y el institucionalismo histórico, tal como se justifica en el capítulo 5.

En segundo lugar, otra de las implicaciones que se derivan de esta investigación es la confirmación de que las leyes de financiación resultan de la conjugación de los intereses individuales de los partidos por mejorar su reputación y por obtener ventaja económica sobre el resto, así como por mantener el mayor margen de autonomía de acción posible. En contra de lo expresado públicamente por los partidos en las diferentes etapas del proceso, la introducción de la transparencia en el sistema de financiación política no responde al interés de estos por hacerse más controlables ante los ciudadanos. Tampoco al interés por imponer un modelo de financiación acorde con la ideología del partido en cuestión. Sino que la

transparencia en el sistema no es más que el resultado de la conjugación de los intereses individuales de los partidos (en función de los atributos, oportunidades, creencias y preferencias) por hacer primar sus fuentes de ingresos sobre las del resto, y por introducir señales de credibilidad que contribuyan a mejorar su reputación frente al electorado. A cambio de esto los partidos tendrán que someterse a cierto control, pero tratarán de minimizarlo para que no les limite demasiado su margen de maniobra.

Por tanto, con esta investigación se confirma lo que ya otros autores apuntaban tanto desde el punto de vista teórico, como empírico en relación con los intercambios corruptos: que la necesidad de mantener una buena reputación puede servir como mecanismo de control endógeno, dado el coste moral que cualquier desviación de los estándares socialmente aceptados puede acarrear para un político o para un partido. Pero sobre todo, y esto es lo más novedoso, se confirma empíricamente que la necesidad de mantener una buena reputación interviene en los procesos de cambio institucional, promoviendo la acción de los partidos en pro de una mayor transparencia. Es decir, que la reputación actúa como mecanismo instigador de controles de carácter exógeno (institucionales). No obstante, ello por sí solo no va a promover el cambio institucional, sino que, como se demuestra en esta investigación, la competencia por los recursos económicos va a ser un factor explicativo clave para entender los procesos de diseño de las leyes de financiación para incrementar la transparencia del sistema. Una afirmación que supone aceptar tres cuestiones que constituyen una aportación relevante para la literatura sobre financiación de partidos:

Primero, que los partidos siguen una lógica maximizadora a la hora de buscar recursos económicos. Es decir, todos, independientemente de su ideología, de sus circunstancias económicas y de la de sus rivales, querrán la mayor cantidad de recursos posible. Una afirmación que invalida la distinción que hace Scarrow (2004) entre partidos que siempre tratan de mejorar su situación económica como un objetivo en sí mismo (*revenue-maximizing view*) y partidos que optan por reformar o no en función de su posición económica con respecto a la de los demás (*electoral economy view*).

Segundo, que la tesis de los partidos cártel no explica satisfactoriamente por qué se introducen mecanismos de transparencia en el ámbito de la financiación. Si bien es cierto que los denominados partidos cártel pueden conspirar entre ellos para alcanzar un nivel adecuado de financiación y por eso aceptan conjuntamente vincularse económicamente al Estado (es decir, incrementar la financiación pública), no por ello suprimen la competencia individual por los recursos. Por el contrario, y a diferencia de lo que se deduce de la literatura relacionada con esa cuestión (Katz y Mair, 1995; Hopkin, 2004a; Van Biezen,

2004), el conflicto por los recursos sigue estando presente en el diseño de las leyes de financiación, en el día a día de los partidos y, especialmente, durante los procesos de reforma de la ley. Por tanto, el interés conjunto por obtener recursos del Estado puede llevar a los partidos a suavizar sus posiciones individuales durante el diseño inicial de las leyes, pero no por ello la competencia individual queda suprimida.

Tercero, puesto que los partidos siguen una lógica maximizadora en la obtención de recursos para su financiación ordinaria y electoral, la ideología de los mismos no resulta determinante para explicar ni por qué en un momento dado deciden introducir o reformar las leyes de financiación, ni por qué prefieren un contenido concreto sobre otro. Empíricamente se ha demostrado que los partidos tienen preferencias distintas sobre qué modelo de financiación debe primar. Asimismo se ha comprobado que tales preferencias dependen de la estructura de ingresos de cada formación. Si bien es cierto que la ideología de los partidos podría explicar por qué unos partidos defienden, por ejemplo, la financiación pública por encima de la privada, el pragmatismo se acaba imponiendo en todos los casos. Por tanto, la ideología tiene un peso muy limitado a la hora de explicar la decisión de los partidos de introducir leyes o de reformarlas, en comparación con el peso que tiene el interés individual por mejorar su posicionamiento económico y por mejorar su reputación (o evitar dañarla).

Cuarto, puesto que el control de la corrupción en el ámbito de la financiación está mediatizado por la lucha de intereses de los partidos, su implementación se encuentra obstaculizada por el desarrollo de estrategias manipuladoras por parte de los partidos. Y esto tanto a la hora de defender la bondad de la transparencia como a la hora de ponerla en práctica mediante el diseño institucional. Los partidos optan o no por crear una ley o por reformarla en función del beneficio que esperan obtener de ella, y siempre tratando de minimizar los costes que pueda conllevar el no apoyar el proceso. Pero cuando el análisis coste-beneficio no les resulta favorable y, por tanto, prefieren individualmente el statu quo, tratan de obstaculizar el proceso a pesar de que la sociedad y las circunstancias demanden una mayor transparencia. Y todo ello haciendo uso de estrategias que minimicen el riesgo que pueda suponer sobre la reputación de un partido el no iniciar o apoyar la creación de la ley o la reforma. Para ello, llegado el momento, los partidos niegan la necesidad misma de que exista una ley de financiación o de que haya que reformarla aludiendo a la honradez individual (en el caso español) y a las bondades de un sistema voluntarista, en vez de regulatorio (en el caso británico); tratan individualmente de salvar su reputación cuando esta resulta afectada por algún escándalo haciendo extensiva la sospecha al resto de

formaciones; e incluso hacen un uso estratégico de las reglas de decisión a utilizar en el proceso de aprobación y reforma de la ley para salvaguardar sus posiciones individuales cuando lo que se discute no les interesa en términos económicos.

Por último, la tercera implicación que se deriva de esta investigación tiene que ver con la metodología utilizada. Esto es, el análisis comparado siguiendo el diseño de “casos más diferentes” (Przeworski y Teune, 1970). Puesto que el objetivo ha sido en todo momento comprobar la validez empírica del marco analítico de esta investigación utilizando para ello los casos español y británico, una vez verificadas las hipótesis, se les ha de suponer validez generalizada. Eso sí, siempre dentro de los límites marcados por la teoría y, sobre todo, por los criterios de selección de los casos. Por tanto, es de esperar que el marco analítico sea válido para explicar el proceso de institucionalización de la transparencia en el ámbito de la financiación siempre que este se dé en una democracia consolidada que cumpla dos condiciones: primero, que pertenezca a la Unión Europea hasta el proceso de adhesión de 1995 y, segundo, que en ella exista una ley que incluya cláusulas de transparencia y que haya sido objeto de propuestas de reforma posteriores. Siempre que se conjuguen tales circunstancias, la creación *ex novo* de las leyes de financiación y su reforma posterior en pro de una mayor transparencia podrán ser explicadas en función de los factores analizados en el marco analítico, siendo estos necesarios para que tales procesos se produzcan.

Además, de los criterios de selección de los casos se pueden extraer otras implicaciones interesantes para la literatura de referencia. La primera de ellas es que el establecimiento de mecanismos de transparencia y de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos no depende ni de una cuestión cultural ni de una cuestión de tradición institucional y democrática. Es decir, en esta investigación se confirma que, independientemente de la cultura política y del nivel de desarrollo institucional de que disfrute un país en términos de transparencia y control, la predisposición de los partidos a controlar el modo en que se financian y a reducir la corrupción en este ámbito va a depender del beneficio económico y en cuanto a reputación que esperan obtener a cambio. Y todo esto tratando de salvaguardar al máximo su autonomía de acción frente a los ciudadanos.

La segunda de las implicaciones que se derivan del diseño de casos más diferentes es que los factores que influyen en el establecimiento de mecanismos de transparencia y de control de la corrupción en el ámbito de la financiación de los partidos son los mismos independientemente del modelo de financiación que impere en el país. Es decir, la mayor o menor predisposición de los partidos a introducir medidas de transparencia no obedece a que en ellos exista una mayor o menor dependencia de la financiación pública o de la

financiación privada. Por tanto, a diferencia de lo que se podría deducir de la tesis de los partidos cártel, su influencia en los procesos de diseño institucional de la transparencia para el control de la corrupción se limita únicamente al peso que representan las medidas redistributivas que se aprueban. No obstante, ni influye en el resto de mecanismos de transparencia que acaban aprobándose, ni mucho menos hace que tales partidos cártel tengan una mayor predisposición que aquellos que no lo son a establecer mecanismos de transparencia que limiten su margen de maniobra.

Las implicaciones expuestas a lo largo de este apartado resultan novedosas y relevantes en el marco de la literatura sobre el control de la corrupción y sobre la financiación de los partidos. Y ello tanto desde el punto de vista teórico como empírico. De hecho, el detalle y la profundidad con que se han expuesto y analizado los casos español y británico ha permitido no solo verificar los factores explicativos deducidos de la teoría, sino también conocer la complejidad de la vida política interna en ellos en lo referido a la financiación de los partidos y a la problemática de la corrupción. Por tal motivo, la parte empírica de esta investigación puede servir de base para trabajos futuros relacionados con estos temas.

Por un lado, podría completarse con estudios empíricos en profundidad sobre cómo se produce el proceso de institucionalización paulatina de la transparencia en otros países tanto de Europa como de otras zonas geográficas del planeta, siendo Latinoamérica especialmente relevante a este respecto. De hecho, el Proyecto Crinis, promovido desde Transparency International, se centra en este área geográfica dada la relevancia que en ella tiene la corrupción vinculada a la financiación política. El objetivo de dicho proyecto es recopilar información cualitativa sobre los sistemas legislativos vigentes, así como sobre las prácticas de los principales actores involucrados en la financiación de los partidos. Si bien de momento solo se han analizado ocho países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú), sobre esa base recopilada se podría profundizar en la dirección de conocer, al igual que en la presente investigación, el proceso de diseño institucional de la transparencia, así como su resultado, y establecer comparaciones. Para ello se podría utilizar incluso el marco analítico de este trabajo, con objeto de comprobar su validez más allá de los límites geográficos establecidos en la selección de casos aplicada.

Por otro lado, la información empírica expuesta sobre España y el Reino Unido puede servir también como base para profundizar en un aspecto que ha sido obviado a propósito en esta investigación: el análisis de los procesos internos (negociaciones, decisiones, etc.) que se

producen en cada una de las formaciones políticas y que acaban resultando en el posicionamiento que posteriormente va a ser defendido en bloque frente al resto de partidos. Mientras que este trabajo se centra en los intereses defendidos por estos una vez que sus respectivas posiciones están claramente definidas y así lo hacen expreso, resultaría relevante para la literatura conocer también el proceso a través del cual se configura tal posicionamiento. Para ello sería conveniente analizar si existen o no facciones dentro de cada partido con posiciones enfrentadas en lo relativo bien al modelo de financiación que ha de establecerse, bien a al momento más propicio para hacerlo. Todo esto permitiría avanzar en el conocimiento del proceso de conformación de las estrategias de los partidos en cuestiones tan relevantes para la calidad democrática como son la transparencia institucional y el control de la corrupción política.

BIBLIOGRAFÍA

- ADES, A. y R. DI TELLA (1996). The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions, *Institute of Development Studies Bulletin*, 27(2), 6-11.
- (1997). The New Economics of Corruption: A Survey and some New Results, *Political Studies*, 45, 496-515.
- (1999). Rents, Competition and Corruption, *The American Economic Review*, 89, 982-94.
- ADRIANOVA, S. (2001). Corruption and Reputation, *Scottish Journal of Political Economy*, 48(3), 245-59.
- ADSERA, A., C. BOIX y M. PAYNE (2000). Are you being served? Political Accountability and Quality of Government. *IADB RD Working Paper 438*, Washington DC: Inter-American Development Bank Research Department.
- ALATAS, S. H. (1990). *Corruption: It's Nature, Causes and Functions*. Aldershot: Avebury.
- ALEXANDER, H. E. (1976). *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- (1979). *Political Finance*. Beverly Hills: Sage Publications.
- (1989a). American presidential elections since public funding, 1976-84. En H. E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (pp. 95-123), Cambridge: Cambridge University Press.
- (1989b). Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework. En H. E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (pp. 9-23), Cambridge: Cambridge University Press.
- ALEXANDER, H. E. y R. SHIRATORI (eds.) (1994). *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Oxford: Westview Press.
- ALMOND, G. y S. VERBA (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- ALT, JAMES E. y D. DREYER LASSEN (2003). The Political Economy of Institutions and Corruption in American States, *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 341-365.
- ÁLVAREZ-CONDE, E., R. BLANCO-VALDÉS, P. DEL CASTILLO Y D. LÓPEZ-GARRIDO (1994). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ANDERSSON, S. (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umea: Umea University.
- (2003). Political Corruption in Sweden. En M. Bull y J. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics* (pp. 135-148), Hampshire: Palgrave.
- ANDERSSON, S. y P. HEYWOOD (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption, *Political Studies*, 57(4), pp. 746-767.
- ANDERSSON, S. y G. MARTÍNEZ-COUSINOU (2006). Controlling political corruption in the United Kingdom. *IESA-CSIC Working Paper 18/06*, Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

- ANSOLABEHERE, S., J. M. DE FIGUEIREDO y J. M. SNYDER JR. (2003). Why Is There So Little Money in U.S. Politics?, *Journal of Economic Perspectives*, 17, 105–30.
- ARIAS, L. M. (2011). Analytic Narratives: The Method. En B. Badie, D. Berg–Schlosser, y L. Morlino (eds.), *International Encyclopedia of Political Science* (pp.71-73), Thousand Oaks: Sage.
- ARIÑO ORTIZ, G. (2009). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones Cinca.
- ATKINSON, M. M. y M. MANCUSO (1992). Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons, *Corruption and Reform*, 7(1), 1-18.
- AUSTIN, R. y M. TJERNSTRÖM (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International IDEA.
- AVRIL, P. (1994). Regulation of Political Finance in France. En H. E. Alexander y R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* (pp. 85-96), Oxford: Westview Press.
- BANFIELD, E. C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization, *Journal of Law and Economics*, 18(3), 587-605.
- (1979). Corruption as a feature of governmental organization. En M. Ekpo (ed.), *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences* (pp. 75-99), Washington DC: University Press of America.
- BANKS, J. S. (1995). The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective. En D.L. Weimer y L. College (eds.), *Institutional Design* (pp.17-36), Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- BARDHAN, P. (1999). Democracy and Development: A Complex Relationship. En I. Shapiro y C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Values* (pp. 93-112), Cambridge: Cambridge University Press.
- BARDHAN, P. y D. MOOKHERJEE (2006). Decentralization, Corruption and Government Accountability. En S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 161-188), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- BARDWELL, K. (2003). Campaign Finance Laws and the Competition for Spending in Gubernatorial Elections, *Social Science Quarterly*, 84(4), 811-825.
- BARREIRO, B. e I. SÁNCHEZ-CUENCA (2000a). Las consecuencias electorales de la corrupción, *Historia y política*, 4, 69-92.
- (2000b). *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)*. Madrid: CIS.
- BARRERA, C. (1995). *Sin Mordaza. Veinte años de prensa en democracia*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- BARRO, R. J.(1973). The Control of Politicians: An Economic Model, *Public Choice*, 14, 19-42.
- BARROS, R. (2002). *Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BASU, K., S. BHATTACHARYA y A. MISHRA (2005). Notes on Bribery and the Control of Corruption. En A. Mishra (ed.), *The Economics of Corruption* (pp.223-234), Nueva Delhi: Oxford University Press.

- BATES, R. H., A. GREIF, M. LEVI, J.L. ROSENTHAL y B.R. WEINGAST (1998). *Analytic Narratives*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- BATES, R.H. y B. WEINGAST (1995). A New Comparative Politics: Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives. *Working Paper No. 93-95*, Harvard: The Center for International Affairs.
- BAUHR, M., M. GRIMES y N. HARRING (2010). Seeing the State: the Implications of Transparency for Societal Accountability. *COG Working Paper 15/2010*, Gothenburg: Quality of Government Institute.
- BAYLEY, D. H. (1966). The effects of Corruption in a Developing Nation, *Western Political Quarterly*, 19, 719-32.
- (1989). The Effects of Corruption in a Developing Nation. En A. J. Hedenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption: A Handbook* (pp. 935-952), New Brunswick: Transaction Publishers.
- BENSON, G. C. S. (1978). *Political Corruption in America*. Toronto: D.C. Heath and Company.
- BESLEY, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- BESLEY, T. y J. MCLAREN (1993). Taxes and bribery. The Role of Wage Incentives, *The Economic Journal*, 103, 119-141.
- BIANCO, A. y G. GARDINI (1999). The Funding of Political Parties in Italy. En K. D. Ewing (ed.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (pp.19-30), Bolonia: CLUEB.
- BICCHIERI, C. y J. DUFFY (1997). Corruption Cycles. En P. Heywood (ed.), *Political Corruption* (pp. 61-79), Oxford: Blackwell.
- BLANCO, R. (1995). La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma, *Revista de Estudios Políticos*, 87, 163-197.
- BLAKELEY, G. (2001). Clientelism in the Building of State and Civil Society in Spain. En S. Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 77-100), Cambridge: Cambridge University Press.
- BLONDEL, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies, *Canadian Journal of Political Science*, 1, 180-203.
- BOEHM, F. y J. POLANCO (2003). Corruption and Privatisation of infrastructures in Developing countries. *Integrity Pact and Public Procurement Working Paper 1*, Berlín: Transparency International.
- BOIX, C. (1999). Setting the Rules of the Games: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, *American Political Science Review*, 93, 609-24.
- BOWLER, S. y J. A. KARP (2004). Politicians, Scandals and Trust in Government, *Political Behavior*, 26(3), 271-287.
- BRAMS, S. J. ([1985]1989). *Rational Politics: Decisions, Games, and Strategy*. Washington, DC/Boston: CQ Press/Academic Press.
- BRETON, A., G. GALEOTTI, P. SALMON y R. WINTROBE (eds.) (2007). *The Economics of Transparency in Politics*. Hampshire: Ashgate.
- BRYCE, J. (1921). *Modern Democracies*. Londres: Macmillan.

- BUCHANAN, J. M. y G. TULLOCK ([1962], 2004). *The Calculus of Consent* (edición de Charles K. Rowley). Indianápolis, Indiana: Liberty Fund, Inc.
- BUCKLER, S. (1993). *Dirty Hands: The Problem of Political Morality*. Aldershot: Avebury.
- BULL, M. y J. NEWELL (eds.) (2003). *Corruption in Contemporary Politics*. Londres: Palgrave.
- BUTLER, D. y D. KAVANAGH (1997). *The British General Election of 1997*. Londres: Palgrave Macmillan.
- CACHO, J. (2000). *El negocio de la libertad*. Madrid: Foca Investigación.
- CAIN, M. y M. TAYLOR (2002). *Keeping it Clean: The Way Forward for State Funding of Political Parties*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- CAÍNZOS, M. y F. JIMÉNEZ (2000). El impacto de los escándalos de corrupción sobre el voto en las elecciones generales de 1996. *Historia y Política*, 4, 93-133.
- CALVERT, R. L. (1995). The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design. En D.L. Weimer y L. College (eds.), *Institutional Design* (pp. 63-94), Norwell: Kluwer Academic Publishers.
- CAMPBELL, N. (2007). Corruption, Extortion, Reputation, and Asymmetric Information. Paper presentado en la *36th Australian Conference of Economists*, Hobart, Septiembre.
- CARR, I. (2009). Corruption, the Southern African Development Community Anti-Corruption Protocol and the Principal-Agent-Client Model, *International Journal of Law in Context*, 5(2), 147-177.
- CARRERAS, A. y X. TAFUNELL (cords.) (2005). *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- CASAS-ZAMORA, K. (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- CAZORLA, J. (1992). *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características*. Barcelona: ICPS.
- CHARRON, N. (2009). The Impact of Socio-Political Integration and Press Freedom on Corruption, *Journal of Development Studies*, 45(9), 1472-1496.
- (2011). Party System, Electoral Systems and Constraints on Corruption, *Electoral Studies*, 30(4), 595-606.
- CLARKE, H. D., M. STEWART y P. WHITELEY (1998). Political Change and Party Choice: Voting in the 1997 General Elections. En P. Cowley, D. Denver, J. Fisher y C. Pattie (eds.), *British Elections and Parties Review. The 1997 General Election* (pp. 9-34), Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- CLARKE, H. D., D. SANDERS, M. C. STEWART y P. WHITELEY (2004). *Political Choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- CLIFT, B. y J. FISHER (2004). Comparative Party Finance Reform. The Cases of France and Britain, *Party Politics*, 10(6), 677-699.
- (2005). Party Finance Reform as Constitutional Engineering?: The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain, *French Politics*, 3, 234-57.
- COLAZINGARI, S. y S. ROSE-ACKERMAN (1998). Corruption in a Paternalistic democracy: Lessons from Italy for Latin America, *Political Science Quarterly*, 113(3), 447-470.

- COLOMER, J. M. (2001). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- COMMITTEE ON FINANCIAL AID TO POLITICAL PARTIES (1976). *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties*, Cmnd 6601. Agosto. Londres: HMSO.
- COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE (1998a). *Report on the funding of political parties in the UK. Vol. 1*, Cm 4057-1. Londres: The Stationery Office.
- (1998b). *Evidence on the funding of political parties in the UK. Vol. 2*, Cm 4057-2. Londres: The Stationery Office.
- (2007). *Eleven Report. Review of the Electoral Commission*. Cm 7006. Londres: The Stationery Office.
- (2010). *Party Political Finance Public Hearing (Digital transcript)*. 8 de Julio. Londres: CSPL
- (2011). *Political Party Finance. Ending the Big Donor Culture*. Cm. 8208. Londres: The Stationery Office.
- CONSERVATIVE PARTY (1993). *One Party. Reforming the Conservative Party Organisation*. Febrero. Londres: Conservative Party.
- (2001). *Manifesto General Elections 2001. Time for Common Sense*. Londres: Conservative Party.
- CONVERGÈNCIA I UNIÓ (2004). *Programa Electoral de CIU. Elecciones a Cortes Generales de 2004*. En http://www.ociocritico.com/oc/actual/canales/diario/elecciones04/programa_ciu.pdf (consultado el 2 de enero de 2012).
- CORRADO, A., T. E. MANN, D. R. ORTIZ, T. POTTER (2005). *The New Campaign Finance Sourcebook*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- COTTA, M., R. MAHRUN y C. COLINO (2011). *Italy Report. Sustainable Governance Indicators*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- COWLEY, P., D. DENVER, J. FISHER y C. PATTIE (1998). Introduction: The British General Election of 1997. En P. Cowley, D. Denver, J. Fisher y C. Pattie (eds.), *British Elections and Parties Review. The 1997 General Election* (pp. 1-8), Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- COX, G. W. Y M. D. MCCUBBINS (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRAWFORD, V. y H. HALLER (1990). Learning How to Cooperate: Optimal Play in Repeated Coordination Games, *Económica*, 58(3), 571-595.
- CREWE, I., B. GOSSCHALK y J. BARTLE (eds.) (1998). *Political Communications. Why Labour won the General Election of 1997*. Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- DAHL, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Chelsea (Mi): BookCrafters, Inc.
- DAHLSTRÖM, C., V. LAPUENTE y J. TEORELL (2010). Dimensions of Bureaucracy. A Cross-national Dataset on the Structure and Behaviour of Public Administration. *QOG Working Paper Series 13/2010*, Gothenburg: Quality of Government Institute.

- DAHLSTRÖM, C., V. LAPUENTE y J. TEORELL (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- DALTON, R. J. y M. P. WATTENBERG (2002). Unthinkable Democracy. Political Change in Advanced Industrial Democracies. En R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 3-16), Oxford: Oxford University Press.
- DEACON, D., P. GOLDING y M. BILLING (1998). Between Fear and Loathing: National Press Coverage of the 1997 British General Election. En P. Cowley, D. Denver, J. Fisher y C. Pattie (eds.), *British Elections and Parties Review. The 1997 General Election* (pp. 135-149), Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- DEL CASTILLO, P. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1989). Financing of Spanish political parties. En H. E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (pp. 172-199), Cambridge: Cambridge University Press.
- (1994). Problems in Spanish Party Financing. En H. E. Alexander y R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* (pp. 105-114), Oxford: Westview Press.
- DELEON, P. (1993). *Thinking about Political Corruption*. New York: M.E. Sharpe.
- DELGADO, I. (1997). Partidos y sistemas de partidos. En M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *Política y Gobierno en España* (pp. 287-314), Valencia: Tirant lo Blanch.
- DELLA PORTA, D. (2000). Political Parties and Corruption: 17 Hypotheses on the Interactions Between Parties and Corruption. *EUI Working Papers 2000/60*, Florencia: European University Institute.
- DELLA PORTA, D. e Y. MÉNY (1997). *Democracy and Corruption in Europe*. Londres y Washington: Printer.
- DELLA PORTA, D. y A. VANNUCCI (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- (2005). The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions. En J. G. Lambsdorff, M. Taube y M. Schramm (eds.), *The New Institutional Economics of Corruption* (pp. 152-180), London: Routledge.
- (2006). A Typology of Corrupt Networks. En J. Kawata (ed.), *Comparing Political Corruption and Clientelism* (pp. 23-44), Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- DENVER, D. (2003). *Elections and voters in Britain*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- DENVER, D., J. FISHER, P. COWLEY y C. PATTIE (2001). *British Elections and Parties Review. The 1997 General Elections*. Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- DIXIT, A. K. y B. J. NALEBUFF (1991). *Thinking Strategically. The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- DOIG, A. (1984). *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd.
- (1995). Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?, *Public Administration and Development*, 15(2), 151-165.

- (1996a). From Lynskey to Nolan: The Corruption of British Politics and Public Service?, *Journal of Law and Society*, 23(1), 36-56.
- (1996b). Politics and Public Sector Ethics: The Impact of Change in the United Kingdom. En W. Little y E. Posada-Carbó (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America* (pp. 173-199), Londres: Macmillan Press LTD.
- (2003). Political Corruption in the United Kingdom. En M. Bull y J. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics* (pp. 178-190), Hampshire: Palgrave.
- DOIG, A. y R. THEOBALD (ed.) (2000). *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass & Co. Ltd.
- DOIG, A. y J. WILSON (1995). Untangling the Threads of Sleaze: The Slide Into Nolan, *Parliamentary Affairs*, 48(4), 563-578.
- DOLLAR, D., R. FISMAN y R.GATTI (2001). Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 46(4), 423-9.
- DOUBLET, Y. M. (1999). Party Funding in France. En K. D. Ewing (ed.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (pp. 67-80), Bolonia: CLUEB.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Row.
- DREW, E. (1983). *Politics and Money. The new Road to Corruption*. Nueva York: Macmillan Publishing Company.
- DUFFY, B., P. DOWNING, y G. SKINNER (2003). *Exploring trust in public institutions. Report for the Audit Commission*. Londres: MORI.
- DUNLEAVY, P., S. WEIR y G. SUBRAHMANYAM (1995). Public Response and Constitutional Significance, *Parliamentary Affairs*, 48(4), 602-616.
- DYE, K. M. Y R. STAPENHURST (1998). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.
- EIGEN, P. (2004). *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona: Planeta.
- ELECTORAL COMMISSION (2003a). *The funding of political parties. Background Paper*. Mayo. Londres: Electoral Commission.
- (2003b). *PPERA 2000. Recommendations for change*. Junio. Londres: Electoral Commission.
- (2004a). *The Funding of Political Parties. Report and Recommendations*. Diciembre. Londres: Electoral Commission.
- (2004b). *Attitudes towards the funding of political parties. Qualitative research to explore attitudes among the public and grassroots political party activists*. Febrero. Londres: Electoral Commission.
- (2006). *Public Perspectives: The Future of Party Funding in the UK. Final Report* (COI, Ref: J275976). Agosto-octubre. Londres: Electoral Commission.
- (2007). The Electoral Commission's response to recommendations of the House of Commons Constitutional Affairs Committee report into Party Funding. Londres: Electoral Commission.
- (2010a). Party Funding. The Electoral Commission's submission to the Committee on Standards in Public Life. Octubre. Londres: Electoral Commission.
- (2010b). *Enforcement Policy*. Diciembre. Londres: Electoral Commission.

- (2010c). *The Political Parties and Elections Act 2009*. Factsheet. Octubre. Londres: Electoral Commission.
- ELLIOT, K. A. (1997). Corruption as an International Polity Problem: Overview and recommendations. En K. Elliot (ed.), *Corruption and the Global Economy* (pp. 175-233), Washington DC: Institute for International Economics.
- ETZIONI, A. (1984). *Capital Corruption. The New attack on American Democracy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.
- EVANS, G., J. CURTICE y P. NORRIS (1998). New Labour, New Tactical Voting? The Causes and Consequences of Tactical Voting in the 1997 General Election. En P. Cowley, D. Denver, J. Fisher y C. Pattie (eds.), *British Elections and Parties Review. The 1997 General Election* (pp.65-79), Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- EVANS, P. B. y J. E. RAUCH (2000). Bureaucratic Structures and economic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*, 75, 49-71.
- EWING, K. D. (1987). *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (ed.) (1999). *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*. Bolonia: CLUEB.
- (2002). *Trade Unions, the Labour Party, and Political Funding. The Next Step: Reform with Restraint* (septiembre). Londres: Catalyst Press.
- (2006). The Disclosure of Political Donations in Britain. En K. Ewing and S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective* (pp.57-76), Oxford: Hart Publishing.
- (2007). *The Cost of Democracy. Party Funding in Modern British Politics*. Oxford: Hart Publishing.
- (2008). Plugging the loopholes in party funding, *Parliamentary Brief*, 20 de octubre.
- EWING, K. D., J. ROWBOTTOM y J. THAM (2011). *The Funding of Political Parties. Where Now?*. Londres y Nueva York: Routledge.
- FÄRDIGH, M. A., E. ANDERSSON y H. OSCARSSON (2011). Reexamining the Relationship between Press Freedom and Corruption. *QOG Working Papers 13/2011*, Gothenburg: Quality of Government Institute.
- FARRELL, D. M., I. MCALLISTER y D. T. STUDLAR (1998). Sex, Money and Politics: Sleaze and the Conservative Party in the 1997 Election. En D. Denver *et al.* (eds.), *British Elections and Parties Review. The 1997 General Election* (pp. 80-94), Londres: Frank Cass & Co. Ltd.
- FEARON, J. D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. En B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 55-97), Cambridge: Cambridge University Press.
- FENNELL, P. y P. THOMAS (1983). Corruption in England and Wales: An Historical Analysis, *International Journal of the Sociology of Law*, 11, 167-189.
- FEREJOHN, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control, *Public Choice*, 50, 5-26.
- FINDLAY, M. y A. STEWART (1992). Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct, *Corruption and Reform*, 7(1), 67-85.
- FIORINA, M. P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

- FISHER, J. (1996). Party Finance. En P. Norton (ed.), *The Conservative Party* (pp. 157-169), Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- (1999a). The Situation in Britain. En K. D. Ewing (ed.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (pp. 81-102), Bolonia: CLUEB.
- (1999b). Party Expenditure and Electoral Prospects: a National Level Analysis of Britain, *Electoral Studies*, 18, 519-532.
- (2000). Party Finance and Corruption: Britain. En R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption* (pp. 15-35), Hampshire: MacMillan Press LTD.
- (2009). Hayden Phillips and Jack Straw: the continuation of British exceptionalism in party finance?, *Parliamentary Affairs*, 62(2), 298- 317.
- FISHER, J. y T. A. EISENSTADT (2004). Introduction: Comparative Party Finance. What is to be done?, *Party Politics*, 10(6), 619-626.
- FRIEDRICH, C. J. (1972). *The pathology of Politics. Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*. Nueva York: Harper and Row.
- (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. En A. Heidenheimer, M. Johnston y V. Le Vine (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 15-25), New Brunswick: Transaction Publishers.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2008). *Informe sobre a democracia en España. La estrategia de la crispación*. Madrid: Fundación Alternativas.
- GALLESPIE, R. (1998). Party Funding in a new democracy: Spain. En P. Burnell y A. Ware (ed.), *Funding Democratization* (pp. 73-93), Manchester: Manchester University Press.
- GARCÍA ORTÍZ, F. (2004). El control del Tribunal y del Parlamento: la fiscalización de los partidos políticos, *Revista Española de Control Externo*, 6 (16), 143-150.
- GARCÍA VIÑUELA, E. (2007). La regulación del dinero político, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, 65-95.
- (2009). Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política, *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 75-96.
- GARCÍA-VIÑUELA, E. y J. ARTÉS CASELLES (2001). La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000. *Documento Núm. 24/04*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (2008). Reforming campaign finance in the nineties: a case study of Spain, *European Journal Law on Economics*, 25, 177-190.
- GARCÍA-VIÑUELA, E. y C. GONZÁLEZ-AGUILAR (2011). Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007, *XVIII Encuentro de Economía Pública*, Noviembre 2011, Málaga.
- GARCÍA VIÑUELA, E. y P. VÁZQUEZ VEGA (1996). La financiación de los partidos políticos. Un enfoque de elección pública, *Revista de Estudios Políticos*, 92, 281-296.
- GARDNER, R. (1996). *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- GARNER, R. y R. KELLY (1998). *British political parties today*. Manchester: Manchester University Press.
- GARRARD, J. y J. L. NEWELL (2006). *Scandals in Past and Contemporary Politics*. Manchester: Manchester University Press.
- GAY, O. e I. WHITE (2008a). The Political Parties and Elections Bill. *Research Paper 08/74. Septiembre*. Londres: Parliament and Constitution Centre.

- (2008b). Political Parties and Elections Bill: Committee Stage Report, *Research Paper 08/91*. Diciembre. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- GEDDES, B. (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies, *American Political Science Review*, 85(2), 371-392.
- GELLNER E. y J. WATERBURY (eds.) (1977). *Patrons y Clients in Mediterranean Societies*. Londres: Duckworth.
- GERBER, A. (1998). Estimating the effect of campaign spending on Senate election outcomes using instrumental variables, *American Political Science Review*, 92, 401-412.
- GERRING, J. y S. C. THACKER (2004). Political Institutions and Governance: Pluralism versus Centralism, *British Journal of Political Science*, 34(2), 295-303.
- GHALEIGH, N. S. (2006). Expenditure, Donations and Public Funding under the United Kingdom's Political Parties, Elections and Referendums Act 2000- And Beyond?. En K. Ewing y S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective* (pp.35-56), Oxford: Hart Publishing.
- GIL, J. (2001). La financiación de los partidos políticos: el estado de la cuestión, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 36/37, 249-261.
- GIRLING, J. (1997). *Corruption, Capitalism and Democracy*. Londres y Nueva York: Routledge.
- GOEL, R. V. y M. A. Nelson (1998). Corruption and Government Size: A Dissagregated Analysis, *Public Choice*, 97(1), 107-120.
- GOEL, R.K. y M.A. NELSON (2005). Economic Freedom versus Political Freedom: Cross-Country Influences on Corruption, *Australian Economic Papers*, 44, 121-33.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Dykinson.
- GOODIN, R. E. (2003). Las Instituciones y su diseño. En R. E. Goodin (ed.), *Teoría del diseño Institucional* (pp.13-74), Barcelona: Gedisa.
- GOUGH, R. (ed.) (2008). *Paying for the Party. Myths and realities in British Political Finance*. Londres: Policy Exchange.
- GOVERNMENT (1999). *The Funding of Political Parties in the United Kingdom: the Government's proposals for legislation in response to the fifth report of the Committee on Standards in Public Life*. Julio. Cm. 4413. Londres.
- (2007a). *Government Response to the Constitutional Affairs Committee. First Report Session 2006-07. Party Funding*. Cm 7123. Londres.
- (2007b). *The Governance of Britain*. Cm 7170. Julio. Londres: HMSO
- (2008). *White Paper on party finance and expenditure in the UK. The Government's proposals*. Junio. Cm 7329. Londres.
- GRAEFF, P.Y G. MEHLKOP (2003). The Impact of Economic Freedom on Corruption: Different Patterns for Rich and Poor Countries, *European Journal of Political Economy*, 19, 605-620.
- GRANOVETTER, M. (2007). The social construction of corruption. En V. Nee y R. Swedberg (eds.), *On capitalism* (pp. 152-172), Standford: Stanford University Press.
- GRECO (2001). *Evaluation Report on Spain. First Evaluation Round*, 15 julio, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%291_Spain_EN.pdf (consultado el 3 de octubre de 2012).

- (2007). Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round, 3-7 diciembre, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)2_Finland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)2_Finland_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2008a). *Evaluation Report On the United Kingdom on the Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round*, 11-15 febrero, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)3_UnitedKingdom_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)3_UnitedKingdom_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2008b). *Evaluation Report On Luxembourg on the Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round*, 9-13 junio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)6_Luxembourg_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)6_Luxembourg_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2008c). *Evaluation Report On the Netherlands on Transparency of Party Funding. Third Evaluation Round*, 9-13 junio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)8_Netherlands_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)8_Netherlands_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009a). *Evaluation Report on Sweden. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 14-16 de febrero, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009b). *Evaluation Report on Ireland. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 30 noviembre-4 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)4_Ireland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)4_Ireland_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009c). *Evaluation Report on Germany. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 30 noviembre-4 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009d). *Evaluation Report on Belgium. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 11-15 mayo, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009e). *Evaluation Report on Denmark. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 29 junio-2 julio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)9_Denmark_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)9_Denmark_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009f). *Evaluation Report on Spain. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 11-15 mayo, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3_Spain_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009g). *Evaluation Report on Finland. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 30 noviembre -4 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)2_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)2_Finland_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009h). *Evaluation Report on France. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 6-19 febrero, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)5_France_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2009i). *Evaluation Report on Ireland. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 30 nov-4 diciembre, en

- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)4_Ireland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)4_Ireland_Two_EN.pdf) (consultado el 4 de octubre de 2012).
- (2009j). *Evaluation Report on Sweden. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 16-19 febrero, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de marzo de 2012).
- (2010a). *Evaluation Report on Greece. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 7-11 junio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_Two_EN.pdf) (consultado el 4 de octubre de 2012).
- (2010b). *Compliance Report on the Netherlands*, 7-11 junio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf) (consultado el 4 de octubre de 2011).
- (2010c). *Evaluation Report on Portugal. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 29 nov-3 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de abril de 2012).
- (2010d). *Compliance Report on the United Kingdom*, 22-26 de marzo, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)3_UnitedKingdom_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)3_UnitedKingdom_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2011).
- (2011a). *Evaluation Report on Austria. Transparency on Party Funding. Third Evaluation Round*, 5-9 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3_Austria_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_Two_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2011b). *Compliance Report on Belgium. Transparency on Political Party Funding*, 23-27 mayo, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)6_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)6_Belgium_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2011c). *Compliance Report on Spain. Transparency on Political Party Funding*, 28 marzo-1 abril, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2011d). *Second Compliance Report on Finland. Transparency on Political Party Funding*, 5-9 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2011e). *Interim Compliance Report on Luxembourg*, 28 marzo-1 abril, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)4_Interim_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)4_Interim_Luxembourg_EN.pdf) (consultado el 3 de octubre de 2012).
- (2011f). *Interim compliance Report on Sweden*, 5-9 diciembre, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)4_Interim_Sweden_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)4_Interim_Sweden_EN.pdf) (consultado el 3 de enero de 2012).
- (2012a). *Evaluation Report on Italy. Third Evaluation Round*, 20-23 marzo, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf) (consultado el 3 de enero de 2012).
- (2012b). *Second Compliance Report on Luxembourg*, 20-22 de junio, en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)8_Second_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)8_Second_Luxembourg_EN.pdf) (consultado el 3 de abril de 2012).
- GREEN, D. P. y J. S. KRASNO (1988). Salvation for the spendthrift incumbent: reestimating the effects of campaign spending in House elections, *American Journal of Political Science*, 32, 884–907.

- GROENENDIJK, N. (1997). A Principal-Agent Model of Corruption, *Crime, Law & Social Change*, 27, 207-229.
- GUERRERO, E. (2000). *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid: Tecnos.
- GUIDDENS, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- GUNLICKS, A. B. (ed.) (1993). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- GUNTHER, R., J.R. MONTERO y J. BOTELLA (2004). *Democracy in Modern Spain*. New Haven: Yale University Press.
- GUNTHER, R. y J. HOPKIN (2007). Una crisis de institucionalización: El colapso de UCD en España. En R. Gunther, J.R. Montero y J. Linz (eds.), *Partidos políticos: Viejos conceptos y nuevos retos* (pp.165-207). Madrid: Editorial Trotta.
- GUPTA, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State, *American Ethnologist*, 22(2), 375-402.
- GUPTA, S., H. DAVOODI y R. ALONSO-TERME (2002). Does corruption affect income inequality and poverty?, *Economic of Governance*, 3, 23-45.
- HALL, P.A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York: Oxford University Press.
- HALLER, D. y C. SHORE (eds.) (2005). *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- HANSARD SOCIETY (1981). *Paying for Politics*. Londres: Hansard Society for Parliamentary Government.
- (1991). *Agenda for Change. The Report of the Hansard Society Commission on Election Campaigns*. Septiembre. Londres: Hansard Society for Parliamentary Government.
- (2002). *Paying for Politics: The Principles of Funding of Political parties. A Discussion Paper*. Londres: Hansard Society for Parliamentary Government.
- HARDIN, R. (2002). The Street-Level Epistemology of Democratic Participation, *Journal of Political Philosophy*, 10(2), 212-229.
- (2007). Citizens' Knowledge, Politicians' Duplicity. En A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon y R. Wintrobe (eds.), *The Economics of Transparency in Politics* (pp. 37-54), Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- HARRIS, R. (2003). *Political Corruption. In a Beyond the Nation State*. New York: Routledge.
- HARRISON, M. (1963). Britain, *The Journal of Politics*, 25(4), 666-7.
- HEARD, A. (1960). *The Costs of Democracy*. Durham: The University of North Carolina Press.
- HEFFERNAN, R. (2009). Political Parties. En M. Flinders, A. Gamble, C. Hay y M. Kenny (eds.), *The Oxford Handbook of British Politics* (pp. 441-460), Oxford: Oxford University Press.
- HEIDENHEIMER, A. J. (1963). Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory, *The Journal of Politics*, 25(4), 790-811.
- (1970a). *Political Corruption: Readings in comparative Analysis*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

- (1970b). *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*. Lexington, DC: Heath and Company.
- (1989). Perspectives on the Perception of Corruption. En A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 149-63), New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- (1996). The Topography of European Scandals and Corruption, *International Social Science Journal*, 149, 337-347.
- (1999). Political Parties and Political Corruption in Comparative Historical perspective. *EUI Working Paper 99/28*, Florencia: European University Institute.
- (2002). Perspectives on the Perceptions of Corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (pp. 141-154), New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- HEIDENHEIMER, A. J., M. JOHNSTON y V. LE VINE (eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- HEIDENHEIMER, A. J. y M. JOHNSTON (eds.) (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- HERREROS, F. (2005). Las elecciones y la tradición republicana, *Revista Española de Ciencia Política*, 12, 53-73.
- HEYWOOD, P. (1995a). Spain. En F.F. Ridley y A. Doig (eds.), *Sleaze: Politicians, Private interests and Public Reaction* (pp. 178-189), Oxford: Oxford University Press.
- (1995b). Sleaze in Spain, *Parliamentary Affairs*, 48(4), pp. 726-737.
- (1996). Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain. En W. Little y E. Posada-Carbó (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America* (pp. 115-136), Londres: Macmillan Press Ltd.
- (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives, *Political Studies*, 45(3), 417-435.
- (1998). Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process, *West European Politics*, 21(4), 103-123.
- (2002). Analysing political corruption in Western Europe: Spain and the UK in Comparative Perspective. En D. Della Porta y S. Rose-Ackerman (eds.), *Corrupt Exchanges: empirical themes in the politics and political economy of corruption* (pp. 37-57), Baden-Baden: Nomos.
- (2005). Corruption, democracy and governance in contemporary Spain. En S. Balfour (ed.), *The Politics of contemporary Spain* (pp. 39-60), Londres: Routledge.
- HODESS, R. (2004). ¿Dónde fue el dinero? Los criterios de TI sobre financiamiento político y discrecionalidad. En R. Hodess *et al.* (eds.), *Informe Global de la Corrupción 2004* (pp. 25-34), Barcelona: Icaria.
- HOLGADO, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- HOLMBERG, S. y B. ROTHSTEIN (eds.) (2012). *Good Government - The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- HOLMSTROM, B. (1979). Moral Hazard and Observability, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 10(1), 74-91.
- HOPKIN, J. (1996). An Incomplete Alternation: The Spanish Elections of March 1996, *International Journal of Iberian Studies* 9, 110-6.

- (1997). Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy, *Crime, Law and Social Change* 27, 255-74.
- (1999). *Party Formation and Democratic Transition in Spain: The Creation and Collapse of the Union of Democratic Centre*. Basingstoke: Macmillan.
- (2001). A “Southern Model” of Electoral Mobilization? Clientelism and Electoral Politics in post-Franco Spain, *West European Politics* 24 (1), 115-36.
- (2004a). The Problem with Party Finance. Theoretical perspectives on the Funding of Party Politics, *Party Politics*, 10(6), 627-651.
- (2004b). From Consensus to Competition: The Changing Nature of Democracy in the Spanish Transition. En Sebastian Balfour (ed.), *The Politics of Contemporary Spain* (pp.6-26). London: Routledge.
- (2005). Towards a Chequebook Democracy? Business, Parties and the Funding of Politics in Italy and the United States, *Journal of Modern Italian Studies* 10(1), 41-56.
- (2006). Clientelism and Party Politics. En R. S. Katz y W. Cotty (eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 406-412), Londres: Sage Publications Ltd.
- (2012). Clientelism, Corruption and Political Cartels: Informal Governance in Southern Europe. En T. Christiansen y C. Neuhold (eds.), *International Handbook on Informal Governance* (pp.198-215), Cheltenham: Edward Elgar.
- HOPKIN, J. y A. MASTROPAOLO (2001). From Patronage to Clientelism: Comparing the Italian and Spanish Experiences. En S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation* (pp. 152-171), Cambridge: Cambridge University Press.
- HORN, M. y K. SHEPSLE (1989). Commentary on ‘Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies’: Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs, *Virginia Law Review*, 77, 499-508.
- HUNTINGTON, S. P. (1968). Modernization and Corruption. En S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (pp. 59-61), New Haven: Yale University Press.
- (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- HOUSE OF COMMONS CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE (2006a). *Party Funding*, First Report Session 2006-07, HC 163-1. London: The Stationery Office Limited.
- (2006b). *Party funding*. First report of session 2006-07. Hc-163-2. London: the stationery office limited.
- HOUSE OF COMMONS DEPARTMENT OF INFORMATION SERVICES (2009). *Ten Minute Rule Bills Reaching Royal Assent Since 1945*, SN/PC/04568, 22 de septiembre, en <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04568.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2012).
- HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (1993). *Funding of Political Parties. Minutes of Evidence and Memoranda of Evidence*. HC Session 1992-93. Londres: HMSO.
- (1994). *Funding of Political Parties. Report, together with the proceedings of the Committee and Appendices*, HC Session 1993-94. Londres: HMSO.
- HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE (2006). *Inquiry into de Scrutiny of Political Honours. Third Special Report of Session 2005-2006*. HC 1020. Londres: HMSO.

- HUSTED, B. (1999). Wealth, Culture, and Corruption, *Journal of International Business Studies*, 30(2), 339-60.
- IPSOS MORI (2002). *Comment on Análisis. Trusting the politicians*, 27 de septiembre, en <http://www.ipsos-mori.com/newsevents/ca/292/Trusting-The-Politicians.aspx> (consultado el 3 de mayo de 2012).
- (2007a). *Attitudes towards party leaders*, 12 junio, en <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=231> (consultado el 3 de mayo de 2012).
- (2007b). *Delivery Index. A New Politics, Some Old Problems*, 14 de septiembre, en <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=199> (consultado el 3 de mayo de 2012).
- IRUJO, J.M. (2005). La caja negra de los partidos, *El País*, 18 de abril.
- IZQUIERDA UNIDA (2004). *Vamos a recuperar tu ilusión. Palabra. Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2004*. Madrid: Izquierda Unida.
- JACOBS, J. B. y F. ANECHIARICO (1992). Blacklisting Public Contractors as an Anti-Corruption and Racketeering Strategy, *Criminal Justice Ethics*, 11(2), 64-76.
- JACOBSON, G. C. (1980). *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press.
- (1990). The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments, *American Journal of Political Science*, 34, 334-62.
- JAYACHANDRAN, S. (2006). The Jeffords Effect, *Journal of Law and Economics*, 49, 397-425.
- JENKINS, G. P. y C. KUO (2007). Information, Corruption, and Measures for the Promotion of Manufactured Exports. En A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon y R. Wintrobe (eds.), *The Economics of Transparency in Politics* (pp. 123-150), Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Company.
- JIMÉNEZ, F. (1994). *Una teoría sobre el escándalo político. Conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX*. Madrid: CEACS.
- (1995). Detrás del escándalo político. Opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX. Barcelona: Tusquets.
- (2004a). The Politics of Scandal in Contemporary Spain. Morality Plays, Social Trust and the Battle for Public Opinion, *American Behavioral Scientist*, 47(8), 1099-1121.
- (2004b). La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones, *Revista Española de Ciencia Política*, 10, pp. 141-170.
- (2007). Escándalos de corrupción y defectos de la financiación de los partidos políticos en España: Situación actual y propuestas, *Studia Politicae*, 12, 67-90.
- JIMÉNEZ, F. y M. CAÍNZOS (2003). Political Corruption in Spain. En M. Bull y J. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics* (pp. 9-23), Londres: Palgrave.
- (2006). How Far and Why Do Scandals Cost Votes?. En J. Garrard y J. Newell (eds.), *Scandals in past and Contemporary Politics* (pp. 194-212), Manchester: Manchester University Press.
- JIMÉNEZ RUIZ, F. J. (2005). *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

- JOHNSON, R. A. (2004). The United States: In Search of the Perfect Law. En R. A. Johnson (ed.), *The Struggle Against Corruption. A comparative study* (pp. 21-52), Nueva York: Palgrave MacMillan.
- JOHNSTON, M. (1996). The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption, *International Social Science Journal*, 149, 321-335.
- (2002). Party Systems, Competition, and Political Checks against Corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption. Concepts & Contexts* (pp. 777-794), New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.
- (2006). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JOHNSTON, R. J. (1985). *The Geography of English Politics*. Londres: Croom Helm.
- JOHNSTON, M. y J. BRADEMÁS (2005). *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*. Lanham (MD): University Press of America.
- JOHNSTON, M. y A. DOIG (1999). Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies. En R. Stapenhurst y S. J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity* (pp. 13-34), Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank.
- JOHNSTON, R. J. y C. PATTIE (1995). The Impact of Spending on Party Constituency Campaigns in Recent British General Elections, *Party Politics*, 1, 261-73.
- JONG-SUNG, Y. y S. KHAGRAM (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption, *American Sociological Review*, 70(1), 136-157.
- KAISER, A. (2002). Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen. En A. Brodocz y G. Schaal (eds.), *Politische Theorien der Gegenwart: Eine Einführung*, vol. 2 (pp. 317-346), Opladen: Leske & Budrich.
- KATZ, R. S. y P. MAIR (eds.) (1992). *Party Organizations. A Data Handbook*. London: Sage.
- (1995). Changing models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1, 5-28.
- KAUFMANN, D. (1998). Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches?. En S. J. Kpundeh e I. Hors (eds.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (pp. 63-82), Issy-les-Moulineaux: United Nations Development Programme/OECD Development Centre.
- (2004). Corruption, Governance and Security: Challenges for the rich countries and the world. *MPRA Working Paper 8207*, Munich: University Library of Munich.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY y M. MASTRUZZI (2008). Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007. *World Bank Policy Research Working Paper 4654*, Washington DC: World Bank.
- (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. *World Bank Policy Research Working Paper 4978*, Washington DC: World Bank.
- (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper 5430*, Washington DC: World Bank.

- KELLY, R. (2011). *Short Money*, House of Commons Standard Note SN/PC/1663. Julio. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- KEY, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- (1966). *The Responsible Electorate*. Nueva York: Vintage Books.
- KING, D. S. (1995). *Actively Seeking Work: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- KIRCHHEIMER, O. (1954). Notes on the political scenen in Western Germany, *World Politics*, 6, 306-321.
- (1966). The transformation of Western Europe Party Systems. En J. LaPalombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development* (pp.177-200), Princeton (NJ): Princeton University Press.
- KLEIN, L. (1999a). Political Party Funding and Campaign Finance in the USA. En K. D. Ewing (ed.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (pp. 103-120), Bolonia: CLUEB.
- (1999b). On the brink of reform: political party funding in Britain, *Case Western Reserve Journal of international Law*, 31(1), 1-46.
- KLIEMT, H. (1990). The Cost of Organizing Social Cooperation. En M. Hechter, K. Opp y R. Wippler (comps.), *Social Institutions: Their Emergence, Maintenance, and Effects* (pp. 61-79), Nueva York: Aldine de Gruyter.
- KLITGAARD, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- (1997). Cleaning Up and Invigorating the Civil Service, *Public Administration and Development*, 17(5), 487-509.
- KLITGAARD, R., R. MACLEAN-ABAROA y H. L. PARRIS (2000). *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington D.C.: World Bank.
- KOHLBERG, L. (1984). *Essays on Moral Development*. Harper and Row: Nueva York.
- KOHN, M. (1989). Introduction. En M. Kohn (ed.), *Cross-national Research in sociology* (pp. 17-33), Newbury Park: Sage.
- KOB, M. (2008). Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), 283-301.
- (2011). *The Politics of Party Funding. State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- KRASNER, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*, 16, 226-246.
- KREPS, D. (1990a). *A Course in Microeconomic Theory*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- (1990b). Corporate Culture and Economic Theory. En J. Alt y K. Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy* (pp. 90-143), Cambridge: Cambridge University Press.
- KREPS, D. y R. WILSON (1982). Reputation and Imperfect Information, *Journal of Economic Theory*, 27, 253-79.
- KRYZANEK, M. J. (2004). *Comparative Politics. A Policy Approach*. Cambridge (MA): Westview Press.
- KUNICOVÁ, J. (2006). Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics. En S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 140-160), Cheltenham: Edward Elgar.

- KUNICOVÁ, J. y S. ROSE-ACKERMAN (2005). Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption, *British Journal of Political Science*, 35(4), 573-606.
- KURER, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement, *Political Studies*, 53(1), 222-239.
- LA PORTA, R., F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER, y R.W. VISHNY (1997). Trust in Large Organizations, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 137(2), 333-338.
- LA RAJA, R. (2008). *Small Change. Money, Political Parties, and Campaign Finance Reform*. Ann Arbor: The University of Michigan.
- LABOUR PARTY (1987). *Election Briefing Book*. Londres: Labour Party.
- (1989a). *Company Donations to the Conservative Party and other Political Organisations*. Septiembre. Information paper núm. 89. Londres: Labour Party.
- (1989b). *Meet the Challenge, Make the Change. A New Agenda for Britain*. Final Report of Labour's Policy Review for the 1990's. Londres: Labour Party.
- (1992). *Manifesto General Elections 1992. It's time to get Britain working again*. Londres: Labour Party.
- (1997). *Manifesto General Elections 1997. New Labour because Britain deserves better*. Londres: Labour Party.
- (1998). *Verbatim Report of the ninety-seventh Conference of the Labour Party*, Wintergardens, Blackpool, 27 septiembre-2 octubre.
- (2001). *Manifesto General Elections 2001. Ambitions for Britain*. Londres: Labour Party.
- (2006). *Labour Party submission to Sir Hayden Phillips' Review on the future of party funding*. North Tyneside: Elanders Hindson Ltd.
- LAEGREID, P. y P. G. RONESS (1999). Administrative Reform as Organized Attention. En M. Egeberg y P. Laegreid (eds.), *Organizing Political Institutions* (pp. 301-330), Oslo: Scandinavian University Press.
- LAMBSDORFF, J. G. (2003a). How Corruption Affects Productivity?, *Kyklos*, 56(4), 459-76.
- (2003b). How Corruption Affects Persistent Capital Flows, *Economics of Governance*, 4(3), 229-44.
- (2007a). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2007b). Invisible Feet and Grabbing Hands: The Political Economy of Corruption and Welfare. En A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon y R. Wintrobe (eds.), *The Economics of Transparency in Politics* (pp. 123-150), Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Company.
- LANCASTER, T. D. y G. R. MONTINOLA (1997). Toward a methodology for the comparative study of political corruption, *Crime, Law & Social Change*, 27, 185-206.
- LAPALOMBARA, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption, *Social Research*, 61(2), 325-350.
- LAPUENTE, V. (2009). ¿Por qué hay tanta corrupción en España?, *El País*, Tribuna, 27 de marzo.
- LAVIER, M. (1998). Party Policy in Britain 1997: Results from an Expert Survey, *Political Studies*, 46, 336-347.

- LEDERMAN, D., N. V. LOAYZA y R. R. SOARES (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter, *Economics and Politics*, 17(1), 1-35.
- LEFF, N. H. (1964). Economic Development through Bureaucratic Corruption, *American Behavioral Scientist*, 8, 8-14.
- LEVI, M. y D. NELKEN (1996). *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Oxford: Blackwell Publishers.
- LI, H., C. XU y H. ZOU (2000). Corruption, Income Distribution, and Growth, *Economics and Politics*, 12(2), 155-181.
- LIBERAL DEMOCRAT PARTY (2001). *Manifiesto General Elections 2001. Freedom, Justice, Honesty*. Londres: Liberal Democrat Party.
- LIJPHART, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review*, 65, 682-93.
- LINDBLOM, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. Nueva York: Free Press.
- LITTLE, W. y E. POSADA-CARBÓ (eds.) (1996). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Londres: Macmillan Press Ltd.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1984). Partidos políticos en España. Evolución y perspectivas. En E. García de Enterría (ed.), *España: un presente para el futuro* (pp. 123-143), Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- LUDLAM, S. (2001). New Labour and the Unions: the End of the Contentious Alliance?. En S. Ludlam y M. J. Smith, *New Labour in Government* (pp. 111-129), Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- LUDLAM, S. y M. J. SMITH (eds.) (2001). *New Labour in Government*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- LYNCH, P. (1998). "Devolution in the UK and new territorial politics", Paper presentado en el *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, Septiembre.
- LYRINTZIS, C. (1984). Political Parties in Post-Junta Greece: A case of 'Bureaucratic Clientelism'?, *West European Politics*, 7(2), 99-118.
- MACEDO DE SOUSA, L. M. (1999). Corruption and Parties in Portugal. *EUI Working Papers 99/29*, Florencia: European University Institute.
- MACTAGGART, F., G. Mulgan y R. Ali (2006). *Parties for Public Good*. Londres: The Young Foundation.
- MADISON, J. (1910). Carta a W.T. Barry, 4 de Agosto de 1822. En G. Hunt (ed.), *The Writings of Madison*, Vol. 3. New York: GP Putnam.
- MAHLER, G. S. (2000). *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- MAIR, P. (2009). The Party System. En M. Flinders, A. Gamble, C. Hay y M. Kenny (eds.), *The Oxford Handbook of British Politics* (pp. 283-301), Oxford: Oxford University Press.
- MÁIZ, R. (2005). El clientelismo de partido y la corrupción política. En M. Caciagli *et al.* (eds.), *Instituciones y procesos políticos* (pp. 363-391), Madrid: CIS.
- MALBIN, M. J. (ed.) (1980). *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- (1984). *Money and Politics in the United States. Financing Elections in the 1980s*. Washington DC: American Enterprise Institute.

- MALAMUD, C. y E. POSADA-CARBÓ (eds.) (2005). *The Financing of Politics: European and Latin American Perspectives*. Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London.
- MALEM, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- MANIN, B. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza.
- MANIN, B., A. PRZEWORSKI y S. C. STOKES (1999). Elections and Representation. En A. Przeworski *et al.* (eds.), *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 29-55), Nueva York: Cambridge University Press.
- MANZANO, D. (2002). Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?, *Zona Abierta*, 100/101, 1-16.
- MARAVALL, J. M. (1997). *Surviving Accountability. EUI Working Paper 46*, Florencia: European University Institute.
- (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- (2007). Accountability and the Survival of Governments. En C. Boix y S. C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 910-939), Oxford: Oxford University Press.
- MARCH, J. G. y J. P. OLSEN (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78, 738-749.
- (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- MARKOVITS, A. S. y M. SILVERSTEIN (1988). *The Politics of Scandal. Power and Process in Liberal Democracies*. Nueva York: Holmes & Meier.
- MARTÍNEZ-COUSINOU, G. (2006). La corrupción política. Nuevas aportaciones para un viejo debate, *Revista de Estudios Políticos*, 133, 197-221.
- (2007). El control de la corrupción política: el fracaso de la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos en España. *IESA-CSIC Working Papers 0307*, Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- MARTÍNEZ-COUSINOU, G. y S. ANDERSSON (2009). El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, 103-126.
- MÉNY, Y. (1996). Fin de Siècle Corruption: Change, Crisis and Shifting Values, *International Social Science Journal*, 149, 309-320.
- (1997). *La corruption dans la vie publique*. París: La Documentation Française.
- MELLOWS-FACER, A. (2005). *General Election 2005*. House of Commons Library, Research paper 05/33. Mayo. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- MILL, J. S. (1846). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. Nueva York: Harper.
- (1991). *On Liberty*. Londres: Routledge.
- MOE, T. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 6, 215-253.
- MONTERO, J. R. (1981). Partidos y participación política: Algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española, *Revista de Estudios Políticos*, 23, 33-72.
- (1994). Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993). En P. del Castillo (ed.), *Comportamiento político y electoral* (pp. 51-124), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- (1998). El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma. En J. Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977- 1997)*(pp. 37-70), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MOODIE, G. C. (1980). On Political Scandals and Corruption, *Government and Opposition*, 15(2), 208-22.
- MOOKHERJEE, D. y I. P. L. PNG (2005). Corruptible Law Enforcers: How should they be Compensated?. En A. Mishra (ed.), *The Economics of Corruption* (pp. 201-222), Nueva Delhi: Oxford University Press.
- MORGAN, B. (2001). General elections results 2001, *House of Commons Library, Research Paper 01/54*. Junio. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- MORTIMORE, R. (1995). Politics and Public Perceptions. En F.F. Ridley y A. Doig (eds.), *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction* (pp. 31-42), Oxford: Oxford University Press.
- MULLARD, M. (2000). New Labour, New Thinking. The Politics, Economics and Social Policy of the Blair Government. Huntington (NY): Nova Science Publishers, Inc.
- MÜLLER, W. C. (2007). Political Institutions and Linkage Strategies. En H. Kitschelt y S. I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (pp. 251-275), Cambridge: Cambridge University Press.
- MUNCK, G. (2001). Game Theory and Comparative Politics. New Perspectives and Old Concerns, *World politics*, 53, 173-204.
- MYRDAL, G. (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Vol. II. Nueva York: Pantheon.
- NACIONES UNIDAS (2003). *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NASSMACHER, K. H. (1993). Comparing Party and Campaign Finance in Western Europe. En A. B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (pp. 233-265), San Francisco: Westview Press.
- (ed.) (2001). *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En R. Austin y M. Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 1-19), Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- (2009). *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- NASSMACHER, H. y K. H. NASSMACHER (2001). Major Impacts of Political Finance Regimes. En K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations of Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (pp. 181-196), Baden-Baden: Nomos.
- NEWELL, J. (2000). Party Finance and Corruption: Italy. En R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption* (pp.61-89), Hampshire: MacMillan Press LTD.
- NEWPOLITICS NETWORK (2003). *Strong Parties. Clean Politics. The case for party funding reform*. Marzo. Londres: New Politics Network.
- NORRIS, P. (1999). New Politicians? Changes in Party Competition at Westminster. En G. Evans y P. Norris (eds.), *Critical Elections. British Parties and Voters in Long-term Perspective* (pp. 22-43), Londres: Sage.

- NORRIS, P. y N. GAVIN (1997). *Britain Votes 1997*. Oxford: Oxford University Press.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991). Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- NORTH, D. y B. WEINGAST (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century Britain, *Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- NYE, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review*, 61, 417-27.
- (1989). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. En A. J. Hedenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 962- 980), New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- OCDE (2008). Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. París: OECD Publications.
- O'DONNELL, G. (1996). Illusions About Consolidation, *Journal of Democracy*, 7(2), 34-51.
- OFOSU-AMAAH, P., R. SOOPRAMANIEN y K. UPRETY (1999). *Combating Corruption. A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and Major International Initiatives*. Washington DC: World Bank.
- O'GORMAN, F. (2001). Patronage and the Reform of the State in England, 1700-1860. En S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European experience in historical and comparative perspective* (pp. 54-76), Cambridge: Cambridge University Press.
- ÖHMAN, M. (2011). Global trends in the regulation of political finance. *Paper prepared for the IPSA-ECPR Joint Conference*, University of Sao Paulo, Brazil.
- ÖHMAN, M. y H. ZAINULBHAI (eds.) (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington DC: International Foundations for Electoral Systems (IFES).
- (2010). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington DC: International Foundation for Electoral Systems.
- O'LEARY, C. (1962). *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*. Londres: Oxford University Press.
- OLIVER, D. (1995). The Committee on Standards in Public Life: Regulating the Conduct of Members of Parliament, *Parliamentary Affairs*, 48(4), 590-601.
- OLSEN, J. P. y G. PETERS (1996). Introduction: Learning from Experience?. En J.P. Olsen y G. Peters (comps.), *Lessons from Experience: Experimental Learning from Administrative Reform in Eight Democracies* (pp. 1-35), Oslo: Scandinavian University Press.
- OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- OVERACKER, L. (1932). *Money in Elections*. New York: MacMillan Company.
- OYEN, E. (ed.) (1990). *Comparative Methodology. Theory and Practice in International Social Research*. Londres: Sage Publications.
- PALDAM, M. (2002). The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, *European Journal of Political Economy*, 18, 215-40.
- PALTIEL, K. Z. (1976). *Party, Candidate, and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration.

- (1980). Public Financing Abroad, Contrasts and Effects. En M. Malbin (ed.), *Parties, Interests Groups and Campaign Finance Laws* (pp. 354-370), Washington DC: American Enterprise Institute.
- PARKER, G. R. (2004). Self-Policing in Politics. The Political Economy of Reputational Controls on Politicians. Princeton: Princeton University Press.
- PARRIS, M. y K. MAGUIRE (2004). Great Parliamentary Scandals. Five Centuries of Calumny, Smear and Innuendo. Londres: Robson Books.
- PARSONS, S. (2005). *Rational Choice and Politics. A Critical Introduction*. Nueva York: Continuum.
- PARTIDO NACIONALISTA VASCO (2004). *Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2004*. En http://www.elpais.com/comunes/2004/elecciones2004/programas/pnv_programa.pdf (consultado el 2 de enero de 2012).
- PARTIDO POPULAR (2004). *Ahora. Programa de Gobierno para todos. Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2004*. Madrid: Partido Popular.
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (2004). *Merecemos una España mejor. Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2004*. Madrid: PSOE.
- PELIZZO, R. (2004). From Principle to Practice: Constitutional Principles and the Transformation of Party Finance in Germany and Italy, *Comparative European Politics*, 2(2), 123-141.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1993). *The Return of Civil Society: The emergence of Democratic Spain*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- PERSSON, T. y G. TABELLINI (2000). *Political Economics, Explaining Economic Policy*. Cambridge (MA) y Londres: The MIT Press.
- PERSILY, N. (2006). The law of American Party Finance. En K. Ewing y S. Issacharoff (eds), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective* (pp. 213-240), Oxford: Hart Publishing.
- PERSSON, T., G. TABELLINI y F. TREBBI (2003). Electoral Rules and Corruption, *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 958-89.
- PETERS, B.G. (1998). *Comparative Politics. Theory and Methods*. Hampshire: Macmillan Press.
- (1999). Institutional Theory and Administrative Reform. En M. Egeberg y P. Laegreid (eds.), *Organizing Political Institutions* (pp. 331-356), Oslo: Scandinavian University Press.
- (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- PETTIT, P. (1996). Institutional Design and Rational Choice. En R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design* (pp.54-89), Cambridge: Cambridge University Press.
- PHILP, M. (1997). Defining Political Corruption. En P. Heywood (ed.), *Political Corruption* (pp. 20-46), Oxford: Blackwell.
- PICCI, L. (2011). *Reputation-Based Governance*. Standford: Standford University Press.
- PIERSON, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *American Political Science Review*, 94(2), 251-66.
- PINTO-DUSCHINSKY, M. (1981). *British Political Finance 1830-1980*. Washington DC y Londres: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

- (1989). Trends in British Political Funding, 1979-84. En H. E. Alexander (ed), *Comparative Political Finance in the 1980s* (pp. 24-50), Cambridge: Cambridge University Press.
- (1994). British party Funding, 1983-1988. En H. Alexander y R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies* (pp. 13-28), Oxford: Westview Press.
- (2002). Financing Politics: A Global View, *Journal of Democracy*, 13(4), 69-86.
- (2008). *Paying for the Party. Miths and realities in British political finance*. Londres: Policy Exchange.
- (2011). *International Comparisons. Study prepared for the Inquiry into Party Funding*, United Kingdom Committee on Standards in Public Life, en http://www.public-standards.org.uk/Library/Pinto_Duschinsky_International_Comparisons_August_2011.pdf (consultado el 31 de enero de 2012).
- PONCE, A. F. y S. SCARROW (2011). Who gives? Partisan Donations in Europe, *West European Politics*, 34(5), 997-1.020.
- POPE, J. (2000). *The TI Source Book*. Berlín: Transparencia Internacional.
- (1999a). Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector. En R. Stapenhurst y S. J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity* (pp. 105-116), Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank.
- (1999b). Elements of a Successful Anticorruption Strategy. En R. Stapenhurst y S.J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity* (pp. 97-104), Washington DC: Economic Development Institute of the World Bank.
- PRESTON, P. (1986). *The Triumph of Democracy in Spain*. Londres: Methuen.
- PRUD'HOMME, R. (1995). The dangers of decentralization, *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- PRZEWORSKI, A. y H. TEUNE (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Florida: rieger Publishing Company.
- PRZEWORSKI, A., S. STOKES y B. MANIN (eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- PUJAS, V. y M. RHODES (1998). Party Finance and Political Scandal in Latin Europe. *EUI Working Paper 98/10*, Florencia: European University Institute.
- (1999). Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France, *West European Politics*, 22(3), 41-63.
- (2002). Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts & Contexts* (pp. 739-760), New Brunswick (NJ): Transaction.
- (2005). Party Finance, Corruption and Scandal: Commonalities and Contrasts in Southern Europe. En C. Malamud y E. Posada-Carbó (eds.), *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives* (pp. 68-92), Londres: Institute for the Study of the Americas.
- RASMUSEN, E. (1989). *Games and Information. An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell.
- RHODES, M. (1997). Financing party politics in Italy. A case for systemic corruption, *West European Politics*, 20(1), 54-80.

- RICHTER, W. L. y F. BURKE (Eds.) (2007). *Combating Corruption, Encouraging Ethics. A Practical Guide to Management Ethics*. Lanham (MD): Rowman & Littlefield.
- RIDLEY, F. F. y A. DOIG (ed.) (1995). *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction*. Oxford: Oxford University Press.
- RIKER, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- ROADY, E. E. (1952). Floria's New Campaign Expense Law and the 1952 Democratic Gubernatorial Primaries, *American Political Science Review*, 48, 475-96.
- ROBERTSON, K.G. (1999). *Secrecy and Open Government*. Hampshire: MacMillan Press LTD.
- ROBINSON, E. (2007). *The Future of Political Parties*. Londres: Unlock Democracy.
- ROBLES, A. y J. ÁLVAREZ JUNCO (1996). *Política en penumbra: patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI.
- ROCK, M. (2009). Corruption and Democracy, *Journal of Development Studies*, 45(1), 55-75.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. (2011). *Contabilidad y financiación de los partidos políticos*. Valencia: Edición Fiscal CISS.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2001). Trust, honesty and corruption: Reflection on the state-building process, *European Journal of Sociology*, 42(3), 526-570.
- (ed.) (2006a). *International Handbook on the Economic of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- (2006b). Political Corruption and Reform in Democracies: Theoretical Perspectives. En J. Kawata (ed.), *Comparing Political Corruption and Clientelism* (pp. 45-62), Aldershot: Ashgate.
- ROTHSTEIN, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- ROUSSO, A. y F. STEVES (2006). The effectiveness of anticorruption programs: preliminary evidence form the post-communist transition countries. En S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 247-277), Cheltenham: Edward Elgar.
- RUBINSTEIN, W. D. (1983). The End of "Old corruption" in Britain 1780-1860, *Past and Present*, 101, 55-86.
- SAALFELD, T. (2000). Court and parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany. En R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption* (pp. 89-122), Hampshire: MacMillan Press LTD.
- SALMON, P. y A. WOLFELSPERGER (2007). Acquiescence to Opacity. En A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon y R. Wintrobe (eds.), *The Economics of Transparency in Politics* (pp. 11-35), Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2000). El dilema del prisionero, *El País*, 6 de febrero.
- SÁNCHEZ GARCÍA, N. (2007). El control de las cuentas de los partidos políticos, *Auditoría Pública*, 43, 9-30.

- SANDHOLTZ, W. y M. GRAY (2003). International Integration and National Corruption, *International Organization*, 57(4), 761-800.
- SAPPINGTON, D. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives*, 5, 45-66.
- SARTORI, G. (1962). *Democratic Theory*. Detroit: Wayne State University Press.
- (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1987). *The Theory of Democracy Revisited (II)*. Chatham (NJ): Chatham House Publishers, Inc.
- SCARROW, S. E. (2004). Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context, *Party Politics*, 10(6), 653-75.
- (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?, *West European Politics*, 29(4), 619-639.
- SCHARPF, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder (CO): Westview Press.
- SCHNEIDER, H. P. (1989). The new German system of party funding: the Presidential committee report of 1983 and its realization. En H. E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s* (pp. 220-235), Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, J. A. (1942/1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.
- SCOTT, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, Inc.
- SENEDE, I. (1991). Contemporary Theory of Institutions in Perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 3, 379-402.
- SEYD, P. y P. WHITELEY (2001). New Labour and the Party: Members and Organization. En S. Ludlam y M. J. Smith (eds.), *New Labour in Government* (pp. 73-92), Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- (2004). From disaster to landslide. The case of the British Labour Party. En K. Lawson y T. Poguntke (eds.), *How Political Parties Respond. Interest aggregation revisited* (pp. 41-60), Londres: Routledge.
- SHARE, D. (1986). *The making of Spanish Democracy*. Nueva York: Praeger Publishers.
- SHAW, E. (1994). *The Labour Party since 1979*. Londres: Routledge.
- SHEPSLE, K. A. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, *American Journal of Political Science*, 23(1), 27-59.
- (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics* (pp.51-82), Nueva York: Agathon.
- (2003). Acuerdos políticos en los marcos institucionales. En R. E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 283-299), Barcelona: Gedisa.
- (2006). Rational Choice Institutionalism. En R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 23-38), Oxford: Oxford University Press.
- SHEPSLE, K. A. y M. S. BONCHEK (1997). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. Nueva York: WW. Norton & Company, Inc.
- SIR HAYDEN PHILLIPS (2006). The Review of the Funding of Political Parties. An Interim Assessment. Octubre. En: <http://www.official->

- documents.gov.uk/document/other/0117037184/0117037184.pdf (consultado el 20 de enero de 2013).
- (2007a). *Strengthening Democracy: Fair and Sustainable Funding of Political Parties. The review of the Funding of Political Parties*. Marzo. En http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080726235533/http://www.partyfundingreview.gov.uk/files/strengthening_democracy.pdf (consultado el 20 de marzo de 2012).
- (2007b). *Proposals for the funding of political parties: draft agreement put to political parties*. Agosto. En http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080726235533/http://www.partyfundingreview.gov.uk/files/IPT_Draft_Agreement.pdf (consultado el 20 de marzo de 2012).
- (2010). *Inter-Party Talks on Funding of Political Parties 2007. Agenda, Papers and Minutes*. Marzo. Londres: Parliament.
- SKOCPOL, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, T. (1995). Political Sleaze in Britain: Causes, concerns and cures, *Parliamentary Affairs*, 48(4), 551-562.
- SMILOV, D. y J. TOPLAK (2007). *Political Finance and Corruption in Eastern Europe. The Transition Period*. Alershot: Ashgate.
- SOLER, M. (1999). The Funding of Political Parties in Spain. En K. D. Ewing (ed.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond* (pp. 31-44), Bolonia: CLUEB.
- (2001). *Campañas electorales y democracia en España*. Castellón: Universitat Jaume I.
- STEINMO, S., K. THELEN y F. LONGSTRETH (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOKES, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competitions and National Elections, *American Political Science Review*, 63, 368-377.
- STRATMANN, T. (2002). Can Special Interests Buy Congressional Votes? Evidence from Financial Services Legislation, *Journal of Law and Economics*, 45, 345-74.
- (2003). "Do Strict Electoral Campaign Finance Rules Limit Corruption?", CESifo DICE Report, vol. 1, pp. 24-27, en <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1193636.PDF> (consultado el 11 de febrero de 2012).
- (2006). Contribution Limits and the Effectiveness of Campaign Spending, *Public Choice*, 129(3-4), 461-474.
- (2010). Do Low Contribution Limits Insulate Incumbents from Competition?, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 9, 125-40.
- STRAW, J. D. HENDERSON y D. FOSTER (1996). *New politics new Britain. Restoring trust in the way we are governed*. Septiembre. Londres: The Labour Party.
- STREECK, W. y K. THELEN (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. En W. Streeck y K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39), Oxford: Oxford University Press.
- SUMMERS, M. (1987). *The Plundering Generation: Corruption and the Crisis of the Union, 1849-1861*. New York: Oxford University Press.
- SUNDSTRÖM, A. (2011). Towards an understanding of gendered networks and corruption. *COG Institute Working Papers* 9/2011, Gothenburg: Quality of Government Institute.

- SWAMY, A., S. KNACK, Y. LEE y O. AZFAR (2001). Gender and Corruption, *Journal of Development Economics*, 64, 25-55.
- TAVIS, M. (2007). Clarity of Responsibility and Corruption, *American Journal of Political Science*, 51(1), 218-229.
- THELEN, K. y S. STEINMO (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. En S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32), Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMPSON, J. B. (2000). *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge: Polity.
- THORPE, A. (2001). *A History of the British Labour Party*. Hampshire: Palgrave.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2004). *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- (2006). *Corruption and the Funding of UK Political Parties*. Octubre. Londres: Transparency International.
- (2007). *Global Corruption Report 2007. Corruption and Judicial Systems*. Berlín: Transparency International y Cambridge University Press.
- TREISMAN, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study, *Journal of Public Economics*, 76, 399-457.
- TSEBELIS, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley (CA): University of California Press.
- (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- TULLOCK, G. (2005). *The rent-seeking society*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc.
- (1989). *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Norwell (MA): Kluwer Academic Publishers.
- TYRIE, A. (2006). *Clean Politics* (Conservative Party statement on party funding), 20 de marzo, en <http://www.conservatives.com/pdf/cleaninguppolitics.pdf> (consultado el 1 de enero de 2013).
- USLANER, E. (2005). Trust and Corruption. En J. G. Lambsdorff, M. Schramm y M. Taube (ed.), *The New Institutional Economics of Corruption. Norms, Trust, and Reciprocity* (pp. 76-92), Londres: Routledge.
- VAN BIEZEN, I. (2004). Political Parties as Public Utilities, *Party Politics*, 10(6), 701-722.
- VAN KLAVEREN, J. (1989). Corruption as a historical phenomenon. En A. J. Hedenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 72-83), New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- VAN RIJCKEGHEM, C. y B. WEDER (2001). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service affect Corruption, and by How Much?, *Journal of Development Economics*, 65(2), 307-331.
- VANUCCI, A. (2000). Corruption, Political Parties, and Political Protection. *EUI Working Paper 2000/62*, Florencia: European University Institute.
- VILLORIA, M. (2000). *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- VOIGT, S. (1999). *Explaining Constitutional Change*. Cheltenham: Edward Elgar.

- WALECKI, M. (2004). "Political Money and Corruption", en Transparency International, *Global Corruption Report 2004*, Londres, Pluto Press.
- WALKER, A. (2000). The Political Parties, Election and Referendum Bill: Donations. *Research Paper 00/2*, 7 de enero, Londres: Parliament and Constitution Centre.
- WARREN, M. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy?, *American Journal of Political Science*, 48(2), 327-342.
- WEBB, P. (2000). *The Modern British Party System*. Londres: Sage Publications.
- WEIMER, D. L. (1995). *Institutional Design*. Dordrecht: Kluwer.
- WEINGAST, B. R. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 1-31.
- (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. En R. E. Goodin y H. Klingemann (comp.), *A New Handbook of Political Science* (pp. 167-190), Oxford: Oxford University Press.
- WHITE, I. (2006). Power to the People: the Report of Power, an Independent Inquiry into Britain's Democracy. *House of Commons Standard Note SN/PC/3948*. Marzo. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- WHITE, I. y P. LESTER (2007). Loans to political parties. *House of Commons Standard Note SN/PC/3960*. Febrero. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- WIARDA, H. J. (2007). *Comparative Politics, Approaches and Issues*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- WILKS-HEEG, S. (2008). *Purity of Elections in the UK. Cause for concern*. York: The Joseph Rowntree Reform Trust LTD, en [http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/3/35/Purity of Elections in the UK.pdf](http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/3/35/Purity_of_Elections_in_the_UK.pdf) (consultado el 27 de agosto de 2012).
- WILLIAMS, R. (1999). New Concepts for Old?, *Third World Quarterly*, 20(3), 503-13.
- (2000). *Party Finance and Political Corruption*. Hampshire: MacMillan Press LTD.
- WILSON, F. L. (1996). *Concepts and Issues in Comparative Politics*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- WINSTONE, R. (2002). Donations to Members: Disclosure under the Political Parties Elections and Referendum Act 2000. *House of Commons Standard Note SN/PC/1119*. Junio. Londres: Parliament and Constitution Centre.
- WOLF, S. y D. SCHMIDT-PFISTER (eds.) (2010). *International Anti-Corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration, and Culture*. Berlín: Nomos Publishers.
- WUNSCH, J. S. y D. OLOWU (1990). *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*. Boulder (CO): Westview Press.
- YANG, D. (2006). The economics of Anti-corruption: lessons from widespread customs reform. En S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 512-545), Cheltenham: Edward Elgar.
- YOUNG, L. (2004). Political Parties as Membership Organizations. En W. Cross (ed.), *Political Parties* (pp. 14-32), Vancouver: UBC Press.
- ZHANG, J. y Z. ZHANG (2009). Applying E-Government Information System for Anti-corruption Strategy, *Paper presentado en la International Conference on Management of e-Commerce and e-Government*, 16-19 Septiembre, pp.112-115.

ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LOS ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN QUE APARECEN EN EL TEXTO

A) CASO ESPAÑOL

Septiembre 1984	Caso <i>Contratas irregulares en ayuntamientos</i>	Surge cuando una serie de directivos despedidos por una de las concesionarias de contratas de ayuntamientos presididos por socialistas (Murcia, Lorca, Elche, Ceuta, Mérida, Mahón, Madrid, Castellón, Valencia y Alicante), insinuaron la existencia de comisiones ilegales de esta empresa hacia el PSOE. En ese mismo mes aparecen noticias en las que se ve la envergadura del problema de la financiación del PSOE: “Altos responsables del PSOE y de la UGT han organizado en los últimos años aproximadamente una docena de proyectos empresariales, destinados a recaudar fondos para el partido y el sindicato. Dichas empresas, que desarrollan sus actividades al amparo de las denominaciones registradas legalmente, tienen una característica común, que es la escasa o nula rentabilidad obtenida en casi todos los terrenos abordados” (<i>El País</i> , 21/9/1984). Este caso da lugar a la presentación por parte del grupo parlamentario Coalición Popular de una Proposición no de Ley a través de la cual se solicita que el Tribunal de Cuentas fiscalice las condiciones en las que se ha producido la adjudicación de las contratas. Finalmente esta no se produce. A cambio se crea una Comisión de Investigación.
Noviembre 1984	Caso <i>Flick</i>	Caso de financiación irregular surgido en Alemania en 1981 con importantes implicaciones sobre líderes políticos como Helmut Kohl. Tuvo importantes repercusiones en España a partir de 1984. Según una noticia publicada en La Vanguardia el 2 de noviembre, uno de los investigados en Alemania por este caso de financiación irregular acusaba a Felipe González y al PSOE de haber recibido dinero negro procedente del Consorcio Flick directamente y a través de fundaciones alemanas. Este escándalo provocó la célebre frase de Felipe González en el Parlamento: “No he recibido ni un marco alemán, ni de Flick, ni de Flock” (DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre, p. 7.436). Para dilucidar los hechos se creó una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos. Finalmente se concluyó que no existían implicaciones del PSOE en las acusaciones que se le imputaban.
Diciembre 1989	Caso <i>Juan Guerra</i>	Escándalo de corrupción individual aunque con implicaciones sobre las finanzas del PSOE. Juan Guerra, hermano del entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, fue contratado por el PSOE para trabajar en una delegación del Gobierno en Andalucía en calidad de asistente de su hermano. El despacho era utilizado para actividades diferentes a las asignadas, lo que le valió a Juan Guerra para ser acusado y juzgado por los delitos de cohecho, malversación de fondos y usurpación de funciones. En 1995 fue condenado por delito fiscal a dos penas de un año de prisión menor cada una y a pagar 92 millones de pesetas.
	Caso <i>Casinos</i>	El escándalo surge cuando Jaume Sentís, ex director financiero de Casinos-Inverama, denunció que el presidente de la sociedad Artur Suqué desvió unos 3.000 millones de pesetas, mil de los cuales habrían ido a parar a manos de altos cargos de CIU. Finalmente el caso fue archivado.

Marzo 1990	Caso <i>Tragaperras del PNV</i>	Trama descubierta por miembros del sindicato ESAN de la Ertzaintza que habían trabajado en el departamento del Juego del Gobierno vasco. El fraude consistía en conceder licencias de máquinas tragaperras sin seguir los cauces legales, a través de las cuales personas relacionadas con el PNV obtuvieron unos beneficios de entre 3.500 y 5.500 millones de pesetas. El principal implicado por este escándalo fue José Ortuondo, que dirigía el Departamento del Juego. La juez instructora del caso lo cerró en junio de 1993 al no hallar indicios de que se hubiera cometido delito.
Abril 1990	Caso <i>Naseiro</i>	Se produce a partir de una investigación judicial relacionada con el tráfico de drogas, pero las escuchas de la policía descubren indicios de operaciones ilegales destinadas a forzar a empresas inmobiliarias a pagar al PP para poder construir. En el caso estuvieron implicados, entre otros, Rosendo Naseiro, ex tesorero del PP y hombre de confianza de Manuel Fraga, el diputado popular, Ángel Sanchís, y el concejal del Ayuntamiento de Valencia, Salvador Palop. En junio de 1992 el caso se archivó cuando el Tribunal Supremo rechazaba la prueba inculpatoria principal del caso: la grabación de las conversaciones telefónicas.
Mayo 1991	Caso <i>Filesa</i>	Escándalo de financiación irregular vinculado al PSOE. Tres empresas (Filesa, Malesa y Time Export) cobraron entre 1988 y 1990 importantes cantidades de dinero en concepto de estudios de asesoramiento para destacados bancos y empresas de primera línea que nunca llegaron a realizarse. Entre las personas vinculadas a estas operaciones se encontraban el diputado socialista por Barcelona, Carlos Navarro, y el responsable de finanzas del PSOE, Guillermo Galeote, quienes dimitieron de sus cargos en 1993. La sentencia del Tribunal Supremo 1/1997, de 28 de octubre condenó entre otros a Carlos Navarro, a Luis Olveró, a Alberto Flores, a Aída Álvarez y a José María Salas por delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita y delito contra la Hacienda Pública. Algunos de los condenados fueron indultados en 2000.
Febrero 1992	Caso <i>Mariano Rubio</i>	Mariano Rubio, el entonces gobernador del Banco de España fue uno de los implicados por el caso Ibercorp. Según la acusación del diario El Mundo, este había recibido beneficios de De la Concha, director de Ibercorp, por una venta masiva de acciones de Sistemas Financieros. En 1994, aparece en los medios de comunicación determinada información sobre una cuenta del antiguo despacho de De la Concha que podía ser de titularidad de D. Mariano Rubio. A raíz de esto se crea una Comisión de Investigación parlamentaria para dilucidar la evolución de su patrimonio. Finalmente, en 1999 fue a la cárcel por el caso Ibercorp, acusado de delito fiscal, cohecho, negociación prohibida a funcionarios, uso de información privilegiada y tráfico de influencias.
Mayo 1992	Caso <i>AVE</i>	Caso desglosado del caso Filesa por el Tribunal Supremo en 1994 para investigar posibles vías de financiación irregular del PSOE, en concreto, las supuestas comisiones pagadas por la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Entre los acusados están algunos de los imputados por Filesa, como el ex diputado Carlos Navarro, Luis Olveró, la ex responsable de finanzas del PSOE Aída Álvarez y Miguel Molledo. En noviembre de 2008 la Sala Penal del Tribunal Supremo condenó a estos dos últimos a penas de seis meses de prisión por delito de falsedad en documento mercantil (El País, 14/11/2008).

<p style="text-align: center;">Noviembre 1993</p>	<p>Caso Roldán</p>	<p>Caso de corrupción individual, aunque con implicaciones para el PSOE. El 23 de noviembre de 1993, Diario 16 desvela el gravísimo caso de corrupción en el que se hallaba envuelto Luis Roldán, director general de la Guardia Civil, desde 1986. En 1993 fue destituido de su cargo e investigado en una Comisión Parlamentaria. Sus actividades provocaron, además, la destitución de varios miembros de la Guardia Civil y afectaron a la carrera política de otras personalidades, como el ex presidente de Navarra, Gabriel Urralburu. En abril de 1994, Roldán se fugaba, lo que le costaría el cargo al entonces Ministro del Interior, Antonio Asunción. En febrero de 1995 fue capturado y posteriormente condenado en 1998 por la Audiencia Provincial de Madrid a 28 años de cárcel por los delitos de malversación de fondos públicos, cohecho, estafa y fraude fiscal. La sentencia, que fue confirmada y ampliada en 1999 hasta los 31 años por el Tribunal Supremo, además le imponía una multa de 1.600 millones y una indemnización al Estado de 578,9 millones, que no se han hecho efectivas. Desde abril de 2005 gozaba de un régimen penitenciario mixto que le permitía salir de la cárcel para trabajar, y en marzo de 2010 salía definitivamente de la misma tras cumplir tan solo la mitad de su condena y sin haber devuelto el botín obtenido (El País, 20/03/2010).</p>
<p style="text-align: center;">Octubre 1994</p>	<p>Caso de la Rosa</p>	<p>Empresario español al que se le acusa en 1994 de haber realizado operaciones irregulares durante la etapa en la que presidió el Gran Tibidabo, y de haber usado de forma irregular los 1.000 millones de aval que le concedió el Parlamento de Cataluña para financiar las obras de dicho parque de ocio. Pasó varios meses en la cárcel en 1994. También fue acusado en 1998 por desviar 21.000 millones de pesetas del grupo KIO a cuentas suizas y norteamericanas. Ingresó en prisión por este caso en 2003 (El País, 26/02/2003). En 2008 es condenado nuevamente a 4 años y 8 meses de prisión por el caso Croesus, derivado del caso KIO. Tras declaraciones realizadas por De la Rosa en 1994 y 1995, se sospecha de la conexión entre este empresario y la financiación de CIU, y de otras formaciones políticas. Por ello se pide su comparecencia por parte de IU y de ERC en la Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos que en esos momentos estaba trabajando. Pese a que inicialmente todas las formaciones apoyaron la comparecencia de De la Rosa, finalmente PSOE, PP, CIU y PNV se negaron, una vez que el empresario había declarado públicamente que podría “tirar de la manta” (DSCD. Comisiones, 20/06/1995. Num. 527).</p>
<p style="text-align: center;">Mayo 1995</p>	<p>Caso Sóller</p>	<p>Este escándalo surge cuando se detecta un cheque bancario de la Sociedad Túnel de Sóller por valor de 5 millones de pesetas en la contabilidad de una empresa de publicidad (IZY), que realiza de manera habitual campañas electorales del PP y de las instituciones regionales. Todo ello lleva a la apertura de diligencias por parte del Tribunal Supremo para dilucidar si el Gobierno insular del PP había actuado desde 1988 de manera ilegal en las concesiones y prórrogas de las obras del Túnel Sóller en Mallorca. Obras que fueron adjudicadas al empresario Antonio Cuart, socio del presidente balear, Gabriel Canellas, quien dimite después de fuertes presiones por parte de su partido. Finalmente, el 24 de julio de 1997 se hace pública la sentencia condenatoria. No obstante, se dictaminó la prescripción de la sanción penal por el delito de cohecho.</p>

Septiembre 1996	Caso <i>Eduard Serra</i>	Primer escándalo del Gobierno de Aznar. El 2 de septiembre de 1996 se publicaba en el diario El Mundo la supuesta relación entre el Ministro de Defensa del nuevo Gobierno del PP, Eduard Serra (ministro independiente), y el pago a Luis Roldán (ex director de la Guardia Civil y acusado de corrupción) de comisiones por parte de la empresa constructora que había presidido el citado ministro hasta 1995. Este, apoyado por el Gobierno de Aznar, negó ante los medios y en sede parlamentaria que la empresa hubiera dado comisiones a Roldán bajo su presidencia, aunque sí con anterioridad. Además, argumentó que el escándalo había saltado justo cuando el Gobierno se había negado a desclasificar los papeles del CESID, que eran clave para el juicio contra los GAL, y que los grupos contrarios a tal decisión eran los que ahora le tomaban a él como “cabeza de turco”. La única consecuencia política fue la dimisión como parlamentario de Luis Ramallo, del PP, por haber pedido públicamente la dimisión del Ministro de su Gobierno y desviarse de la posición de su partido en esta y otras cuestiones.
Marzo 1997	Caso <i>Diputación de Zamora</i>	Caso relacionado con la supuesta financiación ilegal del PP mediante el cobro de comisiones por la adjudicación de obras públicas. Tiene su origen en la denuncia por parte del ex presidente de la Diputación de Zamora, que fue posteriormente expulsado del PP por desvelar presuntas irregularidades. Tal denuncia fue avalada por el ministerio fiscal, pasó por el Tribunal Supremo por afectar a un senador y a un diputado del PP, volvió de nuevo a los juzgados de Zamora por la renuncia inmediata a sus escaños de estos dos parlamentarios, y dio lugar a interesantes testimonios como el del constructor que reconoció ante el Supremo haber entregado, junto con otros dos colegas, un cheque a José María Aznar para financiar su campaña a la presidencia de Castilla y León en 1987. En su instrucción sumarial se implicaron a 33 ex altos cargos del PP y a empresarios zamoranos por presuntos delitos continuados de prevaricación, cohecho y usurpación de funciones en la adjudicación de obras y servicios en la Diputación Provincial de Zamora en la década de los ochenta. Pese a ello, fue archivado por el juez a los cinco años de iniciada la investigación judicial, siendo la primera vez que se tarda tanto tiempo para decidir el archivo de una causa (El País, 19/06/2002).
Julio 1997	Caso <i>Lacalle</i>	Se trata de una pieza separada del caso KIO, relacionado con los negocios fraudulentos de Javier de la Rosa. En julio de 1997 el fiscal anticorrupción decidía investigar las relaciones financieras entre Javier de la Rosa y el PP, puestas de manifiesto después de que el dirigente conservador catalán Enrique Lacalle reconociera haber recibido aportaciones del financiero entre 1989 y 1993. En la investigación sobre el caso KIO aportada por la Audiencia Nacional se confirmaba que De la Rosa había realizado ingresos en las cuentas de Lacalle. No obstante, en febrero de 1998, la juez de la Audiencia Nacional decide archivar el caso por falta de pruebas que confirmasen que tal dinero procedía de la empresa KIO, y por prescripción del delito, en caso de que este fuera un caso de delito electoral.

<p style="text-align: center;">Febrero 1998</p>	<p>Caso Tomey</p>	<p>El escándalo surge cuando la fiscalía acusa a Francisco Tomey, Presidente de la Diputación de Guadalajara desde 1983, Senador del PP y Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de España de falsificar el presupuesto de la Diputación ocultando presuntamente un déficit de 3.500 millones de pesetas. El acusado y el Gobierno del PP niegan que exista corrupción es este caso aduciendo que se trata de un error contable y no intencionado. Desde el PSOE se exige la dimisión de Tomey. El Tribunal de Cuentas, la fiscalía anticorrupción entran a investigar el caso. El propio PP también realiza una investigación interna. Finalmente, en mayo de 1999, el Tribunal Supremo archiva el caso al no apreciarse delito imputable a Tomey y sí al interventor de la Diputación, fallecido poco después de saltar el escándalo.</p>
<p style="text-align: center;">Abril 1999</p>	<p>Caso Pallerols</p>	<p>Caso que recibe su nombre por Fidel Pallerols, empresario andorrano máximo responsable y administrador del grupo de empresas CEI, que impartían cursos de formación para parados. Entre 1994 y 1999 estas recibieron 1.473 millones de pesetas (8,85 millones de euros) del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña para realizar 376 cursos de formación a parados cofinanciados por el Fondo Social Europeo. Parte del dinero recibido (el 10% del mismo) se empleó en la financiación ilegal de UDC, una cuestión abiertamente reconocida por el líder del partido, Josep Antoni Duran Lleida. En enero de 2013, trascurridos 14 años desde el comienzo de la investigación, la sentencia confirma la financiación ilegal de CDC, si bien el caso se cierra tras llegarse a un acuerdo entre la fiscalía y los abogados. El Partido acepta pagar una indemnización de casi 400.000 euros a cambio de que los acusados obtengan penas mínimas que les eviten el ingreso en prisión. La totalidad del importe se obtiene de un préstamo concedido unos días antes por una entidad bancaria catalana. No se asume ningún tipo de responsabilidad política por parte del dirigente de UDC (El País, 12/01/2013).</p>
<p style="text-align: center;">Junio 2001</p>	<p>Caso Gescartera</p>	<p>Gescartera era una empresa de servicios de inversión que, pese a actuar fraudulentamente, superó todos los controles de la CNMV y del Ministerio de Economía del Gobierno de Aznar para lograr la categoría de Agencia de Valores. Desde primera hora ingresaron en prisión provisional el dueño de Gescartera, Antonio Camacho, y su presidenta, que a su vez era la hermana del entonces Secretario de Estado de Hacienda. De hecho, este fue la primera y única víctima política del caso Gescartera, obligado a dimitir por su relación con los dos anteriores. En junio de 2007 se inicia el juicio, seis años después del escándalo. Se imponen penas de prisión severas contra los imputados directamente con Gescartera, pero no se imputa a ningún cargo del PP. De hecho, el juicio finaliza sin que se aclare el papel de la CNMV en el fraude y sin que se le pida explicaciones al Ministro de Economía, Rodrigo Rato, sobre por qué firmó el ascenso de Gescartera a Agencia de Valores.</p>

<p style="text-align: center;">Febrero 2005</p>	<p>Caso del tres por ciento</p>	<p>El escándalo surge a raíz de las acusaciones lanzadas por el presidente de la Generalitat de Cataluña, Pasqual Maragall, del PSC, el 24 de febrero, sobre el supuesto cobro de comisiones del 3% por la adjudicación de obras públicas, por parte de los Gobiernos de CIU. Tras esto, en marzo de 2005, la fiscalía abre diligencias para investigar el presunto pago de comisiones en obras de rehabilitación de viviendas sociales a raíz de la denuncia de un constructor barcelonés que aseguraba haber pagado el 20% de comisión por realizar obras para la empresa pública catalana Adigsa. Esta denuncia dio paso a una querrela de la fiscalía contra ocho personas, entre ellas cargos de CIU que trabajaban en Adigsa y constructores. Dicha querrela todavía se está instruyendo (El Mundo, 24/11/2012).</p> <p>Paralelamente, la acusación vertida por Maragall genera una crisis política en Cataluña. El PP decide presentar una moción de censura a Pasquall Maragall si este no explicaba su acusación; CIU, por su parte, amenazó con obstaculizar las votaciones sobre el Estatuto de Cataluña si Maragall no pedía perdón y se retractaba de lo dicho. Finalmente, aunque se plantea una querrela por injurias por parte de CIU y una moción de censura por parte del PP, Maragall acaba pidiendo perdón por la crisis suscitada a raíz de su acusación. Tras esto, CIU retira la querrela y el PP retira la moción de censura, poniéndose fin a la crisis política del tres por ciento. A partir de ahí Maragall y el tripartito tratan de liderar la introducción de mecanismos de transparencia en las instituciones catalanas.</p>
<p style="text-align: center;">Noviembre 2005</p>	<p>Caso Malaya</p>	<p>Se trata de la mayor trama de corrupción municipal e inmobiliaria de la democracia. Comenzó en noviembre de 2005 y su punto de partida estuvo en la operación «Ballena Blanca» (2003), el caso de blanqueo de capitales más importante destapado en Europa hasta la fecha. En este —que supuso la desarticulación de un despacho de abogados de Marbella en el que se canalizaban inversiones millonarias de grupos relacionados con el crimen organizado— se interceptaron una serie de conversaciones telefónicas relacionadas con otros casos de corrupción urbanística en la Costa del Sol. El balance del caso Malaya no tienen parangón: 2.400 millones de euros blanqueados y un total de 95 imputados, entre los que se encuentran tres ex alcaldes de Marbella, concejales de diferentes formaciones, empresarios, abogados y el presunto cerebro de la trama, el ex asesor de Urbanismo del fallecido Jesús Gil, Juan Antonio Roca, al que solicitan 30 años de prisión por blanquear alrededor de 240 millones de euros. Tras cinco años de instrucción, en mayo de 2010 comenzaba el juicio oral contra un total de 95 procesados y en julio de 2012, la causa quedaba vista para sentencia tras 199 sesiones.</p> <p>De este caso se abren distintas piezas, entre ellas el denominado caso Pantoja, que actualmente está siendo juzgado, en el que se analiza la supuesta trama urdida por el exalcalde marbellí Julián Muñoz, del Grupo Independiente Liberal (GIL) para ocultar un patrimonio ilícito de 3,5 millones de euros, obtenido en los años en que estuvo vinculado al Ayuntamiento de Marbella (1991-2006). Según la Fiscalía, el ex regidor se sirvió de su ex esposa Mayte Zaldívar y de la que fue su compañera sentimental, Isabel Pantoja, para ocultar los fondos.</p>

Enero 2012	<p>Caso Bárcenas</p>	<p>Caso que surge a partir de las investigaciones sobre el ex tesorero nacional del PP, Luis Bárcenas, por su supuesta implicación en el caso Gürtel, una trama de corrupción que salpica a cuatro comunidades autónomas y numerosos ayuntamientos gobernados por dicho partido desde 2009. Si bien desde esos momentos se arrojaron dudas sobre la supuesta contabilidad ilegal del PP, fue a partir del 31 de enero de 2013, cuando esta cuestión adquiriría las dimensiones de escándalo nacional, tras la publicación en el diario El País de la supuesta contabilidad manuscrita de los tesoreros del PP entre 1990 y 2008, donde se reflejaba el pago reiterado de sobresueldos a distintos cargos del partido. En la citada contabilidad se recogían, asimismo, donativos realizados por empresarios de la construcción, algunos de ellos imputados por el caso Gürtel, y que en ocasiones sobrepasaban la cuantía máxima legal permitida de 100.000 euros para las donaciones a los partidos. El PP ha negado en todo momento que se financie de forma ilegal y ha rechazado la veracidad de la supuesta contabilidad oculta publicada en la prensa. Actualmente es la Audiencia Nacional quien se está encargando del caso Bárcenas, como una parte separada del caso Gürtel. En marzo de 2013, la Fiscalía Anticorrupción hallaba nuevos indicios que acreditaban la financiación ilegal del PP a través de la red Gürtel. Asimismo, la investigación ha revelado que este partido ingresó durante 20 años donaciones superiores a la cuantía permitida legalmente. A finales de abril de 2013 la policía ratificaba en un informe pericial entregado al juez Ruz, que Bárcenas es el autor de los manuscritos publicados en El País.</p>
------------	-----------------------------	---

B) CASO BRITÁNICO

Junio 1991	Escándalo de la compra-venta de títulos nobiliarios	A raíz de la publicación de un informe realizado por la Labour Research Organisation (financiada por los sindicatos) —en el que se afirma que de los 147 empresarios a los que el Gobierno de Thatcher había concedido un título nobiliario o un peerage entre 1979 y 1990, 68 estaban relacionados con empresas que habían donado previamente grandes cantidades de dinero al Partido Conservador— se acusa a los tories de compra-venta de títulos. No se inicia procedimiento de investigación alguno, más allá de la publicación en prensa del escándalo.
Septiembre 1991	Caso <i>John Latsis</i>	Surge tras la publicación en prensa de que el Partido Conservador había recibido una donación secreta de dos millones de libras por parte de un multimillonario griego, siendo esta la mayor donación jamás recibida por un partido británico. Posteriormente se descubre que el donante secreto es John Latsis, conocido por su apoyo al dictador griego Papadopoulos. A partir de este escándalo la oposición laborista exige que se devuelva la donación (lo cual no se hace) y surgen las primeras voces en defensa de que las donaciones a los partidos se hagan públicas (The Sunday Times, 22/09/1991).
	Caso <i>Asil Nadir</i>	La Oficina Anti-fraude (Serious Fraud Office) investiga la contribución secreta de 1,5 millones de libras al Partido Conservador por parte de Asil Nadir, Presidente de la empresa Polly Peck International, que en esos momentos se situaba en el centro de una investigación criminal por fraude. Este empresario había supuestamente realizado donaciones a los tories entre 1986 y 1990, las cuales no habían sido incluidas en las cuentas de la empresa.
	Caso <i>Li Ka-shing</i>	En el mes de septiembre se publica otro escándalo relativo a la recepción de donaciones extranjeras y secretas por parte del Partido Conservador. En esta ocasión un multimillonario de Hong-Kong (Li Ka-shing) había supuestamente donado al partido 100.000 libras después de una cena privada con John Major. Tras este escándalo y los dos anteriores (Latsis y Nadir) los líderes del Partido Conservador expresan su intención de cambiar de estrategia a la hora de financiarse con objeto de depender menos de las grandes donaciones extranjeras (The Sunday Times, 1/11/1991). Se pone en marcha una investigación en el parlamento por parte del Home Affairs Select Committee sobre las finanzas de los partidos. No obstante, la dinámica de obtención de grandes donaciones por parte de estos continuaría en los próximos años.

<p style="text-align: center;">Octubre 1994</p>	<p>Caso Cash-for-Question</p>	<p>Los rumores sobre este caso se iniciaron en julio de 1994, a raíz de una investigación realizada por el periódico The Sunday Times (ver The Times, 11/07/1994, “Suspension for two MPs in cash row”, p.1), y a partir de la cual dos MPs conservadores fueron suspendidos de su cargo por haber cobrado dinero de algunos lobbies a cambio de realizar preguntas parlamentarias interesadas. Si bien este periódico había sido tradicionalmente afín al Partido Conservador, dejó de serlo tras las elecciones de 1992 (ver The Times, 14/07/1994, “Conservatives attack press as MPs agree to investigation”, p.1), de ahí su interés por destapar todo tipo de escándalos vinculados al Gobierno.</p> <p>Se trataba de un caso de corrupción individual en el que se vieron implicados numerosos MPs, aunque adquirió su máxima repercusión cuando el 20 de octubre de 1994 The Guardian publicaba la implicación en el mismo de dos ministros conservadores (Neil Hamilton y Tim Smith). Según el propio periódico, había sido Mohamed Al-Fayed, dueño de Harrods, quien, disgustado por no haber conseguido la nacionalidad británica pese a haber donado a los torios 250.000 libras a cambio de tal favor, decidía hacer público el escándalo en el que estaban implicados diversos políticos conservadores de primera fila. Tim Smith dimitió tras aceptar haber recibido donaciones personales de Al-Fayed. Por otro lado, Neil Hamilton, pese a haber rechazado inicialmente tales acusaciones, fue obligado a dimitir el 25 de octubre de 1994 como ministro (The Times, 26/10/1994, p.2). Tras esto, interpuso una demanda frente a Al-Fayed por difamación, la cual perdió.</p> <p>La investigación llevada a cabo por el Parliamentary Commissioner for Standards sobre el caso Cash-for-questions concluyó en 1997 que Hamilton era culpable de haber recibido financiación a cambio de preguntas parlamentarias (The Times, 7/11/1997).</p> <p>Tras este caso se pusieron en marcha diversas medidas anti-corrupción por parte del Gobierno de John Major, siendo la más importante de ellas la creación del Committee on Standards in Public Life, en 1995. Hamilton dejó de ser MP en la Cámara de los Comunes tras las elecciones de 1997, cuando el candidato independiente Martin Bell (corresponsal de la BBC) consiguió la victoria en su circunscripción abanderando la lucha contra la corrupción política.</p>
<p style="text-align: center;">Noviembre 1997</p>	<p>Caso de la Fórmula Uno.</p>	<p>El conocido como “Bernie Ecclestone affair” o caso de la Fórmula Uno fue el primer escándalo financiero del Gobierno de Tony Blair, el cual había llegado al poder afirmando que, si conseguía la victoria, sería “purer thar pure”. Tan solo seis meses después de las elecciones se publicaba en los medios que en enero de 1997 Ecclestone había realizado una donación de un millón de libras al Partido Laborista, la cual solo se hizo pública una vez que Blair ya había confirmado que excluiría a la Fórmula Uno de la prohibición de anunciar tabaco en los eventos deportivos; una exención que había solicitado Ecclestone en una reunión privada con el Primer Ministro. Los medios se mostraron muy críticos con la actuación de Blair, por considerar que había tardado en dar explicaciones sobre los hechos, para finalmente terminar reconociendo haber recibido tal donación. Asimismo, tuvo que devolver la donación recibida, por recomendación del CSPL. El caso tuvo una gran repercusión en la opinión pública del momento y llevó a Blair a encomendar al CSPL la investigación sobre la financiación de los partidos para que introdujera una legislación al respecto.</p>

Enero 2001	Escándalo Hamlyin	A principios de 2001 se publicaba en los medios que un misterioso donante había realizado una contribución al Partido Laborista de 2 millones de libras con vistas a las siguientes elecciones generales. Días después se descubre que el donante es Lord Hamlyin, un refugiado judío de origen checo. A pesar de que la PPERA 2000 no entraba en vigor hasta un mes más tarde del escándalo (en febrero de 2001), la falta de publicidad de esta donación, dada la cuantía de la misma, generó críticas al Gobierno desde la bancada de la oposición. El caso no tuvo consecuencias judiciales ni políticas más allá de contribuir al desprestigio de Blair como Primer Ministro.
	Escándalo Ondaatje	Surge en paralelo al escándalo Hamlyin. En este caso, se publica la recepción de una donación de dos millones de libras por parte del Partido Laborista procedente de las Bermudas, paraíso fiscal. En la misma línea que en el caso anterior, Blair se negó a identificar quién había sido el donante, si bien fue descubierto posteriormente por la prensa que la donación procedía del empresario Christopher Ondaatje. A partir de ahí se arrojaron dudas de si a cambio de esta cuantiosa aportación el empresario recibiría un título nobiliario. La polémica se basa en el hecho de que Blair había criticado repetidamente a los tories por recibir millones de libras a través de Belize, y ahora estaba actuando de la misma forma. El caso no tuvo consecuencias judiciales ni políticas más allá de contribuir al desprestigio de Blair como Primer Ministro.
Enero 2002	Escándalo cash-for access o caso Enron	El escándalo surge cuando se descubre que el Partido Laborista había recibido entre 1997 y 2000 donaciones de la multinacional de energía Enron, que en esos momentos estaba siendo objeto de una investigación judicial en Estados Unidos por haber ocultado 55 millones de deudas a sus inversores y encontrarse ahora al borde del colapso. En aquel país, los políticos demócratas y republicanos que habían recibido donaciones de esta multinacional a finales de los noventa estaban devolviendo el dinero o donándolo a ONG's. Por eso desde la oposición se le exige al Partido Laborista que devuelva el dinero. Además de eso, se le acusa de haber hecho contraprestaciones políticas a cambio de donaciones. En concreto, se le acusa de que se permitieron reuniones entre los ejecutivos de la empresa y cuatro ministros laboristas entre septiembre de 1998 y octubre de 2000, tras las cuales se produjo un cambio en la política energética británica. Desde el PC y el PLD se pide una investigación independiente sobre este caso, pero el Gobierno niega cualquier relación entre ambos hechos y cualquier tipo de acusación y trata de alejarse lo más posible del escándalo. Este tuvo importantes consecuencias negativas sobre la reputación del Gobierno laborista y sobre su forma de financiarse, que cada vez se asemejaba más a la de los tories.
Febrero 2002	Caso Mittal	El escándalo Mittal se refiere a un supuesto nuevo caso de intercambio de favores políticos por parte del Gobierno de Blair. En esta ocasión este había escrito una carta al Primer Ministro de Rumanía en favor de Lakshmi Mittal, un magnate que trataba de comprar la acería nacional rumana por 37 millones de libras. Blair justificó su intervención en el asunto diciendo que tal compra beneficiaría a la industria británica, si bien en realidad las empresas de Mittal no estaban situadas en UK y, es más, competirían con la industria del acero británico. Poco después se supo que un mes antes de que Blair escribiera la carta de apoyo a Mittal este había donado 125.000 libras al Partido Laborista. Unos hechos que, si bien negados por el Primer Ministro, contribuyeron al desprestigio del Gobierno.

<p style="text-align: center;">Marzo 2006</p>	<p>Caso <i>loans for peerages</i></p>	<p>Surge a raíz de la denuncia de un MP del Partido Nacionalista Escocés ante la sospecha de que desde el Gobierno de Blair se estaban vendiendo títulos nobiliarios para ocupar puestos en la Cámara de los Lores a cambio de donaciones para el partido y de préstamos opacos, con objeto de sortear los requisitos de transparencia y publicidad exigidos en la PPERA 2000. Por un lado, se inicia una investigación parlamentaria en el Public Administration Committee, que, después de dos años de investigación, concluye que el Partido Laborista y sus donantes eran culpables de aprovecharse deliberadamente de las lagunas relativas a los préstamos, con la finalidad de no tener que publicitar los 14 millones de libras recibidos por esta vía (Daily Mail, 19/12/2007). Por otro lado, y puesto que la compra-venta de títulos nobiliarios está prohibida por virtud de la Honours (Prevention of Abuses) Act de 1925, se inicia también una investigación por parte de Scotland Yard. En ella Lord Levy, el principal recaudador de fondos de Blair es arrestado entre otras personas cercanas al Primer Ministro. De hecho, este tuvo que prestar declaración sobre los hechos, los cuales fueron negados en todo momento. Tras 15 meses de investigación, el caso finalizó sin que hubiese ningún imputado. No obstante, la repercusión negativa de este caso sobre la opinión pública fue máxima, quedando la figura de Blair muy desprestigiada. A raíz del él, el Primer Ministro nombra a una figura independiente, Sir Phillips Hayden, para que proponga la reforma del sistema de financiación de los partidos.</p>
<p style="text-align: center;">Noviembre 2007</p>	<p>Caso <i>Abrahams o "donorgate affair"</i></p>	<p>Caso relacionado nuevamente que la utilización de subterfugios ilegales por parte del Partido Laborista para financiarse. En esta ocasión, el Secretario General de esta formación, Peter Watt, era obligado a dimitir después de aceptar que el partido había recibido importantes donaciones de un rico magnate, David Abrahams, las cuales no habían sido reportadas a la Electoral Commission de acuerdo con los requisitos establecidos en la PPERA 2000. Gordon Brown devuelve el dinero recibido sin publicitar. Paralelamente, Scotland Yard inicia una investigación sobre esta cuestión. Tras 18 meses de investigación, la Fiscalía General del Estado no imputa a Peter Watt ni a ningún otro cargo del Partido Laborista (The Telegraph, 8/05/2009).</p>

ANEXO II: ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS ESPAÑOLES

1. Nota metodológica

Los datos que aparecen en las tablas sobre la estructura de financiación de los partidos británicos se han obtenido del análisis de cada uno de los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas (TCU) sobre la contabilidad de los partidos políticos en el periodo comprendido entre 1987 (primer año en el que se publica esta información) y 2007 (último año fiscalizado al cierre de esta investigación, dado el desfase temporal existente entre los años fiscalizados y la fecha de publicación de tal información en el BOE). No se ha tenido en cuenta la inflación dado que lo que interesa es conocer la estructura de ingresos de cada partido, es decir, el peso de cada fuente (subvenciones públicas, cuotas de afiliación y donaciones) en el total de ingresos recibidos. Tales informes aparecen publicados en el BOE. (ver Anexo Documental).

Puesto que la exigencia de presentar la contabilidad de los partidos fue implantada en 1987, en los primeros años fiscalizados (especialmente en 1987 y 1988) se detectan por un lado, una gran cantidad de errores y, por otro, una importante falta de información documental que ha impedido en muchos casos al TCU comprobar la veracidad de los datos aportados. A esta circunstancia hay que unirle una constatable falta de criterios homogéneos de contabilidad a la hora de aportar la información por parte de los propios partidos, lo que ha dificultado tanto la fiscalización por parte del TCU, como el subsiguiente análisis de la información una vez publicada en el BOE. Si bien tales circunstancias han ido mejorando con los años, la moción del TCU de 2001 relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos⁵⁶⁰ dejaba constancia de la permanencia en el tiempo de estas y de muchas otras debilidades que han venido afectando el resultado de la fiscalización de las cuentas de estas formaciones. Unas debilidades imputables tanto a las propias formaciones fiscalizadas (errores, no presentación de cuentas consolidadas referidas a todas sus sedes, la omisión reiterada de información sobre determinadas partidas de ingresos, etc.), como a la falta de recursos económicos y humanos de los que dispone el propio TCU para ejercer su labor de control.

A partir de esto, es posible afirmar que, si bien la información contenida en los sucesivos informes no constituye el total de los ingresos y gastos de los partidos españoles,

⁵⁶⁰ BOE num. 200, de 21 de agosto de 2002.

sí que nos permite una aproximación al estado de sus cuentas, que resulta tanto más ajustada a la realidad a medida que avanzan los años fiscalizados.⁵⁶¹

La falta de criterios homogéneos en la presentación de la información, unido al propio interés de esta investigación por ciertas partidas de ingresos, ha supuesto la aplicación de determinados **criterios** creados *ad hoc* en la recogida de los datos que aparecen en las tablas de este anexo. A continuación se enumeran y explican:

- **Financiación pública total.** En esta columna se incluyen los siguientes conceptos: (1) la financiación ordinaria anual establecida al amparo de la LOFPP 1987 y 2007; (2) la financiación pública a los grupos parlamentarios en el Congreso, en el Senado y en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; (3) las subvenciones del Estado para sufragar los gastos de seguridad de los partidos que se otorgan desde 2003; (4) la financiación pública para los partidos procedente de los Gobierno autonómicos, diputaciones forales, provinciales y de los ayuntamientos en los que tienen representación; (5) la financiación electoral correspondiente, en caso de que en el año de referencia se haya celebrado alguna convocatoria; y (6) la asignación pública repartida en el año 2005 con motivo del referéndum sobre el Tratado Constitucional de la UE, y las asignaciones extraordinarias para la divulgación de los estatutos de autonomía. Toda esta información es proporcionada por el TCU al inicio de cada informe de fiscalización. Puesto que el objetivo es conocer el peso que tiene la financiación pública en la estructura de ingresos de los partidos, se ha considerado también la financiación para gastos electorales correspondiente a cada año, así como otros ingresos públicos extraordinarios. También se han considerado las partidas que las diputaciones forales y provinciales y los ayuntamientos conceden anualmente a los grupos en ellas representados. Y ello a pesar de que, como ha reiterado año tras año el TCU, se trata de partidas de financiación no contempladas en la LOFPP 1987 y, por tanto, obtenidas al margen de la ley. De ahí que rara vez fueran incluidas en la contabilidad de los partidos, y que fuera el propio TCU quien tuviera que aportar una cifra aproximada tras pedir a las diputaciones y ayuntamientos que remitieran tal información. Como se ha visto en el capítulo 3, esta cuestión fue reformada en la LOFPP 2007, de forma que se legalizó lo que en la práctica era una importante fuente de ingresos públicos para los partidos.

⁵⁶¹ Ver al respecto la Tesis Doctoral de Ángel Rodríguez López (2011) centrada en los partidos políticos como sujetos contables, y en la que se propone un nuevo modelo contable del riesgo financiero de solvencia de tales formaciones para el caso español.

- **Cuotas de afiliación.** En esta columna se incluye el dato aportado por cada partido en sus respectivas contabilidades, así como cualquier subsanación realizada por el TCU en el informe de fiscalización.
- **Donaciones nominativas, anónimas, de persona física y de persona jurídica.** Las cifras referidas a estas partidas de ingresos proceden principalmente de la información publicada por el TCU en el informe de fiscalización de cada formación. La razón es que los partidos difícilmente incluyen en su balance de pagos los ingresos procedentes de donaciones y, cuando lo hacen, no distinguen entre categorías. Tampoco el TCU distingue de forma sistemática entre las distintas categorías de donaciones, de forma que no en todos los años es posible encontrar tal información.
- **Ingresos totales.** Para cada partido, el dato referido a los ingresos totales es el resultado de sumar el total de ingresos aportado por cada formación en su propio balance (columna de haber), más todos aquellos ingresos no incluidos en el mismo, pero que han sido detectados por el TCU (donaciones anónimas, financiación pública sin contabilizar, etc.). De este modo el dato de ingresos totales se aproxima más a la realidad que el presentado por los propios partidos.
- **Otros:** En esta columna se incluye el porcentaje restante de ingresos, una vez restadas las anteriores categorías. Dicho porcentaje se refiere a otras partidas de ingresos, tales como ventas, rendimientos de patrimonio o porcentajes de sueldos de los parlamentarios y cargos de los partidos que se destinan a las propias formaciones según sus respectivos estatutos.

2. Aclaraciones sobre la contabilidad de los partidos políticos españoles.

- **PSOE:** no incluye la contabilidad del PSC-PSOE, que aparece por separado en los informes del TCU.
- **PP:** entre 1987 y 1989 los datos se refieren a la Federación de Partidos de Alianza Popular-Partido Popular (incluida a su vez, junto con otros partidos, dentro de la denominada Coalición Popular). A partir de 1990 los datos se refieren al Partido Popular propiamente dicho, dado que la Coalición Popular se extingue sin presentar la contabilidad para el ejercicio 1989. En 1987 los datos de financiación pública ordinaria se refieren al segundo semestre.
- **IU:** en 1987 y 1988 los datos se refieren al PCE (integrado dentro de la Coalición IU). En estos dos años la subvención pública recibida se encuentra infravalorada, dado que el TCU no puede determinar el porcentaje de subvención pública de la Coalición IU que le

corresponde al PCE en cada una de las partidas de ingresos públicos. A partir de 1989, todos los datos se refieren a la contabilidad presentada por IU. Se incluyen solo los ingresos de la Ejecutiva Federal, no así de las sedes regionales, dado que no se trata de una contabilidad consolidada, y puesto que muchos ingresos de las sedes regionales proceden de la Ejecutiva federal, podría ello suponer contabilizar tales cantidades por duplicado.

- **CIU**: esta coalición está formada por CDC y UDC, los cuales presentan contabilidades independientes a lo largo de todo el periodo. Por ello la estructura de financiación de CIU pasa por analizar la contabilidad de estas dos formaciones. Junto a dichas contabilidades, CIU como Coalición presenta también su contabilidad ante el TCU desde 1989. Esta contabilidad incluye fundamentalmente los ingresos procedentes de las subvenciones públicas que luego son transferidas a los partidos integrantes. La siguiente tabla se refiere a los ingresos totales de la Coalición CIU, así como al total de las subvenciones públicas percibidas la misma. De esta forma se puede tener conocimiento del total de financiación pública recibida por este partido (CIU), puesto que la financiación pública que reportan CDC y UDC no siempre es completa. Desde 2001, no obstante, la Coalición CIU deja de percibir la subvención anual ordinaria, la cual es recibida directamente por los partidos integrantes. El resto de las subvenciones, siguen siendo ingresadas directamente por la Coalición. A partir del año 2003 la Federación Convergencia i Unión sustituye a la Coalición CIU, si bien en dicho año ambas organizaciones, además de CDC y UDC, presentan sus respectivas contabilidades.

Tabla A.II.1: Ingresos totales y financiación pública recibida por la Coalición CIU.

	INGRESOS TOTALES COALICIÓN CIU	FINANCIACIÓN PÚBLICA COALICIÓN CIU
1987	---	---
1988	---	---
1989	6.828.123	6.461.899
1990	7.029.655	5.013.101
1991	7.498.906	6.802.370
1992	8.432.952	7.721.472
1993	8.690.677	7.125.088
1994	8.874.742	7.807.120
1995	8.532.419	8.109.105
1996	10.711.199	9.772.514
1997	7.289.091	6.369.235
1998	6.502.243	6.166.751
1999	10.681.498	9.682.309
2000	11.626.364	10.071.837
2001	9.211.065	5.809.786
2002	5.874.456	5.874.456
2003	7.620.426	5.467.597
2004	16.017.218	10.239.036
2005	23.322.555	8.138.630
2006	17.371.812	11.428.596
2007	20.674.950	14.732.111

Fuente: TCU. Elaboración propia.

- **PNV:** las subvenciones públicas correspondientes al año 1987 se refieren al segundo semestre. En el año 1988 el total de ingresos que aparece en la columna de Haber de la cuenta de resultados del informe del TCU es erróneo por haberse realizado la suma incorrectamente. Se aporta el dato corregido. En el año 1991 los ingresos totales se incrementan debido a unos ingresos extraordinarios que reporta el partido en su contabilidad por importe de 4.434.261.000 pesetas (26.650.445 euros).
- **ERC:** con anterioridad a 1995 esta formación no presentaba la contabilidad ante el TCU dado que no tenía representación en el Congreso. En el año 1999 el total de ingresos que aparece en la columna de haber de la cuenta de resultados del informe del TCU es erróneo por haberse aportado una cifra de ingresos públicos inflada. Se aporta el dato correcto.

3. Tablas referidas a la estructura de financiación de los principales partidos españoles

Tabla A.II.2: Estructura de financiación del Partido Socialista Obrero Español (1987-2007). En euros.

PSOE														
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	33.284.748	27.309.256	82	2.218.051	7	---		286.527	0,9	---		---		10
1988	39.750.122	29.368.282	74	3.490.531	9	---		455.627	1,1	---		---		16
1989	67.034.478	48.642.743	73	4.377.849	7	120.202	0,2	14.442	0,0	---		---		21
1990	36.404.983	34.521.351	95	811.234	2	66.111	0,2	21.406	0,1	---		---		3
1991	59.496.090	49.987.202	84	4.681.666	8	---		496.161	0,8	---		---		7
1992	49.092.426	38.123.258	78	5.222.151	11	---		323.035	0,7	---		---		11
1993	61.793.615	52.380.348	85	5.222.448	8	30.129	0,0	369.604	0,6	---		---		6
1994	66.536.234	52.089.871	78	5.977.585	9	55.923	0,1	225.066	0,3	---		---		12
1995	59.781.903	50.031.155	84	6.368.710	11	117.709	0,2	0		---		---		5
1996	61.240.644	52.153.654	85	5.605.817	9	---		79.758	0,1	---		---		6
1997	64.145.346	38.276.299	60	5.513.832	9	6.010	0,0	0		---		---		32
1998	66.763.047	37.028.738	55	3.503.008	5	244.726	0,4	330.557	0,5	---		330.557		38
1999	70.691.720	61.427.352	87	3.643.813	5	117.943	0,2	87.147	0,1	---		---		8
2000	67.926.788	57.062.402	84	3.674.785	5	16.468	0,0	106.986	0,2	16.834		90.152	0,1	10
2001	63.411.302	46.631.354	74	4.719.444	7	---		325.630	0,5	217.448		108.182	0,2	19
2002	64.105.718	45.606.701	71	5.634.702	9	478.969	0,7	161.111	0,3	0		161.111	0,3	19
2003	77.458.624	63.140.624	82	6.475.195	8	917.707	1,2	282.960	0,4	---		282.960	0,4	9
2004	103.030.658	86.230.524	84	7.697.368	7	955.212	0,9	290.249	0,3	968.703	0,9	276.758	0,3	8
2005	91.478.427	69.734.882	76	8.760.349	10	847.700	0,9	105.614	0,1	883.314	1,0	70.000	0,1	13
2006	88.755.203	63.730.724	72	8.848.610	10	558.975	0,6	1.484	0	1.464	0	20	0	18
2007	110.369.473	91.346.296	83	9.155.658	8	1.248.750	1	552.047	1	68.047	0	484.000	0	7

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.3: Estructura de financiación de Alianza Popular/Partido Popular (1987-2007). En euros.

AP/PP														
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	7.488.861	5.200.058	69	2.248.987	30	37	0	246	0	---		---		0,5
1988	14.630.599	10.081.302	69	678.396	5	359.815	2,5	60.158	0,4	---		---		23,6
1989	26.961.591	25.647.528	95	144	0	7.180	0	739.394	2,7	---		---		2,1
1990	31.916.699	24.082.868	75	868.298	3	0		492.239	1,5	---		---		20,3
1991	45.470.929	36.015.618	79	---		---		1.467.134	3,2	---		---		17,6
1992	41.480.574	28.129.196	68	---		---		639.952	1,5	---		---		30,6
1993	53.416.678	40.515.950	76	1.120.009	2	533.077	1	1.624.507	3,0	---		---		18,0
1994	57.028.596	48.910.089	86	4.642.432	8	206.175	0,4	775.429	1,4	---		---		4,4
1995	60.157.114	53.368.508	89	4.339.071	7	456.767	0,8	1.176.337	2,0	---		---		1,4
1996	72.164.112	60.227.455	83	5.337.549	7	420.853	0,6	824.102	1,1	---		---		7,4
1997	55.630.446	44.385.685	80	5.969.821	11	248.698	0,4	1.383.851	2,5	---		---		6,5
1998	56.026.135	45.546.794	81	6.264.985	11	331.774	0,6	1.478.337	2,6	---		---		4,3
1999	82.077.392	67.436.186	82	6.671.203	8	2.661.193	3,2	1.088.039	1,3	880.545	1,1	207.494	0,3	5,1
2000	86.390.021	74.634.495	86	7.341.444	8	2.017.022	2,3	1.009.859	1,2	865.616	1,0	144.243	0,2	1,6
2001	74.266.694	61.219.272	82	8.684.624	12	2.521.353	3,4	704.882	0,9	654.397	0,9	50.485	0,1	1,5
2002	74.366.280	61.154.090	82	8.629.743	12	2.729.397	3,7	306.789	0,4	242.347	0,3	64.442	0,1	2,1
2003	104.440.265	80.769.755	77	8.843.676	8	2.361.422	2,3	1.815.851	1,7	---		---		10,2
2004	112.707.958	96.396.703	86	9.817.388	9	2.825.425	2,5	961.303	0,9	821.803	0,7	139.500	0,1	2,4
2005	91.298.421	74.790.885	82	9.683.228	11	3.068.741	3,4	404.400	0,4	211.400	0,2	193.000	0,2	3,7
2006	83.904.121	67.029.033	80	10.133.767	12	3.106.049	3,7	634.262	0,8	515.262	0,6	119.000	0,1	3,6
2007	118.982.093	94.862.201	80	10.721.495	9	2.604.420	2	2.370.648	2	1.091.410	1	1.279.238	1,1	7,1

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.4: Estructura de financiación de Izquierda Unida (1987-2007). En euros.

	IU													
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN €	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS €	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	680.546	423.199	62	---		---		---		---		---		38
1988	1.148.006	361.893	32	90.721	7,9	---		---		---		---		61
1989	5.907.086	5.169.388	88	38.983	0,7	---		---		---		---		12
1990	6.164.435	5.870.506	95	78.968	1,3	---		---		---		---		3
1991	11.498.807	8.653.638	75	3.647	0	---		---		---		---		25
1992	8.413.372	7.063.615	84	361	0	---		---		---		---		16
1993	10.771.720	10.484.087	97	---		---		637	0	637	0	---		3
1994	15.870.056	14.884.940	94	166.446	1,0	---		198	0	---		---		5
1995	15.918.626	14.533.637	91	166.446	1,0	---		185	0	---		---		8
1996	18.932.711	17.941.404	95	265.766	1,4	---		1.743	0	---		---		4
1997	14.462.486	12.626.414	87	352.398	2,4	---		---		---		---		10
1998	12.577.547	11.067.325	88	325.773	2,6	---		---		---		---		9
1999	17.140.094	15.883.840	93	325.375	1,9	---		---		---		---		5
2000	14.715.529	11.832.656	80	315.463	2,1	---		69.322	0,5	69.322	0,5	---		17
2001	12.050.044	11.197.924	93	485.838	4,0	90.151	0,7	4.230	0	4.230	0	---		2
2002	10.640.127	8.228.642	77	545.535	5,1	---		77.582	0,7	77.582	0,7	---		17
2003	16.438.456	13.042.523	79	633.888	3,9	43.478	0,3	6.364	0	6.364	0	---		16
2004	24.585.373	17.973.210	73	1.613.901	6,6	23.900	0,1	1.390	0	1.390	0	---		20
2005	14.349.524	11.500.512	80	956.300	6,7	80	0	5.537	0	---		---		13
2006	12.416.560	9.390.728	76	1.855.826	14,9	88	0	10.110	0,1	---		---		9
2007	16.738.105	14.698.885	88	1.895.665	11,3	2.415	0	44.125	0,3	---		---		1

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.5: Estructura de financiación del Partido Nacionalista Vasco (1987-2007). En euros.

	PNV													
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	960.346	506.156	53	377.436	39	---		---		---		---		8
1988	1.567.402	1.321.990	84	159.245	10	---		81.438	5	---		---		0
1989	5.596.264	1.130.179	20	614.601	11	2.066.647	37	612.244	11	---		---		21
1990	5.648.898	1.862.473	33	665.038	12	34.408	1	2.041.921	36	---		---		19
1991	33.293.211	2.495.102	7	737.893	2	211.941	1	3.045.485	9	---		---		81
1992	8.043.064	2.282.313	28	1.394.114	17	829.403	10	805.598	10	---		---		34
1993	9.568.643	3.224.144	34	1.454.467	15	1.334.247	14	2.546.086	27	---		---		11
1994	11.419.640	2.931.332	26	1.506.389	13	1.676.824	15	2.004.327	18	---		---		29
1995	11.236.875	4.033.166	36	1.526.499	14	2.098.053	19	599.782	5	---		---		27
1996	9.951.361	4.318.213	43	572.704	6	1.238.249	12	641.034	6	---		---		32
1997	8.123.997	3.627.373	45	574.940	7	1.457.051	18	652.718	8	---		---		22
1998	9.471.124	3.881.603	41	570.090	6	932.979	10	672.986	7	---		---		36
1999	11.364.920	4.422.974	39	573.924	5	1.112.655	10	---		---		---		46
2000	10.582.927	5.192.215	49	626.390	6	1.072.073	10	---		---		---		35
2001	11.705.741	4.702.397	40	614.346	5	800.488	7	---		---		---		48
2002	11.020.562	5.062.742	46	614.768	6	1.436.945	13	---		---		---		35
2003	11.457.816	5.686.748	50	615.923	5	899.220	8	58.981	1	---		---		37
2004	19.054.062	7.350.159	39	616.667	3	712.549	4	---		---		---		54
2005	12.771.049	6.691.617	52	617.009	5	903.889	7	---		---		---		36
2006	13.782.960	6.747.101	49	617.457	4	936.348	7	7.400	0	---		7.400	0	40
2007	13.604.411	8.171.755	60	795.010	6	759.844	6	---		---		---		29

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.6: Estructura de financiación de Convergència Democràtica de Catalunya (1987-2007). En euros.

	CDC													
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	1.421.797	944.822	66	476.675	34	---		---		---		---		0
1988	3.784.359	3.016.239	80	767.083	20	---		---		---		---		0
1989	5.378.951	4.417.265	82	861.529	16	---		---		---		---		2
1990	5.269.821	3.825.075	73	1.432.762	27	---		---		---		---		0
1991	6.134.765	4.937.983	80	1.162.121	19	---		---		---		---		1
1992	8.800.964	6.300.342	72	2.460.334	28	---		---		---		---		0
1993	3.867.079	2.158.269	56	1.485.500	38	---		---		---		---		6
1994	4.213.974	2.258.610	54	954.004	23	743.542	18	3.456	0	---		---		6
1995	4.849.021	2.343.008	48	1.067.367	22	1.059.945	22	---		---		---		8
1996	4.634.778	2.291.842	49	1.066.950	23	654.081	14	84.562	2	30.471	1	54.091	1	12
1997	5.706.381	1.932.695	34	1.118.297	20	1.484.259	26	133.004	2	124.590	2	8.414	0	18
1998	6.001.520	2.220.267	37	1.275.328	21	1.478.039	25	124.259	2	80.986	1	43.273	1	15
1999	8.643.751	2.258.352	26	1.306.661	15	1.469.384	17	595.849	7	273.106	3	322.744	4	35
2000	6.174.541	2.727.323	44	1.310.157	21	839.524	14	344.741	6	165.338	3	179.402	3	15
2001	7.543.984	3.278.679	43	1.443.407	19	1.731.275	23	142.139	2		0		0	13
2002	8.556.962	3.659.946	43	1.635.628	19	1.957.200	23	156.604	2	156.604	2	21.000	0	13
2003	8.490.707	4.245.542	50	1.451.895	17	1.324.000	16	252.730	3	55.180	1	197.550	2	14
2004	8.866.767	3.660.902	41	1.942.394	22	1.515.100	17	484.496	5	165.866	2	318.630	4	14
2005	20.863.570	4.449.874	21	2.378.262	11	1.590.905	8	137.300	1	137.300	1	0	0	59
2006	12.032.752	2.335.084	19	2.645.107	22	2.228.415	19	277.050	2	179.850	1	97.200	1	38
2007	9.094.978	2.062.027	23	2.590.028	28	1.450.584	16	360.688	4	184.800	2	175.888	2	29

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.7: Estructura de financiación de Unió Democràtica de Catalunya (1987-2007). En euros.

UDC														
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	366.784	314.941	86	51.842	14	---		---		---		---		0
1988	1.158.829	1.009.820	87	149.000	13	---		---		---		---		0
1989	2.155.958	1.766.363	82	178.414	8	61.660	3	---		---		---		7
1990	1.644.091	1.262.474	77	222.024	14	---		---		---		---		10
1991	1.913.364	1.512.263	79	132.840	7	---		53.759	3	---		---		11
1992	2.702.728	2.102.708	78	153.601	6	---		370.102	14	---		---		3
1993	1.353.307	713.748	53	---		---		---		---		---		47
1994	1.368.010	703.444	51	---		---		---		---		---		49
1995	1.883.800	724.546	38	---		---		---		---		---		62
1996	2.291.527	672.709	29	---		810.465	35	---		---		---		35
1997	2.651.618	620.978	23	---		1.057.505	40	---		---		---		37
1998	2.369.524	634.448	27	---		755.504	32	---		---		---		41
1999	2.875.572	652.259	23	416.584	14	1.057.932	37	---		---		---		26
2000	2.794.756	695.476	25	327.190	12	1.376.661	49	---		---		---		14
2001	3.184.029	1.094.713	34	---		1.683.002	53	---		---		---		13
2002	4.146.273	1.103.762	27	---		2.111.308	51	---		---		---		22
2003	5.501.748	1.307.796	24	---		2.610.790	47	60.101	1	---		---		28
2004	2.148.092	1.053.986	49	---		884.716	41	60.101	3	---		60.101	3	7
2005	1.937.560	1.263.597	65	---		148.499	8	60.101	3	---		60.101	3	24
2006	2.812.270	564.737	20	---		1.551.699	55	60.101	2	---		60.101	2	23
2007	1.675.479	529.381	32	90.475	5	431.500	26	281.000	17	21.000	1	260.000	16	20

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

Tabla A.II.8: Estructura de financiación Esquerra Republicana de Catalunya (1987-2007). En euros.

	ERC													
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	CUOTAS DE AFILIACIÓN (C)	% C/A	DONACIONES ANÓNIMAS (D)	% D/A	DONACIONES NOMINATIVAS (E)	% E/A	DONACIONES PERSONA FÍSICA (F)	% F/A	DONACIONES PERSONA JURÍDICA (G)	% G/A	OTRAS %
1987	---	---		---		---		---		---		---		---
1988	---	---		---		---		---		---		---		---
1989	---	---		---		---		---		---		---		---
1990	---	---		---		---		---		---		---		---
1991	---	---		---		---		---		---		---		---
1992	---	---		---		---		---		---		---		---
1993	---	---		---		---		---		---		---		---
1994	---	---		---		---		---		---		---		---
1995	2.890.377	1.709.202	59	117.661	4	---		15.924	0,6	---		---		36
1996	2.411.840	1.993.874	83	---		---		8.270	0,3	---		---		17
1997	1.161.920	930.789	80	72.838	6	---		2.134	0,2	---		---		13
1998	1.047.791	950.309	91	69.448	7	---		30	0	---		---		3
1999	2.557.150	1.959.684	77	352.778	14	---		759	0	---		---		10
2000	3.041.165	2.537.977	83	352.641	12	---		1.976	0,1	---		---		5
2001	4.328.761	2.147.898	50	408.567	9	---		2.167	0,1	---		---		41
2002	2.617.666	2.083.797	80	448.320	17	---		4.040	0,2	---		---		3
2003	6.359.703	4.702.024	74	570.603	9	13.817	0,2	12.471	0,2	---		---		17
2004	9.500.720	8.087.047	85	848.360	9	---		669	0	---		---		6
2005	7.937.886	6.747.517	85	977.373	12	---		260	0	---		---		3
2006	9.538.923	7.133.286	75	1.021.357	11	---		625	0	---		---		15
2007	10.564.983	9.031.049	85	1.062.799	10	---		---		---		---		4

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas (1987-2007). Elaboración propia. [---]: información que no consta en los informes del TCU.

ANEXO III: ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS BRITÁNICOS

1. Nota metodológica

Los datos referidos a la estructura de financiación de los partidos británicos se han obtenido de dos fuentes: por un lado, de las cuentas anuales consolidadas presentadas por los propios partidos ante la *Electoral Commission*, de acuerdo con el requerimiento legal contenido en la PPERA 2000; por otro, de los registros de donaciones y de préstamos que publica la *Electoral Commission* una vez fiscalizadas las cuentas de los partidos.

Puesto que antes de 2001 no existía el requerimiento legal de fiscalización y publicidad de las finanzas de los partidos, los datos que se aportan van desde 2001 hasta 2010, con objeto de incluir el final de la legislatura en la que se produce la reforma de la Ley de financiación. No se ha tenido en cuenta la inflación dado que lo que interesa es conocer la estructura de ingresos de cada partido, es decir, el peso de cada fuente (subvenciones públicas, cuotas de afiliación y donaciones) en el total de ingresos recibidos. Asimismo, los datos aparecen en libras esterlinas, con objeto de facilitar cualquier análisis posterior de los mismos.

Seguidamente se enumeran y explican las fuentes utilizadas en la realización de cada una de las columnas contenidas en las tablas referidas a la estructura de financiación de los partidos británicos:

- **Ingresos totales:** la información procede de las cuentas anuales consolidadas aportadas por cada partido a la *Electoral Commission*:
<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statements-of-account#>
(consultado el 31 de junio de 2012). Para cada formación, se ha consultado cada uno de los informes anuales relativos a sus cuentas consolidadas. En todos los años contabilizados, el dato sobre donaciones totales aportado por los partidos en sus respectivas cuentas, no coincide con el dato publicado por la *Electoral Commission* sobre el total de donaciones recibidas. Debido a esto, el dato de ingresos totales de las cuentas consolidadas no refleja el dato real (al menos, en lo referido al desajuste en la partida de ingresos por donaciones). Para subsanar esto, el dato que se incluye como ingresos totales en las tablas ha sido corregido para incorporar el dato real de ingresos por donaciones, lo cual afecta al total de ingresos totales consolidados.

- **Financiación pública**: la información procede de las cuentas anuales consolidadas aportadas por cada partido a la *Electoral Commission*:
<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statements-of-account#>
 (consultado el 31 de junio de 2012). Puesto que el objetivo es establecer la estructura de ingresos de los partidos para cada año natural, el dato de la *Electoral Commission* no puede ser utilizado porque este no está referido a los años naturales. A cambio, se incluyen los datos de financiación pública aportados por cada partido en sus respectivas cuentas anuales consolidadas.
- **Cuotas de afiliación individual**: la información procede de las cuentas anuales consolidadas aportadas por cada partido a la *Electoral Commission*:
<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statements-of-account#>
 (consultado el 31 de junio de 2012).
- **Cuotas de afiliación sindical**: la información procede de las cuentas anuales consolidadas aportadas por cada partido a la *Electoral Commission*:
<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statements-of-account#>
 (consultado el 31 de junio de 2012). Se refiere a las cuotas que los sindicatos afiliados pagan al Partido Laborista en bloque, es decir, como sindicato. Tales cuotas se contabilizan aparte de las cuotas de afiliación individual.
- **Donaciones**: la información se ha obtenido de los registros publicados por la *Electoral Commission* en su web:
<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/Search/CommonReturnsSearch.aspx?type=basicDonationSearch>
 (consultado el 31 de junio de 2012). Para cada partido se ha realizado una búsqueda anual básica año a año, según tipo de donante. Las categorías de donaciones que se han tenido en cuenta son: donaciones de persona física, donaciones de empresas, donaciones sindicales y otros. Dentro de la categoría “otros”, se incluyen las donaciones procedentes de *unincorporated associations*, de partidos políticos, de sociedades afines, de sociedades de responsabilidad limitada y de fundaciones, entre otras. Las categorías que se recogen son tomadas directamente de la información aportada por la *Electoral Commission*, de ahí que no se mantenga la misma categorización que para el caso español.

2. Tablas referidas a la estructura de financiación de los principales partidos británicos.

Tabla A.III.1: Estructura de financiación del Partido Laborista (2001-2010). En libras.

PARTIDO LABORISTA																
INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIACIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	AFILIACIÓN INDIVIDUAL (C)	% C/A	AFILIACIÓN SINDICAL (D)	% D/A	DONACIONES DE PERSONAS FÍSICAS (E)	% E/A	DONACIONES DE EMPRESAS (F)	% F/ A	DONACIONES SINDICALES (G)	% G/A	OTRAS DONACIONES (H) *	% H/A	OTROS % **	
2001	31.633.073	492.000	2	3.399.000	11	6.270.000	20	1.633.887	5	428.795	1	9.802.044	31	331.347	1	29
2002	27.660.742	448.000	2	3.093.000	11	6.356.000	23	3.879.912	14	349.946	1	6.708.687	24	140.197	1	24
2003	32.865.603	439.000	1	3.452.000	11	6.762.000	21	6.015.799	18	519.604	2	8.030.659	24	417.541	1	22
2004	36.136.859	440.000	1	3.492.000	10	7.559.000	21	3.377.918	9	1.103.151	3	10.819.187	30	482.603	1	25
2005	42.974.754	440.000	1	3.685.000	9	8.009.000	19	7.890.890	18	1.144.691	3	11.976.820	28	558.353	1	22
2006	32.404.143	420.000	1	4.376.000	14	7.969.000	25	2.354.408	7	511.141	2	8.615.480	27	513.114	2	24
2007	41.569.234	378.000	1	4.447.000	11	7.915.000	19	7.238.988	17	949.803	2	11.370.492	27	831.951	2	20
2008	42.062.362	243.000	1	3.930.000	9	8.019.000	19	6.608.147	16	982.586	2	9.393.114	22	559.515	1	29
2009	36.506.241	995.000	3	4.497.000	12	7.969.000	22	3.681.260	10	740.382	2	9.753.313	27	1.016.286	3	22
2010	44.112.697	2.439.000	6	4.927.000	11	7.930.000	18	4.506.265	10	1.659.514	4	13.560.954	31	1.149.964	3	18

Fuente: *Electoral Commission* y cuentas anuales consolidadas presentadas por los partidos ante este órgano. [*] En la columna referida a “otras donaciones” se incluyen aquellas procedentes de *unincorporated associations*, de partidos políticos, de sociedades afines, de sociedades de responsabilidad limitada y de fundaciones, entre otras categorías. [**] En la columna referida a “otros”, se incluye el porcentaje de ingresos recibido por otras vías diferentes a las especificadas en el resto de columnas, con respecto al total de ingresos de cada año.

Tabla A.III.2: Estructura de financiación del Partido Conservador (2001-2010). En libras.

PARTIDO CONSERVADOR															
INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIA- CIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	AFILIA- CIÓN INDIVIDUA L (C)	% C/A	AFILIA- CIÓN SINDICA L (D)	% D/A	DONA- CIONES DE PERSONAS FÍSICAS (E)	% E/A	DONA- CIONES DE EMPRESAS (F)	% F/A	DONA- CIONES SINDICAL ES (G)	% G/A	OTRAS DONA- CIONES (H) *	% H/A	OTROS % **
2001	19.320.518	3.910.000	20	849.000	4	---	10.564.852	55	2.576.416	13	---	---	380250	2	5
2002	8.706.414	2.909.000	33	665.000	8	---	2.255.844	26	1.963.691	23	---	---	319879	4	7
2003	10.407.471	4.144.000	40	814.000	8	---	2.194.678	21	1.845.209	18	---	---	395584	4	10
2004	16.543.953	4.160.000	25	814.000	5	---	6.684.622	40	3.100.069	19	---	---	637262	4	7
2005	26.220.407	4.586.000	17	843.000	3	---	9.718.564	37	4.151.917	16	---	---	1696926	6	20
2006	30.024.286	4.933.000	16	899.000	3	---	9.859.215	33	7.330.245	24	---	---	1871826	6	17
2007	36.027.435	5.104.000	14	1.214.000	3	---	13.041.208	36	6.847.836	19	---	---	1235391	3	24
2008	35.031.834	5.109.000	15	1.229.000	4	---	11.076.887	32	5.868.464	17	---	---	2261483	6	27
2009	44.119.612	5.183.000	12	1.085.000	2	---	18.264.431	41	6.486.813	15	---	---	2603368	6	24
2010	44.580.622	1.503.000	3	1.031.000	2	---	20.564.674	46	9.119.325	20	---	---	2473623	6	22

Fuente: *Electoral Commission* y cuentas anuales consolidadas presentadas por los partidos ante este órgano. [*] En la columna referida a “otras donaciones” se incluyen aquellas procedentes de *unincorporated associations*, de partidos políticos, de sociedades afines, de sociedades de responsabilidad limitada y de fundaciones, entre otras categorías. [**] En la columna referida a “otros”, se incluye el porcentaje de ingresos recibido por otras vías diferentes a las especificadas en el resto de columnas, con respecto al total de ingresos de cada año. [---] No existencia de ingresos a través de esa vía de financiación.

Tabla A.III.3: Estructura de financiación del Partido Liberal Demócrata (2001-2010). En libras.

PARTIDO LIBERAL DEMÓCRATA																
	INGRESOS TOTALES (A)	FINANCIA- CIÓN PÚBLICA TOTAL (B)	% B/A	AFILIA- CIÓN INDIVIDUA L (C)	% C/A	AFILIA- CIÓN SINDICA L (D)	% D/A	DONA- CIONES DE PERSONAS FÍSICAS (E)	% E/A	DONA- CIONES DE EMPRESAS (F)	% F/A	DONA- CIONES SINDICAL ES (G)	% G/A	OTRAS DONA- CIONES (H) *	% H/A	OTROS % **
2001	3.517.203	253.890	7	589.699	17	---		647.212	18	353.981	10	---	0	171.969	5	43
2002	3.389.548	456.333	13	680.032	20	---		349.495	10	178.646	5	---	0	186.388	5	45
2003	4.182.467	445.317	11	680.170	16	---		520.447	12	668.831	16	61.349	1,5	241.736	6	37
2004	5.530.261	427.804	8	709.539	13	---		1.367.199	25	854.255	15	32.091	0,6	316.413	6	33
2005	8.331.100	422.050	5	768.450	9	---		1.317.944	16	3.445.558	41	---	0	428.599	5	23
2006	6.231.789	484.607	8	832.117	13	---		1.171.041	19	1.315.924	21	---	0	480.278	8	31
2007	6.889.043	457.193	7	803.703	12	---		1.225.155	18	1.636.194	24	---	0	432.426	6	34
2008	7.002.631	437.372	6	807.765	12	---		1.546.983	22	859.707	12	---	0	665.525	10	38
2009	7.955.146	453.109	6	890.352	11	---		2.280.541	29	1.186.202	15	---	0	661.844	8	31
2010	9.967.045	467.317	5	1.028.473	10	---		2.658.837	27	1.775.944	18	---	0	572.501	6	35

Fuente: *Electoral Commission* y cuentas anuales consolidadas presentadas por los partidos ante este órgano. [*] En la columna referida a “otras donaciones” se incluyen aquellas procedentes de *unincorporated associations*, de partidos políticos, de sociedades afines, de sociedades de responsabilidad limitada y de fundaciones, entre otras categorías. [**] En la columna referida a “otros” se incluye el porcentaje de ingresos recibido por otras vías diferentes a las especificadas en el resto de columnas, con respecto al total de ingresos de cada año. [---] No existencia de ingresos a través de esa vía de financiación.

ANEXO IV: LEYES DE FINANCIACIÓN CON CRITERIOS DE TRANSPARENCIA EN LOS PAÍSES DE LA MUESTRA

PAISES	ORIGEN TRANSPARENCIA	REFORMAS E INTENTOS DE REFORMA
ALEMANIA	<p>1967: Ley de Partidos Políticos, de 24 de julio (1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1983: control público del gasto de los partidos. Límites en donaciones individuales y corporativas. - Enmendada en 1988: se relajan ciertas condiciones de publicidad sobre las donaciones. - Enmendada en 1992: se vuelve al sistema de publicidad de las donaciones establecido en la ley de 1967. - Enmendada en 1994: se produce una modificación sustancial de la ley. Además, se pasa de un sistema de reembolso del gasto en campaña, a un sistema de financiación estatal anual. - Enmendada en 2002: se incrementan las sanciones económicas y criminales por incumplimiento de la ley. Obligación de publicar las donaciones individuales superiores a 50.000 euros. - Enmendada en 2004: se introducen nuevos elementos para incrementar el control y la transparencia de las cuentas de los partidos (se mantiene como la Ley de Partidos de 1967, enmendada en 2004).
AUSTRIA	<p>1975: Ley Federal sobre los Deberes, la Financiación y la Organización de campañas de los Partidos Políticos - Ley de Partidos. (Federal Law Gazette Num. 404/1975) (2).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1979 (Federal Law Gazette N. 569/1979). - Enmendada 2 veces en 1982 (Federal Law Gazette N. 356/1982 y N. 643/1982). - Enmendada en 1983 (Federal Law Gazette N. 667/1983). - Enmendada en 1984 (Federal Law Gazette N. 538/1984). - Enmendada en 1987 (Federal Law Gazette N. 133/1987). - Enmendada en 1989 (Federal Law Gazette N. 666/1989). - Enmendada 2 veces en 1991 (Federal Law Gazette N. 10/1991 y N. 238/1991). - Enmendada 2 veces en 1996 (Federal Law Gazette N. 117/1996 y N. 201/1996). - Enmendada 2 veces en 1997 (Federal Law Gazette N. 37/1997 y N. 130/1997). - Enmendada 2 veces en 2000 (Federal Law Gazette N. 26/2000 y N.130/2000). - Enmendada en 2001 (Federal Law Gazette N. 136/2001). - Enmendada en 2003 (Federal Law Gazette N. 71/2003). - Enmendada en 2008 (Federal Law Gazette N. 2/2008). - Enmendada en 2010 (Federal Law Gazette N. 111/2010). <p>Se trata de enmiendas que incluyen mejoras en los requerimientos de contabilidad y publicidad de las donaciones, entre otras cuestiones. Se sigue denominando Ley de 1975 (ver nota 2).</p>

BÉLGICA	<p>1989: Ley Federal sobre Límites y Control del Gasto en las Elecciones al Parlamento y sobre la Transparencia, Financiación y Control de los Partidos Políticos, de 4 de julio + otras leyes en el nivel subregional (Legislación muy fragmentada).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1999: se limitan más el gasto en campaña y las donaciones individuales. Mayor control del gasto y más transparencia de las cuentas. - Enmendada en 2003: se mejora mínimamente el control. - Enmienda en 2008: reforma encaminada a resolver problemas con respecto a los límites temporales en los que actúa el organismo de control de las cuentas. <p>La Ley se sigue nombrando como Ley de 1989, enmendada en 2008.</p>
DINAMARCA	<p>1987: Sobre Financiación Pública de los Partidos Políticos.</p> <p>-----</p> <p>1990: Ley N. 404 de 13 de junio de 1990, sobre contribuciones privadas a los partidos políticos y divulgación pública de sus cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada por la Ley 457, de 7 de junio de 2001. - Enmendada por la Ley 1048, de 17 de diciembre 2002. - Enmendada por la Ley 1291, de 8 de diciembre de 2006, sobre subvenciones a los partidos políticos: referida en todo caso a la extensión de la financiación pública y a los criterios de reparto. <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enmendada por la Ley 394, de 14 de junio de 1995: se incrementan los requerimientos de divulgación y transparencia a la hora de presentar las cuentas de los partidos. Por ejemplo, en relación con el nombre de los donantes (aunque no de la cantidad donada). - Enmendada por la Ley 464, de 7 de junio de 2001: se incluyen sanciones por información falsa en la declaración anual de las cuentas de los partidos.
ESPAÑA	<p>1987: Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diversos intentos de reforma entre 1987 y 2007. - Reforma en 2007: la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos de 2007 sustituye a la anterior y es la que está actualmente en vigor. Se incrementa la transparencia y el control, así como la financiación pública (4).
FINLANDIA	<p>1969: Ley 10/1969 de Partidos Políticos (incluye financiación) + Ley 414/2000, sobre transparencia en las cuentas electorales (Regulación fragmentada).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desde 2007 se plantea la necesidad de reforma del sistema. - Reforma en 2010: Ley de Partidos Políticos 683/2010, de 1 de septiembre. Incluye criterios de transparencia y control. Es la que está actualmente en vigor.
FRANCIA	<p>1988: Leyes Orgánicas n. 88-226 y 88-227, de 11 de Marzo, de transparencia en la financiación de los partidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1990: (Ley n. 90-55, de 15 de enero). Establece límites a las donaciones de personas físicas y jurídicas. - Enmendada en 1995: (Ley n. 95-65, de 19 de enero). Prohibición de las donaciones procedentes de personas jurídicas y extensión de financiación pública. - Enmendada en 2003: (Ley n. 2003-327, de 11 de abril). Modifica los criterios para la obtención de financiación pública. - Enmendada en 2011: (Ley n. 2011-412, de 14 de abril). Sobre la simplificación de las disposiciones del código electoral y de la transparencia en la vida política.

GRECIA	<p>-1984: Ley 1443/1984, sobre financiación pública de partidos políticos (5).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1996 (Ley 2429/1996). - Reforma 2002 (Ley 3023/2002), sobre financiación pública de los partidos, ingresos y gastos, promoción, publicidad y auditoría de las finanzas de los partidos y candidatos para las elecciones. Sustituye a la ley de 1984, incluyendo criterios de transparencia y control. La ley de 2002 es la que está vigente.
IRLANDIA	<p>-1997: Ley Electoral, sobre los límites al gasto en campaña, el control de la financiación y el establecimiento de la <i>Constituency Commisssion</i>. (Convive con la Ley Electoral de 1992 , sobre el proceso electoral y con la Ley de 1999 sobre publicidad y gasto electoral durante elecciones locales. (Legislación fragmentada).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La Ley de 1992 y la de 1997 han sido enmendadas en 1996, 1998, 2001, 2002, 2005, 2006 y 2007. El objetivo es mejorar la transparencia y el control. El nombre de la Ley de 1997 se mantiene tal cual, aunque se incluyen tales enmiendas.
ITALIA	<p>1974: Ley N. 195/1974, de 2 de mayo, sobre contribuciones estatales a la financiación de partidos políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Enmendada en 1980 (Ley N. 422, de 8 de Agosto). Extensión de la financiación pública por reembolso del gasto en campaña a las elecciones al parlamento europeo y a las elecciones regionales. Incremento de la financiación ordinaria también. - Enmendada en 1981 (Ley N. 659, de 18 de noviembre). Incremento de la financiación pública ordinaria y por gasto electoral. Se incrementa la publicidad de las cuentas de los partidos. Se legisla la obligación de declarar el gasto de los partidos. - Enmendada en 1985 (Ley N. 413, de 8 de Agosto) y en 1993 (Ley n. 43, de 23 de febrero). Incremento de la cantidad a rembolsar por los partidos por gastos electorales. - 1993 (Ley N. 515, de 10 de diciembre). Se produce una modificación sustancial de la Ley de 1974. Supresión por referéndum de la financiación pública ordinaria. Incremento del reembolso por gastos electorales. Se introducen límites al gasto electoral y a las donaciones individuales. Nuevos procedimientos para controlar el ingreso y el gasto en campana. - Enmendada en 1995 en dos ocasiones (Ley N. 43, de 25 de febrero y Ley N. 309, de 27 de julio). Incremento del reembolso por gastos electorales. - Enmendada en 1997 (Ley N. 2, de 2 de enero). Se regulan las contribuciones voluntarias para gastos ordinarios a los partidos políticos. Deducción fiscal a las donaciones individuales y corporativas. Se controla el gasto de los candidatos individuales y de las organizaciones del partido de nivel subnacional, que hasta ese momento no se controlaban. - Enmendada en 1999 (Ley N. 157, de 3 de junio). Incremento del reembolso por gasto electoral. - Enmendada en 2002 (Ley 156/ 2002). Incremento de la financiación obtenida a través del Estado. <p>Todas estas leyes modifican la regulación del sistema de financiación, pero conviven todas ellas.</p>

LUXEMBURGO	2007: Ley sobre Financiación de los Partidos, de 21 de diciembre.	- En proceso de reforma entre 2010 y 2011 . - Enmendada en enero de 2012 : Se obliga a que se publiquen las cuentas de los partidos en la página web del Parlamento; se refuerzan las sanciones por incumplimiento. La Ley se sigue denominando ley de 2007, enmendada en 2012 (6).
PAÍSES BAJOS	1999: Ley de Subvenciones a los partidos políticos.	- Desde 2007 , se discute el borrador de una ley de financiación de partidos políticos que reemplazaría a la de 1999. Actualmente en discusión en el parlamento. Incrementa la transparencia y establece limitaciones a las donaciones.
PORTUGAL	1998: Ley 56/98, de 18 de Agosto, de financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales (7)	- Enmendada en 2000 : (Ley 23/2000, de 23 de Agosto). Establece límites en los ingresos de los partidos e incrementa el control sobre el gasto. - 2003 : Nueva ley sobre financiación de partidos que revoca a las anteriores. (Ley 19/2003, 20 junio). Prohíbe las donaciones anónimas individuales. - Enmendada en 2005 : la Ley 2/2005, de 10 de enero, fortalece la inspección y limita las donaciones. Complementa a la ley. - Enmienda 2010 : (Ley 55/2010, de 24 de diciembre de 2010). Reduce los subsidios públicos y los límites de gasto en las campañas electorales.
REINO UNIDO	2000: Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndum (8).	- Enmendada parcialmente en 2006 (a través de la Ley de Reforma Electoral, que introduce transparencia en el sistema de financiación en algunos aspectos). - Reforma del sistema a través de la Ley de Partidos Políticos y Elecciones (2009). Introduce más transparencia y control en las finanzas de los partidos. - Las tres leyes están en vigor simultáneamente.
SUECIA	1976: Ley de financiación pública para los partidos (no incluye criterios de transparencia más allá de la asignación de financiación pública) (9).	-----

Elaboración propia. (Información actualizada con fecha de 31 de octubre de 2012)

- (1) Enmendada en nueve ocasiones. Se incluyen solo las enmiendas de relevancia para la financiación de los partidos y su control.
- (2) Junto a la ley federal existen leyes de partidos en los diferentes länders. Al cierre de esta investigación fue promulgada una nueva ley de financiación: Ley Federal sobre financiación de los partidos políticos (Ley de Partidos Políticos de 2012 - PPA) (Federal Law Gazette N. 56/2012), en vigor desde junio de 2012. Primera reforma de calado encaminada a incrementar la transparencia en el sistema, tal como se le exigía desde el GRECO.
- (3) La Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General también incluye criterios de transparencia para época electoral. No obstante, puesto que existe en España una ley de financiación de los partidos específica en la que se incluye el grueso de las previsiones relativas a incrementar la transparencia en este ámbito, se ha toma como origen esta ley (de 1987 y posteriormente de 2007).
- (4) Enmendada por el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. Esa enmienda va encaminada a incluir una partida de financiación pública para los partidos para gastos de seguridad y para evitar la obtención de financiación pública por parte de los partidos vinculados a organizaciones terroristas. Puesto que esta es la finalidad de la enmienda, y no la transparencia en sí, no ha sido tenida en cuenta en el Cuadro. Al cierre de esta investigación, la Ley de 2007 fue enmendada por virtud de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre (de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos). En ella se reduce la financiación pública directa para financiación ordinaria consignada en los Presupuestos Generales del Estado para 2012 en un 20% con respecto al

año anterior; se prohíbe que los partidos reciban donaciones de fundaciones o asociaciones afines que reciban subvenciones de las administraciones públicas; se limita la posibilidad de condonación de las deudas por parte de las entidades bancarias a 100.000 euros al año; se incluye una cláusula de prescripción de las infracciones de 5 años, lo que limita la capacidad del TCU para sancionar en caso de incumplimiento de la ley por parte de los partidos; a diferencia de los partidos, las fundaciones afines sí podrán recibir donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas.

- (5) A esta ley, se le suma la Ley 3202/2003, sobre elecciones locales y municipales.
- (6) Puesto que tanto los primeros intentos de reforma, como la reforma de la ley en sí se producen una vez que esta investigación está iniciada, Luxemburgo no se ha tenido en cuenta como país susceptible de ser escogido para el estudio comparado. No obstante, se incluyen en el Cuadro la información más reciente disponible.
- (7) Con anterioridad a esta ley, el Decreto Ley 595/74, de 7 de noviembre y la Ley 72/93, de 30 de noviembre, incluían algunas previsiones sobre financiación de partidos. Además de la ley de financiación, está la ley de partidos, aprobada por vez primera en 1974. Actualmente, está en vigor la Ley Orgánica 2/2003.
- (8) Existe regulación previa relativa a la elección de los candidatos desde 1883, no obstante, la primera que incorpora criterios de transparencia es la Ley de 2000 (PPERA 2000).
- (9) En Suecia no existe regulación específica que establezca límites, obligaciones y controles a las cuentas de los partidos, más allá de las leyes generales de contabilidad (*Accounting Act* 1999) y de acuerdos voluntarios que se producen entre los partidos.

FUENTES UTILIZADAS:

ALEMANIA: Saalfeld (2000); Pelizzo (2004); GRECO (2009c); Ley de Partidos Políticos (1967), enmendada en 2004, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/politicalparties.pdf (consultado el 3 de abril de 2012).

AUSTRIA: GRECO (2011a); Federal Law Gazette No 404/1975, enmendada en 2012, en <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000562> (consultado el 2 de noviembre de 2012).

BÉLGICA: GRECO (2009d; 2011b).

DINAMARCA: GRECO (2009e).

ESPAÑA: GRECO (2009f; 2011c).

FINLANDIA: GRECO (2007; 2009g; 2011d).

FRANCIA: GRECO (2009h); Ley n. 2011-412, de 14 de abril, sobre la simplificación de las disposiciones del código electoral y de la transparencia en la vida política. En

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id> (consultado el 3 de noviembre de 2011).

GRECIA: GRECO (2010a).

IRLANDA: GRECO (2009i).

ITALIA: Cotta *et al.* (2011); GRECO (2012). Newell (2000); Pelizzo (2004).

LUXEMBURGO: GRECO (2008b; 2011e; 2012).

PAÍSES BAJOS: GRECO (2008c; 2010b).

PORTUGAL: GRECO (2010c).

REINO UNIDO: GRECO (2008a, 2010d).

SUECIA: GRECO (2009j; 2011f).

ANEXO METODOLÓGICO

1. Entrevistas

Para alcanzar los objetivos de esta investigación se han realizado 20 entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave españoles y británicos de perfil tanto político como académico. La información aportada por ellos ha servido principalmente para reconstruir los casos de estudio y para guiar la posterior búsqueda de información, pero también para conocer su opinión sobre aspectos relacionados con la problemática general de la corrupción en cada país, así como con la cuestión más específica de la financiación de los partidos.

La selección de los informantes se ha hecho atendiendo a criterios estrictamente académicos relacionados, bien con la relevancia del puesto que ocupan durante el periodo analizado, o bien con el grado de conocimiento que poseen sobre el tema de la financiación de los partidos. El mayor número de informantes sobre el caso británico en relación con el español se debe a tres motivos: (1) la mayor necesidad de encontrar expertos y conocedores del tema que guiasen desde el primer momento la búsqueda de información empírica posterior, dado el desconocimiento inicial de la autora sobre el caso británico; (2) el mayor grado de accesibilidad y disponibilidad de los informantes británicos con respecto a los españoles; y (3) la no inclusión de algunas de las entrevistas realizadas para el caso español por su falta de relevancia para cubrir los objetivos de esta investigación.

Seguidamente se enumeran por orden de aparición en el texto los informantes clave cuyas entrevistas han sido utilizadas:

- Entrevistado 1: Secretario General del PCE entre 1988 y 1998 y Coordinador General de IU entre 1989 y 2000. Córdoba, 12 de mayo de 2005. Duración: 80 minutos.
- Entrevistado 2: Experto británico en financiación de los partidos políticos. Londres, 19 de octubre de 2006. Duración: 50 minutos.
- Entrevistado 3: Corresponsal de la BBC y parlamentario independiente en la LII Legislatura británica. Londres, 1 de noviembre de 2007. Duración: 45 minutos.
- Entrevistado 4: Secretario del *Committee on Standards in Public Life*. Londres, 17 de octubre de 2007. Duración: 75 minutos.

- Entrevistado 5: Parlamentario del Partido Liberal Demócrata en la LI y LII Legislaturas británicas. Actualmente Lord vitalicio de dicho partido. Londres, 16 de octubre de 2007. Duración: 45 minutos.
- Entrevistado 6: Ministro del Partido Conservador durante la LI Legislatura, líder de la oposición en la Cámara de los Comunes durante la LII Legislatura y parlamentario conservador durante todo el periodo considerado en la investigación. Londres, 24 de octubre de 2007. Duración: 30 minutos.
- Entrevistado 7: Diputado socialista entre 1982 y 2011 y ex secretario de finanzas del PSOE. Madrid, 7 de julio de 2011. Duración: 50 minutos.
- Entrevistado 8: Diputado popular desde 1983 y miembro de la ponencia encargada de la elaboración de la LOFPP 2007. Madrid, 7 de julio de 2011. Duración: 25 minutos.
- Entrevistado 9: Asesor del Partido Conservador en la oposición entre 2005 y 2010. Londres, 12 de octubre de 2007. Duración: 45 minutos.
- Entrevistado 10: Parlamentario del Partido Laborista desde 1997. Londres, 8 de octubre de 2007. Duración: 60 minutos.
- Entrevistada 11: Subdirectora del Grupo de Presión británico *Unlocked Democracy*, que promueve la transparencia en la política. Londres, 11 de octubre de 2007. Duración: 65 minutos.
- Entrevistado 12: Parlamentario del Partido Liberal Demócrata entre 1987 y 2010. Londres, 25 de octubre de 2007. Duración. 45 minutos.
- Entrevistado 13: Parlamentario del Partido Laborista entre 1997 y 2010. Autor de publicaciones en apoyo al cambio en el sistema electoral británico y en apoyo a la reforma de la financiación de los partidos. Londres, 17 de octubre de 2007. Duración: 60 minutos.
- Entrevistado 14: Parlamentario del Partido Conservador entre 1983 y 2010. Desde entonces es Lord vitalicio de dicho partido. Londres, 23 de octubre de 2007. Duración: 30 minutos.
- Entrevistado 15: Miembro del Tribunal de Cuentas designado por el PSOE desde 2001 hasta la actualidad. Madrid, 6 de junio de 2005. Duración: 40 minutos.
- Entrevistado 16: Experto británico en materia de financiación de los partidos. Londres, 9 de noviembre de 2006. Duración: 45 minutos.
- Entrevistada 17: Directora del área de partidos y financiación electoral de la *Electoral Commission*. Londres, 30 de octubre de 2007. Duración: 35 minutos.

- Entrevistado 18: Experto español en materia de corrupción política. Madrid, 18 de abril de 2005. Duración: 50 minutos.
- Entrevistado 19: Periodista político de *The Times* y miembro de la *Hansard Society*. Londres, 1 de noviembre de 2007. Duración: 30 minutos.
- Entrevistado 20: Asesor del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008). Madrid, 18 de abril de 2005. Duración: 45 minutos.

2. Prensa española

a) Selección de los diarios

En los Gráficos 3.2, 4.3 y 4.8 se incluyen los datos relativos a los periódicos de ámbito nacional y de información general de mayor difusión a lo largo del tiempo considerado. Asimismo, se ha buscado representar tanto periódicos vinculados ideológicamente a la izquierda, como a la derecha. La selección de los mismos se ha hecho atendiendo a los datos de difusión proporcionados por la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD) en tres años distintos: 1985, 1993 y 2011.

La Tabla A.M.1 muestra el promedio de difusión diaria de los tres principales periódicos en cada año considerado, así como la posición que ocupan en el ranking. Según se observa en ella, *El País*, *ABC*, *El Mundo* y *La Vanguardia* son los cuatro periódicos que en algún momento han ocupado una de las tres principales posiciones en cuanto a promedio de difusión diaria. De estos cuatro, se ha descartado *La Vanguardia* por tres razones: en primer lugar, por su limitada presencia en el ranking durante el periodo de tiempo considerado (1985-2008). De hecho, de acuerdo con datos de la OJD aparecidos en Barrera (1995:397), ya en 1990 el promedio de difusión de *La Vanguardia* y el de *El Mundo* eran prácticamente similares, de tal forma que aquel deja de situarse desde entonces entre las tres primeras posiciones. En segundo lugar, por mantener un sesgo regionalista muy marcado (especialmente desde que Francesc Noy ocupó la dirección del periódico entre 1983-1987), que aleja su contenido de los objetivos propios de esta investigación, centrada en el nivel nacional. En tercer lugar, y en relación con lo anterior, por su proximidad ideológica a CIU, un partido de carácter regional (Barrera, 1995:106). Una cuestión que se ha descartado a priori, puesto que en caso tener en cuenta los sesgos ideológicos de carácter regional, se tendrían que haber contemplado, además del catalán, otro tipo de regionalismos plasmados en la prensa del momento. Además, con la nueva dirección encabezada por Juan Tapia a partir de 1987, *La Vanguardia* comenzaba a posicionarse de forma cada vez más cercana al Gobierno socialista del momento. Un hecho que se consolidó a partir de 1992 con los

compromisos empresariales que dicho periódico estableció con el Grupo Prisa (al que pertenece *El País*), entre otros grupos periodísticos, y que influyeron en el cambio de línea editorial de aquel (Barrera, 1995:108). Puesto que la línea ideológica más próxima al PSOE ya queda cubierta por el diario *El País*, se ha descartado también desde este punto de vista al periódico *La Vanguardia*.

Tabla A.M.1: Promedio de difusión diaria (número de ejemplares) de los tres principales periódicos españoles de información general (1985, 1993, 2011).

Ranking	1985	1993	2011*
1º	El País (348.293)	El País (401.258)	El País (365.117)
2º	ABC (218.734)	ABC (334.317)	El Mundo (252.770)
3º	La Vanguardia (191.088)	El Mundo (224.857)	ABC (221.351)

Fuente: OJD. Años 1985 y 1993 tomados de Barrera (1995:397). Año 2011, tomado de http://www.ojd.es/OJD/Portal/diarios_ojd/4DOSpuiQo1Y_FOivPcLIIA (consultado junio 2012). * Solo se contempla el dato referido a medios impresos, por mantener los mismos criterios que en los años 1985 y 1993.

De hecho, ideológicamente, *ABC*, *El Mundo* y *El País* representan opciones distintas e incluso opuestas, dentro del espectro político nacional:

- **ABC.** Nace en 1903 y se posiciona ideológicamente cerca de AP durante la etapa de la Transición y, posteriormente, próximo al PP. A eso se le une un marcado españolismo, su lealtad monárquica, y su defensa del Ejército español, del orden público y del catolicismo. Si bien se ha caracterizado por criticar la gestión de los sucesivos gobiernos socialistas, su estilo dista de ser el del escándalo por el escándalo, especialmente cuando este puede afectar a las instituciones básicas del Estado.
- **El Mundo.** Fundado por P.J. Ramírez en octubre de 1989 tras ser sustituido de su cargo al frente del Diario 16. Desde sus orígenes se centró en destapar los casos de corrupción que afectaban al Gobierno socialista de Felipe González, empezando por la trama de los GAL y Filesa, entre otros. A diferencia de ABC, su línea editorial era agresivamente crítica con el Gobierno socialista, hasta el punto de que llegó a crear una subsección, dentro de la información nacional, titulada “Corrupción política”. Una subsección que tuvieron que ir adoptando el resto de diarios nacionales ante la profusión de escándalos de este tipo (Barrera, 1995:122). Ideológicamente se define como liberal y se halla en posiciones próximas al PP.
- **El País.** Fundado en mayo de 1976, nació sin vinculación con el régimen político franquista (a diferencia de ABC) y como respuesta a una creciente demanda social que le dio acogida. Desde un primer momento apoyó las ideas de cambio proclamadas por el PSOE, adquiriendo un creciente peso entre las clases medias y la burguesía liberal, para a partir de ahí, decantarse por posiciones más izquierdistas (Barrera, 1995:66). Su

difusión aumentó durante la etapa socialista de Felipe González, pese a las críticas de ABC, que lo tildaba de “diario progubernamental” (Barrera, 1995:67). De hecho, durante la oleada de escándalos de los años noventa, El País fue el diario nacional más condescendiente con el Gobierno. Una cuestión que no le ha impedido mantener su posición de líder de opinión (dentro del Grupo Prisa), incluso durante los gobiernos del PP.

b) Producción de datos

Los datos relativos a la palabra “corrupción” en cada uno de los tres diarios considerados (Gráficos 3.2 y 4.1), se han obtenido de las siguientes fuentes:

- **ABC.** Se ha utilizado el buscador que aparece en la página web de ABC (ver <http://hemeroteca.abc.es/avanzada.stm>). Consultado el 31/07/2012. Se ha tenido en cuenta el periodo que va desde 1982 a 2008 y se ha introducido la palabra "corrupción" en un intervalo de tiempo anual. Seguidamente, dado que la aplicación no permite la búsqueda de titulares, se han tenido que contar uno por uno aquellos titulares en los que sí aparecía dicha palabra. Se han tomado por válidas únicamente las entradas en las que la corrupción se refería a España (noticias de ámbito nacional y local, y artículos de opinión) y se han descartado los casos en los que el concepto de corrupción se refería al de corrupción de menores. Se han tenido en cuenta todas las ediciones del periódico.
- **El Mundo.** Se ha utilizado el buscador que aparece en la página web de El Mundo (ver <http://quiosco.elmundo.orbyt.es/Hemeroteca/Buscador.aspx>). Consultado el 31/07/2012. Se ha tenido en cuenta el periodo que va desde 1982 a 2008. Se ha introducido la palabra "corrupción" en un intervalo de tiempo anual. Seguidamente, dado que la aplicación no permite la búsqueda de titulares, se han tenido que contar uno por uno aquellos titulares en los que sí aparecía dicha palabra. Se han tomado por válidas únicamente las entradas en las que la corrupción se refería a España (noticias de ámbito nacional y local, y artículos de opinión) y se han descartado los casos en los que el concepto de corrupción se refería al de corrupción de menores.
- **El País.** Se ha utilizado el buscador que aparece en la página web de El País (ver <http://www.elpais.com/archivo/buscando.html#buscador>). Consultado el 3/03/2009. Se ha tenido en cuenta el periodo que va desde 1982 hasta 2008. Se ha introducido la palabra "corrupción" en un intervalo de tiempo anual. Se ha afinado la búsqueda incluyendo únicamente "titulares y subtítulos". Se han incluido todas las secciones de la edición impresa. Hecho esto, se han tenido en cuenta únicamente aquellas entradas en las que la

palabra "corrupción" aparece en el título de aquellos artículos referidos únicamente a España (artículos de ámbito nacional y local, así como artículos de opinión). Se han excluido las entradas referidas a corrupción de menores.

Para la realización del Gráfico 4.6, la búsqueda se ha referido a las palabras “corrupción urbanística”, habiéndose obtenido los datos de las mismas fuentes antes referidas, aunque con ciertas modificaciones que seguidamente se detallan:

- **ABC.** La búsqueda se ha realizado incluyendo las palabras clave “corrupción urbanística”, en un intervalo anual y en todas las ediciones del periódico. Los resultados obtenidos han sido incluidos en su totalidad, de manera que se han contabilizado todos los artículos referidos al tema, independientemente de la sección del periódico en la que se incluían tales artículos, e independientemente de si las palabras clave aparecían en su titular o no.
- **El Mundo.** La búsqueda se ha realizado incluyendo las palabras clave “corrupción urbanística”, en un intervalo anual. El dato obtenido ha sido tomado en su totalidad, independientemente de la sección del periódico en la que aparecía el artículo en cuestión.
- **El País.** La búsqueda se ha realizado incluyendo las palabras clave “corrupción urbanística” sin afinar la búsqueda, incluyéndose todas las secciones. La cifra resultante ha sido tomada tal cual, independientemente de si las palabras clave aparecían en el titular o no.

3. Prensa británica

a) Selección de los diarios

En el Gráfico 4.12 se incluyen los datos relativos a tres de los periódicos de ámbito nacional y de información general de mayor difusión en el Reino Unido. Dada la importante cantidad de rotativos que se publican diariamente en este país, la Tabla A.M.2 muestra el ranking de los once diarios más leídos con la finalidad de incluir tanto a los tabloides (en cursiva), como a la prensa ortodoxa (en negrita). Los datos que se aportan proceden del *Audit Bureau of Circulations*⁵⁶² y se refieren al promedio de difusión diaria en el mes de octubre de tres años distintos: 2000, 2005 y 2011. Según muestra la Tabla, los tabloides son los rotativos de mayor difusión diaria, ocupando las primeras posiciones del ranking a lo largo del periodo considerado. De todos ellos, se ha escogido *The Sun*, por ser el que ocupa el primer puesto.

⁵⁶² Tales datos aparecen recogidos mensualmente en la página web del periódico *The Guardian*, en <http://www.guardian.co.uk/media/abcs> (consultado el 31 de junio de 2012).

Asimismo, dentro de la denominada prensa seria u ortodoxa (en negrilla), se ha buscado representar tanto periódicos vinculados ideológicamente al Partido Conservador, como al Partido Laborista.

Tabla A.M.2: Ranking y promedio de difusión diaria en el nivel nacional de la prensa británica. Octubre 2000, 2005 y 2011.

Ranking	Octubre 2000	Octubre 2005	Octubre 2011
1º	<i>The Sun</i> (3.585.823)	<i>The Sun</i> (3.224.427)	<i>The Sun</i> (2.715.473)
2º	<i>Daily Mail</i> (2.290.885)	<i>Daily Mail</i> (2.350.694)	<i>Daily Mail</i> (1.998.363)
3º	<i>The Mirror</i> (2.196.887)	<i>The Mirror</i> (1.684.660)	<i>The Mirror</i> (1.118.120)
4º	<i>The Express</i> (984.091)	Daily Telegraph (901.667)	<i>Daily Star</i> (658.690)
5º	Daily Telegraph (965.438)	<i>Daily Star</i> (820.028)	<i>The Express</i> (614.534)
6º	The Times (673.456)	<i>The Express</i> (810.827)	Daily Telegraph (603.901)
7º	<i>Daily Star</i> (644.016)	The Times (703.492)	The Times (417.197)
8º	<i>Daily Record</i> (599.560)	<i>Daily Record</i> (454.247)	Financial Times (345.077)
9º	Financial Times (442.485)	Financial Times (419.249)	<i>Daily record</i> (293.091)
10º	The Guardian (393.953)	The Guardian (403.297)	The Guardian (230.541)
11º	The Independent (202.042)	The Independent (267.037)	The Independent (133.449)

Fuente: Elaboración propia. Audit Bureau of Circulations (ABCs). En cursiva, tabloides; en negrita, “prensa seria”.

En <http://www.guardian.co.uk/media/abcs> (consultado el 30 de junio de 2012).

La Tabla A.M.3 muestra la percepción pública sobre el sesgo partidista de los principales periódicos nacionales en las elecciones generales de 1997 y de 2001. La información procede de Denver (2003:139), la cual es extraída a partir de una pregunta de la encuesta MORI referida al vínculo existente entre el periódico que lee el encuestado y cada uno de los principales partidos británicos. Según se observa en ella, mientras que *The Guardian* y *The Independent* son percibidos como periódicos sesgados hacia el Partido Laborista, *The Times* y *Daily Telegraph* presentan un sesgo conservador. Igualmente ocurre con *Financial Times*, aunque en este caso el sesgo se percibe de forma muy leve. De entre ellos, la selección de *The Guardian* y *The Times*, descartando a los otros diarios, responde a criterios meramente técnicos. En concreto, se ha buscado la facilidad de acceso a la información requerida para completar el Gráfico 4.12.

Tabla A.M.3: Percepciones sobre el sesgo partidista de la prensa británica diaria. 1997 y 2001. (+ : Sesgo conservador; - : Sesgo laborista).

PRENSA	1997	2001
<i>The Guardian</i>	-120	-112
<i>The Independent</i>	-28	-24
<i>Financial Times</i>	+1	(sin datos)
<i>The Times</i>	+66	+34
<i>Daily Telegraph</i>	+124	+125

Fuente: Denver (2003:139). El índice de sesgo es calculado como (% de encuestados que dicen que el periódico apoya a los Conservadores - % que dice que se opone a los Conservadores) – (% que dice que apoya

a Laboristas - % que dice que se opone a ellos). Por tanto, un índice positivo implica un sesgo hacia el Partido Conservador, mientras que un índice negativo indica un sesgo hacia el Partido Laborista.

B) Producción de datos:

Los datos relativos a la palabra “sleaze” en cada uno de los tres diarios de ámbito nacional considerados se han obtenido de las siguientes fuentes:

- ***The Times* y *The Sunday Times*.** Se ha utilizado el buscador que aparece en <http://www.newstext.com.au/pages/main.asp> (consultado el 15 de febrero de 2010). Se han contabilizado los artículos referidos a "sleaze" pertenecientes a las secciones de *Home News* y *Features (Leading articles y Opinion articles)*, excluyéndose, por tanto, aquellos artículos referidos a la corrupción en otros países, así como en el mundo de los deportes o de los negocios. A partir de 2009, desaparece el criterio *Home News* y se sustituye por *News*, contabilizándose, por tanto, solo aquellos artículos referidos a la política británica.
- ***The Sun*.** Igual que en el caso de *The Times*.
- ***The Guardian* y *The Observer*.** Se han tomado aquellos artículos con referencia a la palabra "sleaze" (en su título o en su contenido) a partir de una búsqueda simple en los archivos de su propia página web: <http://www.guardian.co.uk/search?q=sleaze&target=guardian> (consultado el 10 de marzo 2010). Se han incluido las siguientes secciones: *Politics, UK news, Law, "From the Guardian", "From the Observer"* y *"Comment is free"*. Se incluye el dominical *The Observer* porque pertenece al mismo grupo empresarial que *The Guardian* desde 1993.

ANEXO DOCUMENTAL

Los documentos utilizados para la realización de la investigación han sido los siguientes:

I. Caso español

1. Fuentes primarias consultadas

- Boletines Oficiales de las Cortes Generales y Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado desde 1982 hasta 2008. La búsqueda se ha realizado por palabras clave a través de la página web del Congreso (www.congreso.es), haciendo especial hincapié en las siguientes cuestiones:
 - Debates relacionados con el proceso de aprobación de la LOFPP 1987:
BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 16 de diciembre de 1986; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-2, de 19 de febrero de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-3, de 26 de marzo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-4, de 10 de abril de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-5, de 6 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-A, de 14 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-B, de 29 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-D, de 11 de junio de 1987; DSCD. Num. 29, de 11 de febrero de 1987; DSCD. Num. 121, de 28 de abril de 1987; DSCD. Num. 48, de 7 de mayo de 1987; DSCD. Num. 36, de 16 de junio de 1987.
 - Debate sobre la cuestión de confianza planteada por el Gobierno en 1990:
DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990.
 - Propositiones de Ley para la reforma de la Ley de financiación de partidos presentadas desde 1992 hasta 2008:
BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 152-1, de 8 de octubre de 1992; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 14 de junio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 43-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 45-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 139-1, de 5 de enero de 1998, BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. 165-1, de 1 de abril de 2005.
 - Tramitación parlamentaria y debates sobre las Propositiones de Ley de reforma de la Ley de Financiación presentadas en 1996:
DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997; DSCD. Num. 190, de 16 de abril de 1997; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-39-7 de 5 de enero de 1998.
 - Debates parlamentarios relacionados con las Comisiones de Investigación creadas a raíz de los escándalos de corrupción, especialmente los relacionados con la Comisión Flick y la Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos:
BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 52, de 8 de octubre de 1984; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 58, de 8 de noviembre de 1984; DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre de 1984; DSCD. Num. 186, de 28 de febrero de 1985; BOCG. Congreso de los Diputados, Num. 104, de 14 de marzo de 1985; DSCD. Num. 237, de 26 de mayo de 1994; DSCD. Num. 238, de 16 de junio de 1994; DSCD. Num. 271, de 15 de septiembre de 1994; DSCD. Num. 304, de 6 de octubre de 1994; DSCD. Num. 339, de 3 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 341, de 7 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 350, de 10 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 361, de 28 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 371, de 1 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 375, de 2 de diciembre de 1994;

DSCD. Num. 377, de 12 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 387, de 16 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 390, de 19 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 402, de 22 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 404, de 27 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 405, de 28 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 406, de 29 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 430, de 24 de febrero de 1995; DSS. Num. 527, de 20 de junio de 1995.

- Tramitación parlamentaria y debates relacionados con la aprobación de la LOFPP 2007:

BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-1, de 01 de abril de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-2, de 3 de octubre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-3, de 6 de octubre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-4, de 26 de octubre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-5, de 3 de noviembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-6, de 19 de noviembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-7, de 15 de noviembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-8, de 23 de noviembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-9, de 30 de noviembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-10, de 9 de diciembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-11, de 14 de diciembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-12, de 21 de diciembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-13, de 28 de diciembre de 2005; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-14, de 1 de febrero de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-15, de 8 de febrero de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-16, de 15 de febrero de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-17, de 20 de febrero de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-18, de 22 de febrero de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-19, de 1 de marzo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-20, de 8 de marzo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-21, de 15 de marzo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-22, de 22 de marzo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-23, de 29 de marzo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-24, de 5 de abril de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-25, de 19 de abril de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-26, de 26 de abril de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-27, de 4 de mayo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-28, de 10 de mayo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-29, de 17 de mayo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-30, de 24 de mayo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-31, de 31 de mayo de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-32, de 7 de junio de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-33, de 14 de junio de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-34, de 29 de junio de 2006; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-35, de 10 de abril de 2007; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-36, de 30 de abril de 2007; BOCG. Senado Núm. IIIB-21-a, de 17 de mayo de 2007; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-37, de 17 de mayo de 2007; BOCG. Senado Núm. IIIB-21-b, de 29 de mayo de 2007; BOCG. Senado Núm. IIIB-21-c, de 6 de junio de 2007; BOCG. Senado Núm. IIIB-21-d, de 20 de junio de 2007; BOCG. Senado Núm. IIIB-21-e, de 22 de junio de 2007; BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. B-165-38, de 5 de marzo de 2008; DSCD. Núm. 114, de 27 de septiembre de 2005; DSCD. Núm. 807, de 18 de abril de 2007; DSCD. Núm. 255 de 10 de mayo de 2007; DSS. Núm. 483, de 18 de junio de 2007; DSS. Núm. 127, de 20 de junio de 2007.

- Debates de investidura de los presidentes del Gobierno en 1989, 1993, 1996, 2000 y 2004:

DSCD. Num. 2, de 4 y 5 de diciembre de 1989; DSCD. Num. 2, de 8 de julio de 1993; DSCD. Núm. 2, de 3 de mayo de 1996; DSCD Núm. 3 de % de mayo de 1996; DSCD. Núm. 2 de 25 de abril de 2000; DSCD. Núm. 3 de 26 de abril de 2000; DSCD. Núm. 2, de 15 de abril de 2004; DSCD. Núm. 3 de 16 de abril de 2004.

- Debates sobre el Estado de la Nación celebrados entre 1987 y 2008, prestando especial atención a las resoluciones aprobadas en los mismos:

DSCD. Núm. 31 y 32, de 24 y 25 de febrero de 1987; DSCD. Núm. 88 y 89, de 24 y 25 de febrero de 1988; DSCD. Núm. 166 y 167, de 14 y 15 de febrero de 1989; DSCD. Núm. 98 y 99, de 20 y 21 de marzo de 1991; DSCD. Núm. 175 y 176, de 24 y 25 de marzo de 1992; DSCD. Num. 64 y 65, de 19 y 20 de abril de 1994; DSCD. 121 y 122, de 8 y 9 de febrero de 1995; DSCD. Núm. 92 y 93, de

11 y 12 de julio de 1997; DSCD. Núm. 157, 158 y 159 de 12, 13 y 14 de mayo de 1998; DSCD. Núm. 248 y 249, de 22 y 23 de junio de 1999; DSCD. Núm. 95 y 96, de 26 y 27 de junio de 2001; DSCD. Núm. 179 y 180, de 15 y 16 de julio 2002; DSCD. Núm. 265 y 266, de 30 de junio y 1 de julio de 2003; DSCD. Núm. 88, 89 y 90, de 11, 12 y 17 de mayo de 2005; DSCD. Núm. 182, 183 y 184, de 30 y 31 de mayo y 6 de junio de 2006; DSCD. Núm. 269, 270 y 271, de 3, 4 y 5 de julio de 2007.

- Moción del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos (251/000097) (BOE. Núm. 200, de 21 de agosto de 2002) y propuestas de resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (DSCG. Núm. 88, de 11 de junio de 2002).
- Programas electorales de PSOE, PP, IU, CIU y PNV para las elecciones generales de 1986, 1989, 1993, 1996, 2000 y 2004.
- Datos de opinión procedentes de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS):
 - Estudios:

Estudio 1390 (enero de 1984); Estudio 1411 (abril de 1984); Estudio 1430 (octubre de 1984); Estudio 1439 (noviembre de 1984); Estudio 2100 (mayo de 1994); Estudio 2115 (septiembre de 1994); Estudio 2124 (noviembre de 1994); Estudio 2127 (diciembre de 1994); Estudio 2130 (2130 (enero de 1995); Estudio 2132 (febrero de 1995); Estudio 2151 (marzo de 1995); Estudio 2156 (abril de 1995); Estudio 2184 (junio de 1995); Estudio 2190 (septiembre de 1995); Estudio 2197 (noviembre de 1995); Estudio 2201 (diciembre de 1995); Estudio 2208 (febrero de 1996); Estudio 2211 (marzo de 1996); , Estudio 2212 (abril de 1996); Estudio 2217 (junio de 1996); Estudio 2225 (octubre de 1996); Estudio 2229 (noviembre de 1996); Estudio 2238 (febrero de 1997); Estudio 2264 (octubre de 1997); Estudio 2283 (marzo de 1998); Estudio 2294 (julio de 1998); Estudio 2402 (noviembre de 2000); Estudio 2481 (febrero de 2003); Estudio 2602 (abril de 2005); Estudio 2620 (octubre de 2005); Estudio 2662 (noviembre de 2006); Estudio 2671 (enero de 2007); Estudio 2672 (enero de 2007); Estudio 2701 (mayo de 2007); Estudio 2741 (noviembre de 2007).
 - Series temporales:

Principales problemas para los españoles (1985-2008); calificación de la actuación de Felipe González como presidente del Gobierno (B101020040); grado de confianza en el presidente del Gobierno Felipe González (B101030010); valoración de la gestión del Gobierno central del PP (B102030030); grado de confianza en el presidente del Gobierno José María Aznar (B101030020); valoración de la gestión del Gobierno central del PSOE (B102030020); grado de confianza en el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero (B101030200).
- Informes del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos entre 1987 y 2007 (www.boe.es/):

Año 1987: BOE. Núm. 242, de 9 de octubre de 1990; Año 1988: BOE. Núm. 276, de 17 de noviembre de 1992; BOE. Núm. 35, de 10 de febrero de 1994; Año 1989: BOE. Núm. 156, de 1 de julio de 1994; Años 1990, 1991 y 1992: BOE. Núm. 91, de 16 de abril de 1997; Año 1993: BOE. Núm. 88, de 13 de abril de 1999; Año 1994: BOE. Núm. 12, de 14 de enero de 2000; Años 1995, 1996 y 1997: BOE. Núm. 49, de 26 de febrero de 2001; Año 1998: BOE. Núm. 161, de 6 de julio de 2002; Año 1999: BOE. Núm. 99, de 25 de abril de 2003; Año 2000: BOE. Núm. 190, de 9 de agosto de 2003; Año 2001: BOE. Núm. 24, de 28 de enero de 2004; Año 2002: BOE. Núm. 65, de 17 de marzo de 2006; Año 2003: BOE. Núm. 299, de 14 de diciembre de 2007; Año 2004: BOE. Núm. 8, de 9 de enero de 2008; Año 2005: BOE. Núm. 244, de 9 de octubre de 2009; Año 2006: BOE. 235, de 28 de septiembre de 2010; Año 2007: (aún sin publicar en el BOE).
- Datos oficiales de los resultados de las elecciones generales entre 1982 y 2008 (www.interior.gob.es/) (consultado el 31 de enero de 2013).

- Entrevistas en profundidad semiestructuradas a 9 informantes clave españoles de perfil tanto político como académico. Se incluyen en la tesis referencias de 6 de ellos (ver Anexo Metodológico).
- Legislación:
 - Decreto-ley 7/1974, de 21 de diciembre, Estatuto jurídico del derecho de Asociación política (BOE. Núm. 306, de 23 de diciembre de 1974).
 - Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas (BOE. Núm. 144, de 16 de junio de 1976).
 - Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE. Núm.70, de 23 de marzo de 1977).
 - Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (BOE. Núm. 173, de 21 de julio de 1978).
 - Ley 54/1978, 4 de diciembre, de Partidos Políticos (BOE. Núm. 293, de 8 de diciembre de 1978).
 - Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (BOE. Núm. 121, de 21 de mayo de 1982).
 - Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE. Núm. 84, de 7 de abril de 1988).
 - Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE. Núm. 147, de 20 de junio de 1985).
 - Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (BOE. Núm. 158, de 3 de julio de 1987).
 - Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (BOE. Núm. 63, de 14 de mayo de 1991).
 - Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (BOE. Núm. 98, de 25 de abril de 1995).
 - Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE. Núm. 154, de 28 de junio de 2002).
 - Ley 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales (BOE. Núm. 60, de 11 de marzo de 2003).
 - Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos políticos (BOE, Núm. 160, de 05 de Julio de 2007), revisada el 23 de octubre de 2012.

2. Fuentes secundarias consultadas

- Recopilación de información procedente de la prensa con objeto de completar aquella extraída de las fuentes primarias enumeradas. Se han analizado los diarios de ámbito nacional *ABC*, *El Mundo* y *El País*. Se ha realizado una búsqueda exhaustiva por palabras clave de todas las noticias publicadas sobre “corrupción”, “escándalo” y “financiación de los partidos”, entre 1982 y 2008, a través de los buscadores de las páginas webs de los propios periódicos (www.abc.es/; www.elmundo.es/; www.elpais.es). En el caso del diario *El Mundo* la búsqueda comienza en 1989, año en el que se produce su fundación. Las noticias se han analizado con la finalidad de reconstruir los hechos acaecidos a lo largo del periodo. Puntualmente se han introducido artículos de otros periódicos (*Diario 16* y *La Vanguardia*) cuando la narración de los hechos así lo ha

requerido. En el caso del *Diario 16*, la información ha sido obtenida a través de la búsqueda manual en la hemeroteca.

II. Caso británico

1. Fuentes primarias consultadas

- Documentos parlamentarios relacionados con la tramitación de las leyes de financiación y con los debates específicos celebrados tanto en la Cámara de los Comunes como en la Cámara de los Lores, sobre esta cuestión y sobre el problema de la corrupción (*sleaze*) a lo largo del periodo analizado (1992-2009). La búsqueda se ha realizado por palabras clave a través de la página web del Parlamento: (<http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/>). Se ha atendido a las siguientes cuestiones:

- Debates parlamentarios referidos a la financiación de los partidos (*Hasard Debates*) celebrados entre 1992 y 2009:

HC Debates. Vol. 205, de 9 de marzo de 1992; HC Debates. Vol. 214, de 17 de noviembre de 1992; HC Debates. Vol. 226, de 16 de junio de 1993; HC Debates. Vol. 227, de 22 de junio de 1993; HL Debates. Vol. 547, de 9 de julio 1993; HC Debates. Vol. 236, de 1 de febrero de 1994; HC Debates. Vol. 254, de 8 de febrero de 1995; HC Debates. Vol. 238, de 28 de febrero de 1994; HC Debates. Vol. 241, de 14 abril 1994; HL Debates. Vol. 564, de 7 de junio de 1995; HC Debate. Vol. 270, de 31 de enero de 1996; HC Debates. Vol. 290, de 12 de febrero de 1997; HL Debates. Vol. 577 de 5 de febrero de 1997; HL Debates. Vol. 589, de 14 Mayo de 1997; HC Debates. Vol. 319, de 9 de noviembre de 1998; HC Debates. Vol. 332, de 26 de mayo de 1999; HC Debates. Vol. 336, de 27 de julio de 1999; HL Debates. Vol. 604, de 29 de julio de 1999; HC Debates. Vol. 362, de 30 enero de 2001; HC Debates. Vol. 379, de 31 de enero de 2002; HC Debates. Vol. 380, de 12 de febrero de 2002; HC Debate. Vol. 385, de 13 de mayo de 2002; HC Debates. Vol. 386, de 22 de mayo de 2002; HC Debates. Vol. 386, de 23 de mayo de 2002; HC Debates. Vol. 387, de 26 de junio de 2002; HC Debates. Vol. 389, de 23 de julio de 2002; HC Debates. Vol. 401, de 10 de marzo de 2003; HC Debates. Vol. 416, de 13 de enero de 2004; HC Debates. Vol. 417, de 11 de febrero de 2004; HC Debates. Vol. 424, de 21 de julio de 2004; HL Debates. Vol. 667, de 2 de diciembre de 2004; HC Debates. Vol. 439, de 8 de noviembre de 2005; HC Debates. Vol. 439, de 15 de noviembre de 2005; HL Debates. Vol. 679, de 16 de marzo de 2006; HL Debates. Vol. 682, de 7 de junio de 2006; HC Debates. Vol. 444, de 20 de marzo de 2006; HL Debates. Vol. 680, de 20 de marzo de 2006; HC Debates. Vol. 445, de 27 de abril de 2006; HC Debate. Vol. 445, de 2 de mayo de 2006; HL Debates. Vol. 681, de 8 de mayo de 2006; HC Debates. Vol. 278, de 21 Mayo 1996; HL Debates. Vol. 682, de 7 de junio de 2006; HC Debates. Vol. 659, de 13 de junio de 2006; HC Debates. Vol. 448, de 28 de junio de 2006; HC Debates. Vol. 458, de 15 de marzo de 2007; HC Debates. Vol. 465, de 24 de octubre de 2007; HC Debates. Vol. 467, de 7 de noviembre de 2007; HC Debates. Vol. 467, de 19 de noviembre de 2007; HC Debates. Vol. 468, de 4 de diciembre de 2007; HL Debates. Vol. 696, 5 de diciembre de 2007; HC Debates. Vol. 469, de 11 de diciembre de 2007; HC Debates. Vol. 477, de 10 de junio de 2008; HL Debates. Vol. 702, de 16 de junio de 2008; HC Debates. Vol. 477, de 16 de junio de 2008; HC Debates. Vol. 481, de 20 de octubre de 2008; HC Debates. Vol. 481, de 23 de octubre de 2008; HC Debates. Vol. 483, de 20 de noviembre de 2008; HC Debates. Vol. 488, de 2 de marzo de 2009.

- Iniciativas legislativas individuales (*Private Members' Bills*) relacionadas con la introducción de transparencia en la financiación de los partidos:

Bill 107, HC Debates. Vol. 169, de 13 de marzo de 1990; Bill 107, HC Debates. Vol. 205, de 5 de marzo de 1992; Bill 211, HC Debates. Vol. 226, de 16 de junio de 1993; Bill 40, HC Debates, vol. 236, de 1 de febrero de 1994; Bill 47, HC Debates. Vol. 254. de 8 de febrero de 1995; Bill 51, HC Debates, Vol. 270, de 31 de enero de 1996; Bill 105, HC Debates, Vol. 290, 12 de febrero de 1997.

- Tramitación legislativa de la PPERA 2000 (Bill 34):

HC Debate. Vol. 34, de 20 de diciembre de 1999, HC Debates. Vol. 342, de 10 de enero de 2000; HC Debates. Vol. 342, de 17 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 18 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 20 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 20 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 25 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 27 de enero de 2000; HC Standing Committee G, 1 de febrero de 2000; HC Standing Committee G, 3 de febrero de 2000; HC Standing Committee G, 8 de febrero de 2000; HC Standing Committee G, 10 de febrero de 2000; HC Debates. Vol. 344, de 14 de febrero; HC Standing Committee G, 15 de febrero de 2000; HC Debates. Vol. 344, de 16 de febrero de 2000; HC Debates. Vol. 345, de 28 de febrero de 2000; HC Debates. Vol. 346, de 13 de marzo; HC Debates. Vol. 346, de 14 de marzo de 2000; HL Debates. Vol. 610, de 16 de marzo de 2000; HL Debates. Vol. 611, de 3 de abril; HL Debates. Vol. 612, de 11 de mayo de 2000; HL Debates. Vol. 617, de 10 de octubre de 2000; HL Debates. Vol. 617, de 12 de octubre de 2000; HL Debates, Vol. 617, de 18 de octubre de 2000; HC Debate. Vol. 355, de 26 de octubre de 2000; HL Debates. Vol. 619, de 21 de noviembre de 2000; HC Debate Vol. 357, 29 de noviembre de 2000; HC Debate. Vol. 357, de 30 de noviembre de 2000.

- Tramitación legislativa de la *Electoral Administration Act 2006* (Bill 58):

HC Debates. Vol. 437, de 11 de octubre de 2005; HC Debates. Vol. 438, de 25 de octubre de 2005; HC Debates. Vol. 439, de 8 de noviembre de 2005; HC Standing Committee B, de 15 de noviembre de 2005; HC Standing Committee B, de 17 de noviembre de 2005; HC Standing Committee B, de 22 de noviembre de 2005; HC Debates. Vol. 441, de 11 de enero de 2006; HC Debates. Vol. 444, de 20 de marzo de 2006; HL Debates. Vol. 447, de 13 de junio de 2006; HC Debates. Vol. 448, de 28 de junio de 2006.

- Tramitación legislativa de la PPEA 2009 (Bill 141):

HC Debates. Vol. 481, de 20 de octubre de 2008; HC Debates. Vol. 481, de 27 de octubre de 2008; HC Public Bill Committee, de 4 de noviembre de 2008; HC Public Bill Committee, de 6 de noviembre de 2008; HC Public Bill Committee, de 11 de noviembre de 2008; HC Public Bill Committee, de 13 de noviembre de 2008; HC Public Bill Committee, de 18 de noviembre de 2008; HC Public Bill Committee, de 20 de noviembre de 2008; HC Debates. Vol. 485, de 4 de diciembre de 2008; HC Debates. Vol. 487, de 9 de febrero de 2009; HC Debates. Vol. 488, de 2 de marzo de 2009; HL Debates. Vol. 708, de 3 de marzo de 2009; HL Debates. Vol. 709, de 18 de marzo de 2009; HL Debates. Vol. 710, de 29 de abril de 2009; HL Debates. Vol. 710, de 30 de abril de 2009; HL Debates. Vol. 710, de 5 de mayo de 2009; HL Debates. Vol. 710, de 6 de mayo de 2009; HL Debates. Vol. 710; 13 de mayo de 2009; HL Debates. Vol. 711, de 15 de junio de 2009; HL Debates. Vol. 711, de 17 de junio de 2009; HL Debates. Vol. 712, de 9 de julio de 2009; HC Debates. Vol. 496, de 13 de julio de 2009; HL Debates. Vol. 712, de 20 de julio de 2009; HC Debates. Vol. 496, de 20 de julio de 2009; HL Debates. Vol. 712, de 21 de julio de 2009.

- Informes emitidos por comités parlamentarios sobre financiación de los partidos:

- Committee on Financial Aid to Political Parties (1976).
- HC Home Affairs Committee (1993).
- HC Home Affairs Committee (1994).
- HC Constitutional Affairs (2006a; 2006b).
- HC Public Administration Select Committee (2006).

- Informes emitidos por el Committee on Standards in Public Life, institución independiente, nombrada por el parlamento, que emite recomendaciones para el Gobierno: CSPL (1998a y 1998b); CSPL (2007); CSPL (2011).

- Informes emitidos por la Electoral Commission (2003a; 2003b; 2004a; 2004b; 2006; 2007; 2010a; 2010b; 2010c).

- Informes emitidos por Sir Hayden Phillips (2006, 2007a; 2007b; 2010).

- Programas electorales de PC, PL y PLD para las elecciones generales de 1992, 1997, 2001 y 2005.
- Documentos publicados por los partidos políticos y por el Gobierno: Conservative Party (1993); Government (1999; 2007; 2008); Labour Party (1987; 1989a; 1989b; 1996, 1998; 2006).
- Datos de opinión procedentes de Ipsos-Mori:
 - Series: The most important issues facing Britain today (1993-2010); political monitor, satisfaction ratings (1990-2010); trustworthiness of politicians trends (2001-2010).
- Datos sobre las finanzas de los partidos británicos entre 2001 y 2009, publicados en la página web de la *Electoral Commission*: (<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance>) y datos sobre las cuentas presentadas por los partidos (*Statements of Accounts*) a dicha institución (<http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/PEF-online-registers/statement-of-accounts>) (consultados el 31 de enero de 2013).
- Datos oficiales sobre los resultados de las elecciones generales entre 1992 y 2010 (www.election.demon.co.uk/) (consultado el 31 de enero de 2013).
- Entrevistas en profundidad semiestructuradas a 14 informantes clave británicos de perfil tanto político como académico (ver Anexo Metodológico).
- Legislación:
 - Bribery Act (2010).
 - Bribery and Corruption in the Election of Members of Parliament Act (1729)
 - Companies Act (1967).
 - Companies Act (1985).
 - Corrupt and Illegal Practices Prevention Act (1883).
 - Corrupt Practices Prevention Act (1854).
 - Electoral Administration Act (2006).
 - Honours (Prevention of Abuses) Act (1925).
 - Political Parties and Election Act (2009).
 - Political Parties, Elections and Referendums Act (2000).
 - Political Parties, Elections and Referendums Act (2000) (Disapplication of Part IV for Northern Ireland Parties). Order 2005.
 - Reform Acts (1832 y 1854).
 - Registration of Political Parties Act (1998)
 - Representation of the People Act (1983)
 - The Elections (policy Development Grants Scheme) Order 2002
 - Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act (1992)

2. **Fuentes secundarias consultadas**

- Recopilación de información procedente de la prensa con objeto de completar aquella extraída de las fuentes primarias enumeradas. Se han analizado los diarios de ámbito nacional *The Times*, *The Sunday Times*, *The Guardian* y *The Observer*. En los dos

primeros casos, se ha realizado una búsqueda exhaustiva por palabras clave de todas las noticias publicadas sobre “corrupción”, “*sleaze*” y “financiación de los partidos”, entre 1992 y 2006, a través de los archivos digitales de la biblioteca de la *London School of Economics and Political Science*. En el caso de *The Guardian/The Observer*, la búsqueda se ha realizado a través de la propia web del periódico en el periodo que va desde 1992 a 2009. Asimismo, puntualmente se ha completado esta información con noticias de otros periódicos (*Daily Mail, Daily Record, Daily Telegraph, Evening Standards* y *The Independent*) recopiladas a través del buscador Newstext (<http://www.newstext.com.au/pages/main.asp>) y de LexisNexis (<http://www.lexisnexis.com/uk/nexis/>) (consultados el 1 de enero de 2013).

- Informes publicados por el *Parliament and Constitution Centre* del Parlamento británico sobre financiación de los partidos y temas relacionados: Gay y White (2008a; 2008b); Kelly (2011); Mellows-Facer (2005); Morgan (2001); Walker (2000); White (2006); White y Lester (2007) Winstone (2002).
- Informes sobre financiación de los partidos emitidos por organizaciones de la sociedad civil y think-tanks: Hansard Society (1981; 1991; 2002); Institute for Public Policy Research (Cain y Taylor, 2002); Newpolitics Network (2003); Policy Exchange (Pinto-Duschinsky, 2008); The Young Foundation (Mactaggart *et al.*, 2006); Unlock Democracy (Robinson, 2007).

III. Países europeos de la muestra

1. Fuentes primarias consultadas

- Datos de opinión procedentes del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2004 y 2010 (<http://gcb.transparency.org/gcb201011/>) (consultado el 1 de enero de 2013).
- Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (1995-2010). En <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (consultado el 1 de enero de 2013).
- Base de datos sobre leyes de financiación política (*IDEA Party Laws Database*). En <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm> (consultado el 1 de enero de 2013).
- Datos procedentes del *Worldwide Governance Indicators Project*, producidos por el Banco Mundial. En www.govindicators.org (consultado el 1 de enero de 2013).

2. Fuentes secundarias consultadas

- Informes sobre cómo se financian los partidos políticos de los países de la muestra y sobre las lagunas de los respectivos sistemas, publicados por el *Group of States Against Corruption* entre el año 2000 y el 2010. En http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp (consultado el 11 de enero de 2013).
- Informes de Transparencia Internacional relacionados con la financiación de los partidos y con la corrupción entre 2004 y 2012. En <http://www.transparency.org/whatwedo/publications> (consultado el 11 de enero de 2013).