

Finançament dels partits polítics

Debats
de Can Bordoï



Polítiques 20

Llibres apareguts en aquesta col·lecció

1. «ELS ESTRANGERS A ESPANYA»
M. Carrillo, H. García Morago,
J. M.ª Manté, J. Pascual.
Coordinació: Marc Carrillo.
Setembre 1992.
2. «LA LLENGUA ALS PAÏSOS CATALANS»
J. Ginebra, A. Mollà, J. Melià, R. Ganyet,
M. Valls, F. Ricart, R. Caria.
Coordinació: Isidor Marís.
Octubre 1992.
3. «LA LLIBERTAT INDIVIDUAL I ELS SEUS
LÍMITS»
Xavier Arbós i Josep M.ª Castellà.
Desembre 1992.
4. «L'HABITATGE A CATALUNYA»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA
Març 1993.
5. «LES POLÍTIQUES INTERNACIONALS
DE RESPOSTA AL CANVI GLOBAL EN EL
MEDI AMBIENT»
Manuel Ludevid.
Octubre 1993.
6. «UN NOU MARC PER A LA POLÍTICA
D'HABITATGE A CATALUNYA (1982-1992)»
Carme Trilla.
Octubre 1993.
7. «L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA
A CATALUNYA; UN MODEL
D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL»
Isabel Rueda i Xavier Sanclimens.
Juliol 1994.
8. «UNA DEMANDA SOCIAL DELS JOVES:
ELS HABITATGES PROTEGITS»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA.
Setembre 1994.
9. «ÈXIT I FRACÀS ESCOLAR A CATALUNYA»
Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a
la Mediterrània.
Desembre 1994.
10. «ELS PROGRAMES D'IMMERSIÓ ALS
TERRITORIS DE LLENGUA CATALANA»
Josep M.ª Artigal (Coordinador).

Finançament dels partits polítics

SEMINARI SOBRE FINANÇAMENT DE PARTITS POLÍTICS

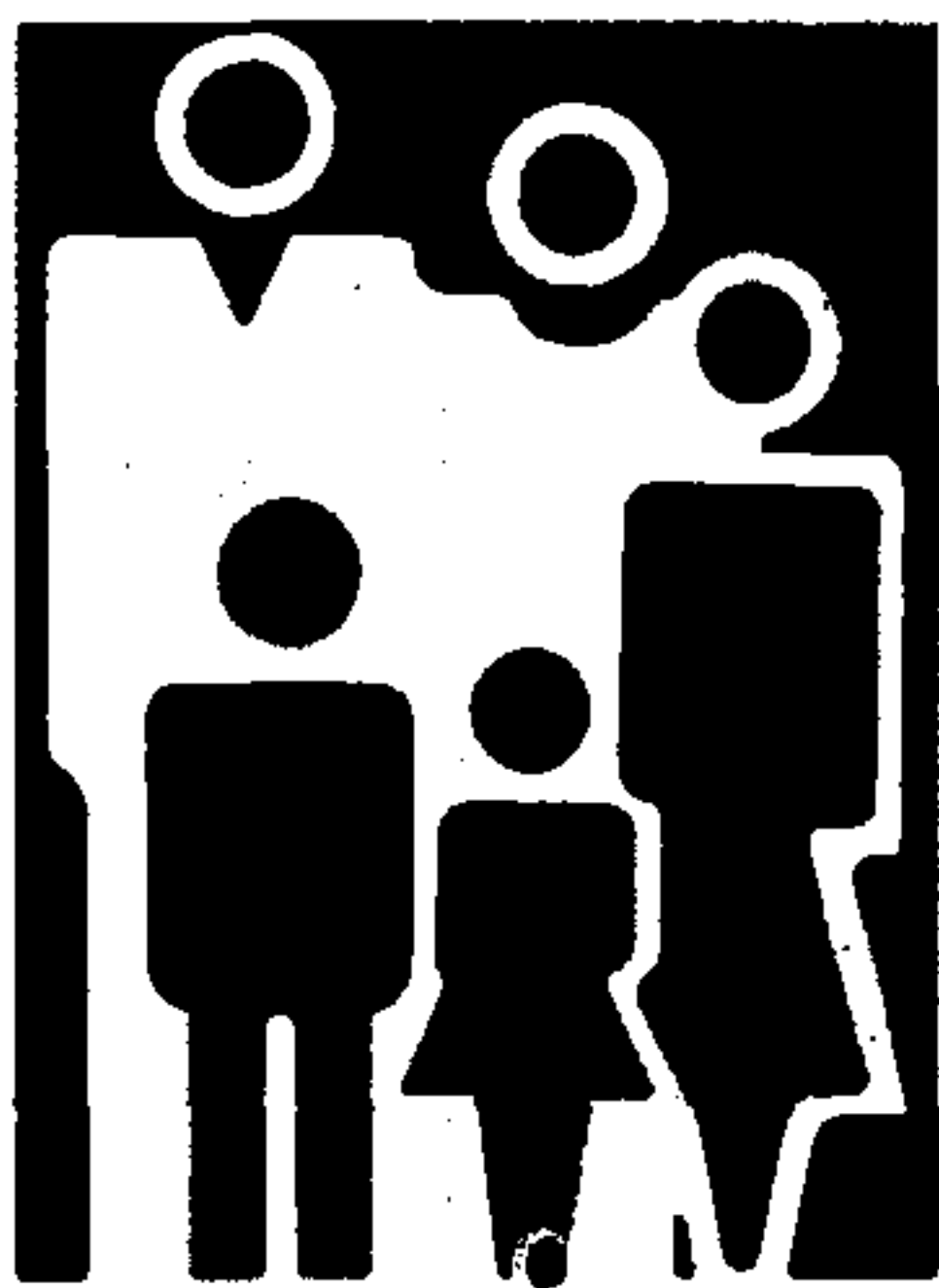
Can Bordoï, 11 de juny de 1997

Llista d'assistents

- ROBERTO L. BLANCO, catedràtic de Ciència Política. Universitat de Santiago de Compostel·la
- JOAN BOTELLA, catedràtic de Ciència Política. Universitat Autònoma de Barcelona
- JOSEP CAMPS, coordinador territorial de Convergència Democràtica de Catalunya
- MARC CARRILLO, catedràtic de Dret Constitucional. Universitat Pompeu Fabra
- PILAR DEL CASTILLO, directora del CIS i catedràtica de Ciència Política de la UNED
- AGUSTÍ CONTIJOCH, president d'Honor de la PIMEC
- JORDI CORNET, secretari de finances del Partit Popular de Catalunya
- VICENÇ ESCOLAR, director del Mercat Institucional de la Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona
- AGUSTÍ FAUS, director del Departament de Serveis Financers a Institucions i Col·lectius de la Caixa de Catalunya
- MARCEL GABARRÓ, director de la Diplomatura de Relacions Laborals. URL
- ALFONS GARCIA, àrea de Finances d'Esquerra Republicana de Catalunya
- SALVADOR GOYA, coordinador nacional d'administració i finances d'Iniciativa per Catalunya
- ANTONI ISAAC, responsable de finances d'Unió Democràtica de Catalunya
- JOAQUIM LLACH, secretari de finances del Partit dels Socialistes de Catalunya
- JESÚS MAESTRO, coordinador de l'ICPS
- JORGE MALEM, professor de Filosofia del Dret. Universitat Pompeu Fabra
- JOAQUIM MOLINS, catedràtic de Ciència Política i degà de la Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona
- ALBERT PADRÓ, professor de Ciència Política. Universitat Autònoma de Barcelona
- JORDI PORTA, director de la Fundació Jaume Bofill
- CLARA RIBA, professora de Ciència Política. Universitat Pompeu Fabra
- JORDI SÀNCHEZ, adjunt a la direcció de la Fundació Jaume Bofill
- JOSEP MARIA VALLÈS, catedràtic de Ciència Política. Universitat Autònoma de Barcelona

Finançament dels partits polítics

Debats de Can Bordoï



Polítiques 20



Editorial Mediterrània

La col·lecció *Polítiques* publica informes que analitzen quina política es fa actualment sobre una qüestió rellevant de la nostra societat.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del «copyright», i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: novembre del 1997

© Fundació Jaume Bofill, 1997

Provença, 324, 1r.

08037 Barcelona

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S.L.

Guillem Tell, 15, entl.

08006 Barcelona

Tel. 218 34 58 - Fax 237 22 10

Disseny de la coberta: Narcís Comadira

Fotocomposició: Josep Poca, «Al Vent», Bonastre (Baix Penedès)

ISBN: 84-89622-78-7

DL: B-44.336-97

Impressió Romanyà Valls, Capellades (Anoia)

Imprès a Catalunya - *Printed in Catalonia*

PRESENTACIÓ

El finançament de l'activitat política, i més concretament la dels seus principals actors, els partits, s'ha convertit en una de les qüestions centrals del debat en molts dels països amb sistemes democràtics de govern. Malgrat que no és aquest un debat nou, en perspectiva històrica sí que el podem considerar com a recent. En bona part aquest debat apareix com a conseqüència d'unes inadaptacions entre uns mecanismes de funcionament i organització derivats d'un model clàssic o antic de partit i unes necessitats noves que responen a la realitat moderna o actual dels partits. Entre les possibles inadaptacions que podem observar ocupa un lloc central tot allò que fa referència a les qüestions sobre el finançament de la seva activitat.

Molt simplificadament podem afirmar que els importants desajustos en el terreny del finançament es poden atribuir al desequilibri que amb el pas dels anys s'ha anat acumulant entre els nivells de despeses, particularment aquelles que són d'origen electoral, i els ingressos d'aquestes organitzacions. Uns ingressos que fins a la fi de la dècada dels cinquanta eren concebuts únicament i exclusivament com a aportacions privades. De fet va ser la incapacitat dels partits de resoldre aquests desequilibris, ja fos obtenint més finançament a través d'un increment de la militància o bé a través de la reducció de les despeses, la qual cosa va provocar que aquesta problemàtica, a l'origen interna i exclusiva d'aquestes organitzacions, s'exterioritzés al conjunt de la societat. El procés d'exteriorització d'aquesta problemàtica, plenament justificada per la funció social que realitzen els partits, es va iniciar a Puerto Rico amb l'aprovació de la primera llei de finançament públic de partits l'any 1957. Una iniciativa que es va anar ampliant a bona part dels països amb sistemes democràtics fins arribar a la situació actual, on només uns pocs països democràtics no contempen la possibilitat del finançament dels partits a través dels recursos públics. Finançament normalment quantificat en funció del nombre de vots i escons obtinguts per cada partit.

Malgrat la universalització d'aquesta regulació, la problemàtica sobre el finançament dels partits no ha deixat d'ésser present en el debat polític fins a l'extrem de convertir-se en més d'una ocasió en l'epicentre d'aquell debat. La complexitat del debat generat i la diversitat de factors implicats obliguen a no simplificar respostes a la problemàtica del finançament dels partits. Poques coses queden tan clares com que no hi ha una única resposta a aquesta qüestió. Cal fugir de la temptació de reduir exclusivament les propostes sobre la millora del finançament

dels partits a discussions polaritzades en la direcció, per exemple, si les fonts del finançament han de ser públiques o privades. Qualsevol discussió que pretengui aportar llum sobre aquest assumpte haurà de tenir voluntat integradora de reflexions i propostes a diversos nivells. A tall d'exemple, una proposta sobre la millora del finançament no pot oblidar la importància que té exercir una eficaç acció de control sobre la despesa, especialment la despesa electoral. De la mateixa manera podem afirmar que si bé una adequació de la llei de finançament és necessària per ordenar l'actuació dels partits en el terreny de les seves finances, la legislació mai no serà un instrument suficient per acabar amb determinades conductes lesives dels principis ètics i deontològics que haurien de presidir tota activitat política. Res ni ningú no pot eximir els actors polítics d'un determinat capteniment ètic i una observança escrupolosa de la legislació vigent com a millor garantia per a la credibilitat de l'activitat política.

El debat sobre el finançament dels partits polítics també ha arribat al nostre país i a l'estat. Lamentablement ha arribat de la mà de l'escàndol i no del debat serè. L'actualitat rabiosa de múltiples casos de finançament irregular i la seva inevitable politització no ha deixat desenvolupar suficientment un debat i un diàleg necessari en l'objectiu de trobar solucions a un dels problemes centrals de la nostra democràcia. Un problema que implica a molts i unes solucions que, directament o indirectament, han de venir de múltiples actors socials i polítics: òbviament dels partits i els seus dirigents, però també dels empresaris, dels responsables de les entitats financeres i dels mateixos mitjans de comunicació. Un debat on, a part dels sectors esmentats, són necessàries les aportacions dels experts, acadèmics o investigadors socials, i de la mateixa ciutadania.

Amb aquest objectiu la Fundació Jaume Bofill, integrant del grup FUS, va convocar el mes de juny de 1997 un seminari a la Torre de Can Bordoï. Les pàgines que segueixen a aquesta presentació són el testimoni del que va succeir en aquest seminari. A la primera part del llibre es recullen les aportacions per escrit d'alguns dels experts acadèmics en matèria de finançament de partits, entre ells una interessant anàlisi comparada sobre aquesta qüestió, i les propostes d'alguns dels actors polítics a l'entorn del debat que ha generat el procés d'elaboració d'una nova llei de finançament dels partits polítics. A la segona part del llibre queden recollides les aportacions in voce de les persones assistents.

De la complexitat de la qüestió tractada i de la profunditat política i ètica que hi ha darrere de les diverses propostes sobre el finançament dels partits, en donen testimoni les pàgines següents. Unes pàgines que també, i per sobre de tot, posen de manifest la urgència que determinats temes, malgrat la dificultat aparent, necessiten un diàleg franc i obert, sense pors ni escenificacions falses, per ser resolts satisfactòriament.

MARC CONCEPTUAL I ANÀLISI COMPARADA DEL FINANÇAMENT DELS PARTITS

CLARA RIBA
Universitat Pompeu Fabra

ALBERT PADRÓ-SOLANET
Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció

La intenció d'aquest treball és fer una descripció de la regulació sobre el finançament dels partits polítics vigent actualment en els països democràtics, tot intentant veure quines són les principals tendències que es dibuixen a Europa i quins exemples se'n poden treure de cara a futurs canvis de normativa en el nostre país.

En la primera part del treball es planteja en termes generals quin és el debat actual sobre aquest punt, relacionant-lo amb els canvis socials i polítics que s'han esdevingut i amb els principis en què es basa qualsevol regulació sobre finançament de partits. La segona part conté una anàlisi comparada de les regulacions específiques de diferents països europeus. Finalment, s'estableix una tipologia de països segons els sistemes de finançament que cadascun d'ells ha adoptat, tenint en compte el grau de regulació que comporten i la preponderància o no del finançament públic sobre el privat. L'estudi acaba constatant l'existència d'una associació entre grau de regulació i finançament irregular dels partits, però no permet establir causalitats entre aquestes dues variables.

El finançament dels partits: el debat actual

La preocupació actual pel finançament dels partits s'insereix dins una inquietud més general sobre el funcionament del sistema democràtic. Naturalment, aquesta inquietud no és cap fenomen recent; més aviat és un fenomen constant basat en el que podríem anomenar la inestabilitat constitutiva de les modernes democràcies liberals i que, per tant, les ha acompanyat des dels seus inicis. Forçosament, però, aquesta crisi presenta en l'actualitat unes característiques peculiars.

A mesura que ha avançat el segle, els partits han anat prenent un paper central en el funcionament del sistema polític dels règims democràtics (especialment a Europa occidental), de manera que s'han acabat anomenant «democràcies de partit». Ara bé, a partir de les crisis polítiques dels anys 60 —amb l'increment de formes de participació política no convencional, l'aparició dels nous moviments socials— ha esdevingut un tòpic la limitada capacitat dels partits per canalitzar les noves demandes i valors nascuts en la societat postmoderna. Els partits han estat acusats d'esclerotització, d'allunyament dels interessos del conjunt de la societat. Segons Ives Mény (1994), els dubtes sobre la capacitat dels representants polítics d'actuar d'acord amb els interessos dels representats forma part d'una síndrome recurrent de sospita de les institucions democràtiques que pren la forma de populisme. L'auge dels moviments neofeixistes seria una mostra més d'aquest fenomen. Dins d'aquest marc, la preocupació per regular el finançament dels partits polítics és només una de les múltiples facetes que pot adoptar la qüestió més general del funcionament de les democràcies liberals.

Històricament, el finançament públic dels partits polítics és un fenomen relativament nou. Fins a la segona meitat d'aquest segle, els partits són considerats associacions voluntàries que financen llurs activitats a partir de fonts pròpies: quotes dels afiliats i donacions. Els anomenats «partits de masses» desenvoluparen unes estructures organitzatives que permetien a llurs afiliats cobrir unes necessitats essencials de seguretat i protecció, a part d'oferir serveis variats a través d'associacions que controlaven. L'èxit electoral dels partits socialdemòcrates i l'expansió de les idees keynesianes sobre la intervenció estatal en l'economia conduïren al consens de la postguerra en el desenvolupament de l'estat de benestar.

De manera fins a cert punt paradoxal, en aquest procés perdé sentit una part de les funcions dels partits, que havien proveït les bases ideològiques d'aquest desenvolupament de l'estat. Per una banda, l'activitat redistributiva de l'estat, la posada en marxa dels sistemes universals de seguretat social, permeteren una atenuació de les clivelles socials que havien caracteritzat el període anterior. En conseqüència, una part dels incentius per formar part d'aquestes organitzacions —que continuaven mantenint institucions i oferint serveis— esdevingueren cada cop més febles. Així, mentre romanien les necessitats de finançament, els recursos propis disminuïen. D'altra banda, el creixement de les diferents formes d'intervenció estatal —al capdavant de les quals es trobaven els dirigents reclutats a través dels partits— crearen noves oportunitats per a l'obtenció de recursos de manera dubtosa. Els diners podien provenir de suborns a canvi de l'adjudicació de contractes públics, o bé a través de les contribucions de les corporacions.

Per enfrontar aquesta situació, semblava natural establir una mena de pacte: calia proveir els partits amb quantitats adequades de recursos financers a canvi d'una vigilància pública de la despesa i de restriccions a les despeses de campanya. De fet, la idea tingué força èxit i des dels anys 50 la introducció del finançament públic dels partits polítics ha estat progressiva. Actualment, només

Gran Bretanya, Irlanda i Luxemburg, juntament amb les noves democràcies de l'est europeu, són excepcions en el finançament públic dels partits per a llurs activitats ordinàries o electorals. Ara bé, tal i com és patent en la controvèrsia actual, s'està lluny d'un acord sobre la funció i les conseqüències del finançament públic dels partits. Per una banda, no és clar que el finançament públic faci desaparèixer els incentius dels partits polítics per acceptar aportacions monetàries. Es pot pensar que aquestes seran acceptades en tant que incrementen les probabilitats de ser (re)elegits; o bé, en tant que siguin valorades per elles mateixes i puguin ser desviades a la pròpia butxaca. En aquest context, l'existència de limitacions a les aportacions privades, no significa gran cosa. De fet, es pot pensar que obliga partits i grups de pressió a perseguir llurs interessos a través de mitjans fraudulents. A través de l'*intercanvi ocult* que, des del punt de vista econòmic, condueix a la corrupció i el malbaratament dels recursos (*rent-seeking*). A més, en tant que aquest intercanvi és més probable que afecti els membres dels partits amb alts càrrecs a l'administració pública i parapública, reforçarà el desequilibri de forces a l'interior dels partits en contra del «partit-aparell» i a favor del «partit-càrrec públic». D'aquesta manera, els partits que —pel fet que representen uns compromisos que van més enllà dels individus estrictes— poden ser interpretats com a «màquines generadores de confiança» en la relació entre electors i polítics, perden pes, i poden canviar cap a mers intermediaris d'interessos, donant accés privilegiat a canvi de diners (Cf. Della Porta i Vanucci 1994; especialment, cap 11).

D'altra banda, el finançament públic dels partits pot tenir un efecte negatiu sobre llur capacitat de canalitzar les preferències de la societat a través de dos mecanismes. Primer, el de les lleis de finançament públic dels partits, en la mesura que són aprovades pels partits parlamentaris, pot tendir a afavorir-los, creant *barreres d'entrada* a nous actors en la competència electoral. Naturalment, la relació entre finançament públic i el sistema de partits no ha d'anar necessàriament en el sentit de «congelar-lo». Tal com es fa en els països escandinaus, el finançament públic pot ser un instrument eficaç per ajudar a compensar el desavantatge d'accés als recursos dels partits de l'oposició i extraparlamentaris davant els partits de govern, ajudant a fer més fràgil l'*statu quo*. Segon, el finançament públic, pel fet que per complir amb les necessitats de fiscalització tendeix a ser centralitzat, dóna un poder extra als nivells més elevats de la jerarquia dels partits. Això implica que hi haurà més dificultats a la competència interna; les faccions o corrents interns tindran comparativament pocs recursos. A més, es trenquen els incentius per mantenir una estructura partidista amb membres de base que sostinguin l'activitat del partit a través de quotes o donacions. Tot plegat contribuirà a blindar l'estructura dels partits davant les demandes emergents de la societat.

Principis en què es basen els sistemes de finançament dels partits

Es poden esgrimir diversos arguments a favor i en contra del finançament públic. La major part d'aquests són i han estat presents en totes les discussions prèvies a l'aprovació de qualsevol de les lleis de finançament dels partits polítics vigents en les democràcies. En termes generals, responen a l'interès del legislador i dels ciutadans per dictar unes normes que compleixin una sèrie de principis bàsics considerats fonamentals per al bon funcionament del sistema. En síntesi, aquests principis són:

Principi d'igualtat d'oportunitats. El sistema de finançament ha de ser tal que garanteixi les mateixes oportunitats a tots els partits o forces polítiques, sense fer diferències entre els partits grans i els partits petits, entre els partits parlamentaris i els extraparlamentaris ni entre els partits establerts i els partits emergents.

Principi d'independència. El sistema de finançament ha de garantir que les forces polítiques puguin actuar amb total independència de les seves fonts de finançament. Per tant, cal evitar que estiguin condicionats en les seves actuacions pels interessos dels grups econòmics que les abonen, ja siguin grups empresarials privats o confederacions sindicals.

Principi de representació de la voluntat popular. Els partits polítics juguen un paper fonamental en els sistemes polítics democràtics. Són els que aglutinen i representen la voluntat del poble. Tan sols poden complir la seva funció constitucional si estan estretament connectats amb la societat. Un bon sistema de finançament ha de perseguir, doncs, l'enfortiment del vincle partit-societat i ha de garantir la democràcia interna de les organitzacions polítiques.

Principi de suficiència. El sistema democràtic ha de garantir que els partits disposin dels fons suficients per dur a terme les tasques de representació i vehiculació dels interessos socials que tenen encomanades. Per tant, han de disposar de diners suficients tant per al manteniment permanent de l'organització, com per a la realització de les campanyes electorals.

Principi de transparència. Els partits polítics han d'actuar amb total transparència pel que respecta al seu finançament, ja sigui públic o privat. Respecte del finançament públic, han de donar comptes de com l'han utilitzat, tal com és preceptiu que facin totes les organitzacions que es financen amb diners públics. Respecte del finançament privat, cal que facin pública la seva procedència a fi que els ciutadans coneguin els grups econòmics que hi ha al darrere de cada opció política.

Principi de control. Un bon sistema de finançament ha de preveure l'existència d'un control públic sobre els ingressos i despeses dels partits, així com establir els mecanismes i òrgans de control necessaris per fer-lo efectiu.

Cada un dels arguments que s'esgrimeixen en pro o en contra del finançament públic dels partits, en el fons recolza en algun dels principis exposats en els

punts anteriors. Els arguments més importants els hem sintetitzat en el Quadre 1. Hauríem volgut que el contingut del quadre fos ordenat segons els principis en què es basa cada argument, però això no ha estat possible perquè quasi tots es basen en més d'un principi. Per exemple, els arguments sobre el sistema democràtic defensen el principi de representació de la voluntat popular i el principi de suficiència. Els arguments sobre l'estabilitat fan referència alhora al principi de representació i al principi d'igualtat d'oportunitats. Els arguments sota el títol d'igualtat d'oportunitats defensen alhora els principis d'igualtat i de representació de la voluntat popular. Els arguments de la independència d'interessos privats es basen en els principis de representació de la voluntat popular i els d'independència. Els arguments sobre control i transparència fan referència efectivament als principis del mateix nom. Finalment, els arguments sobre estructura interna tornen a fer referència al principi de representació de la voluntat popular. És fàcil apreciar que el principi al qual es fa referència més sovint és el de la representació de la voluntat popular, en els seus dos aspectes de connexió partit-societat i democràcia interna en el si de l'organització.

Quadre 1

Arguments en pro i en contra del finançament públic

Pro finançament públic dels partits

Sistema democràtic:

Els partits polítics juguen un paper central en el sistema democràtic i el govern ha d'assegurar que disposin dels recursos necessaris per dur a terme les seves funcions. (El finançament dels partits garanteix una institució bàsica de la democràcia)

Estabilitat:

El finançament protegeix el funcionament de la democràcia i el parlamentarisme ja que crea, d'una banda, una barrera contra els partits menors, d'una altra, desincentiva la desintegració dels partits..

Igualtat d'oportunitats:

El finançament públic garanteix que tots els partits tinguin les mateixes oportunitats d'actuar. Sense finançament públic alguns partits difícilment podrien sobreviure. Per tant, contribueix al pluralisme.

Contra finançament públic dels partits

Sistema democràtic:

La democràcia exigeix que els partits polítics siguin independents de l'estat. Amb finançament públic els partits deixen de ser organitzacions democràtiques de masses per convertir-se en una part de la maquinària de l'estat. Disminueixen les aportacions voluntàries i el compromís dels membres i simpatitzants envers els partits

Estabilitat:

Afavoreix la 'congelació' del sistema de partits: el finançament públic tendeix a perpetuar l'actual sistema de partits, impeding l'aparició de nous partits i d'altres formes organitzatives.

Igualtat d'oportunitats:

El finançament públic porta a la congelació de l' statu quo. Això té un impacte sobre la cultura política, atès que aliena els votants del procés democràtic. A més, pot promoure el creixement de les tàctiques d'oposició extraparlamentària entre els exclosos del procés electoral.

Independència d'interessos privats:

El finançament públic fa que els partits tan sols han d'atenir-se a les seves preferències polítiques sense dependre dels interessos dels grups privats que els financen. A més, el finançament públic allibera forces per fer treball polític, evitant haver d'estar sempre demanant diners als simpatitzants.

Control públic i transparència:

Amb el finançament públic els partits es veuen obligats a informar de l'ús dels diners.

Estructura interna:

El finançament públic, en assegurar uns ingressos estables, permet una implantació territorial més extensa del partit.

Independència d'interessos privats:

Els partits polítics, dependents de les subvencions públiques, poden deixar d'actuar com a defensors de la voluntat popular i convertir-se en aparells burocratitzats i allunyats de les bases.

Control públic i transparència:

Amb finançament públic amb sostres a la despesa s'incrementen els incentius a comportaments il·lícits entre polítics i grups d'interès. El finançament privat transparent afavoreix, en canvi, el control electoral sobre els partits.

Estructura interna:

Centralització del poder intern dels partits: el finançament públic dels partits va en contra de la democràcia interna dels partits i afavoreix l'aparició d'oligarquies en la seva organització.

Visió comparada del finançament dels partits

Actualment a Espanya hi ha un debat important entre les forces polítiques sobre el tema del finançament dels partits. Concretament s'han elaborat diverses proposicions de llei que seran discutides pròximament al Parlament. En aquest context, sembla adient fer un repàs a la normativa més recent sobre aquest tema que hi ha en els països del nostre entorn. Aquesta visió comparada ens ha de subministrar informació sobre la manera com s'han intentat realitzar els principis que són a la base del finançament dels partits en una democràcia i com s'han intentat resoldre els principals problemes que hi apareixen.

La introducció del finançament públic dels partits segueix una pauta progressiva. El primer país que el va implantar el 1957 va ser Puerto Rico, però ràpidament s'hi varen afegir les democràcies europees. Va començar Alemanya (1959), i el varen seguir els països nòrdics: Suècia el 1965, Finlàndia el 1967, Dinamarca el 1969 i Noruega el 1970. Actualment hi ha molt pocs països democràtics on no existeixi cap tipus de finançament general dels partits.

Hem inclòs en la nostra anàlisi un total d'onze països europeus: Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Espanya, Finlàndia, França, Països Baixos, Itàlia, Noruega, Regne Unit i Suècia. Per a cada un d'ells hem intentat recaptar la màxima informació sobre finançament públic i privat i sobre regulacions i controls, tant pel que fa referència a l'activitat general dels partits com als períodes de campanyes elec-

torals. A l'efecte de permetre les comparacions, hem sintetitzat tota la informació disponible en dos quadres resum. El quadre 2 conté informació sobre diferents aspectes del finançament públic i el quadre 3 conté informació sobre diferents aspectes del finançament privat i sobre mesures de control de la gestió econòmica dels partits.¹

Algunes de les regulacions dels països analitzats contenen aspectes que són destacables, ja sigui per la seva novetat, per la seva singularitat o per presentar solucions imaginatives a alguns dels problemes plantejats.

La normativa alemanya és una de les més recents (la llei és de 1994) i es caracteritza per haver dissenyat un model que representa una solució extraordinàriament equilibrada dels conflictes d'interessos que inevitablement es plantejen a l'hora de defensar uns o altres principis. En primer lloc, tot i que estableix un finançament públic dels partits, estableix que aquest ha de ser parcial i subsidiari del finançament privat. A tal efecte, una part de l'import de la subvenció s'adjudica en funció dels ingressos obtinguts pel mateix partit procedents de quotes o de donacions privades, establint-se, a més, un límit relatiu: el finançament públic d'un partit en cap cas no pot superar el seu finançament privat. D'aquesta manera, tot i establir-se un finançament públic, s'incentiva alhora el finançament privat. Segon, per tal d'evitar la dependència d'interessos privats, només comptabilitzen a l'efecte del càlcul de la subvenció les donacions que no superin els 6.000 marcs per persona (mig milió de pessetes aproximadament) i només tenen desgravació fiscal les donacions individuals que no superin els 3.000 marcs (unes 250.000 ptes). En cap cas no hi ha desgravació en l'impost de societats de les donacions procedents d'empreses. D'aquesta manera, en primar les petites donacions, es força els partits a buscar un suport amb un fort arrelament social, alhora que es desincentiven fiscalment les donacions elevades de particulars o de grups econòmics. Tercer, l'altra part del finançament públic s'adjudica en funció dels vots obtinguts en les eleccions, però primant els cinc primers milions de vots, que reben un 30% més de subvenció que els següents. Aquesta mesura persegueix la igualtat d'oportunitats ja que, per problemes d'economia d'escala, els primers vots són més cars d'aconseguir. Així s'evita la discriminació dels partits petits. A més, en fer-se el càlcul segons vots i sense llinars, s'elimina també la discriminació dels partits extraparlamentaris. Quart, s'estableix un límit absolut de la quantitat total que l'estat destina als partits polítics, de tal manera que s'incentiva l'estalvi. Finalment, la necessitat del partit de justificar els seus ingressos privats a fi de cobrar la subvenció pública, incentiva la transparència i facilita el control de la gestió econòmica dels partits.

La normativa vigent a Bèlgica conté un regulació molt detallada de les despeses electorals. Per exemple, al marge de l'existència d'una limitació de les des-

1. La informació d'Itàlia és la corresponent a la normativa vigent fins abans del canvi del sistema electoral. Sabem que el 1993 i 1994 hi ha hagut diverses propostes de llei que preveïen canvis en el sistema en el sentit d'eliminar el finançament públic de caràcter general i només subvencionar les despeses electorals degudament justificades, però no tenim notícia de la seva aprovació.

peses centrals del partit i de la despesa de cada candidat en funció del nombre d'electors de la seva circumscripció, hi ha establerta també una limitació del nombre de cartells electorals que pot utilitzar cada candidat.

Dinamarca té establert un finançament públic de caràcter general que, en calcular-se en funció dels vots amb un llindar de tan sols 1.000 vots, beneficia tots els partits. Un aspecte distintiu és que el finançament indirecte és idèntic per a tots els partits. Per exemple, tots els partits, amb representació parlamentària o sense, disposen dels mateixos minuts d'espais a la televisió i ràdio públiques.

El cas espanyol es caracteritza per un finançament predominantment públic, calculat en funció d'escons, que produeix una forta discriminació dels partits menors i dels que tenen una implantació disseminada. La legislació conté una sèrie de limitacions al finançament privat i no contempla cap tipus de desgravació fiscal de les donacions privades als partits.

Finlàndia és l'únic dels quatre països nòrdics que ha incorporat al seu ordenament jurídic l'obligació dels partits de presentar un estat de comptes anual a l'administració.

El cas francès és el millor exemple de l'existència d'una estricta normativa referent al control del finançament i la gestió econòmica dels partits i de l'aplicació de sancions per incompliment. La llei de 1993, que era pensada per evitar el finançament irregular dels partits i eliminar la corrupció de la vida pública, limitava les donacions privades als partits. Però, va ser modificada el 1995 per tal d'introduir la prohibició total de donacions provinents de persones jurídiques. A més, en el capítol de sancions preveu sancions de tipus penal, electoral (pèrdua de l'escaó o inhabilitació) i econòmic. Un aspecte innovador de la nova llei és que introdueix una subvenció pública per a nous partits que aconseguixin un mínim suport social encara que no s'hagin presentat a cap elecció. Aquesta disposició evita la discriminació dels partits emergents.

Els Països Baixos són un dels casos de finançament bàsicament privat que representa un exemple de poca despesa electoral. Aquest fet pot ser degut al tipus peculiar de la seva societat, que fa que hi hagi poca competència entre partits, però també al fet que l'estat subvenciona la informació dels partits durant tot l'any. En efecte, existeix una subvenció per pagar els costos de programes de ràdio i TV informatius periòdics, 3 cops cada mes, en condicions iguals per a tots els partits del parlament. En segon lloc, cal considerar també els Països Baixos com un exemple de poca intervenció de les empreses en el finançament dels partits (tot i que no hi ha limitacions legals), a causa de la voluntat de les forces polítiques per evitar la mala imatge que comportaria.

La legislació de Noruega es caracteritza per l'existència de finançament públic i una quasi total inexistència de normatives de control. Un dels aspectes menors que se'n poden destacar fa referència al finançament indirecte. La legislació noruega preveu el pagament de les despeses de transport i allotjament dels delegats dels partits per tal d'assistir a les reunions provincials de nominació dels candidats. En un país extens i amb poca densitat de població, aquesta mesura incen-

tiva la participació i facilita que en les reunions de nominació hi hagi una representació proporcional dels municipis.

El Regne Unit representa l'únic cas dels estudiats en el qual hi ha una absència total de finançament de les activitats generals dels partits. Tan sols hi ha previst el finançament dels grups parlamentaris de l'oposició per tal que puguin fer una tasca efectiva de control del govern.

A Suècia es considera que qualsevol regulació sobre finançament dels partits o control de les seves despeses contradiu la constitució. No obstant això, hi ha un acord entre els partits en el sentit de fer públics els seus ingressos i despeses. El finançament públic és descentralitzat i preveu mesures compensatòries per als partits menors: si no obtenen escó però superen el 2,5% de vots a nivell nacional, reben una quantitat per cada dècima del percentatge total obtingut que superi el 2,5%. Preveu també un finançament parcial durant tres anys dels partits que han tingut una desfeta electoral, a fi d'atenuar els seus efectes econòmics. Finalment, el finançament dels grups parlamentaris és un 50% més alt per als d'oposició que no pas per als del govern.

Quadre 2

Finançament públic

<i>Països</i>	<i>Despeses generals dels partits</i>	<i>Despeses electorals dels partits</i>	<i>Càrrecs públics</i>	<i>Institucions i grups vinculats als partits</i>	<i>Finançament indirecte de partits</i>	<i>Limitacions</i>
Alemanya	<ul style="list-style-type: none"> • Segons vots en eleccions europees, generals i regionals, primant els primers 5 milions de vots • Segons ingressos per quota o donació que no superi el mig milió de ptes (aprox.) 			<ul style="list-style-type: none"> • Fundacions polítiques • Organitzacions juvenils 		<ul style="list-style-type: none"> • El finançament públic de cada partit no pot superar el seu finançament privat • Límit total absolut de despesa pública (aprox. 20.000 milions de ptes.)
Bèlgica	<ul style="list-style-type: none"> • Segons vots obtinguts en les eleccions legislatives més una part fixa. Els partits que reben finançament són només els presents en el Parlament 				<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques en les campanyes • Tarifes especials de correus en les campanyes • Cessió d'espais públics per actes i propaganda electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Límit absolut de despesa electoral central dels partits • Límit de despesa del candidat en funció dels electors • Límit del nombre de cartells publicitaris
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> • Segons vots obtinguts en les eleccions generals, regionals i locals en proporció de 5, 2 i 3, respectivament 	<ul style="list-style-type: none"> • Segons els vots 	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons en el Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • Associacions de formació vinculades als partits • Organitzacions juvenils 	<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques en les campanyes • Finançament i suport tècnic per elaborar els espots • Tots els partits tenen els mateixos espais, diners i suport 	
Espanya	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons i segons vots en el Congrés. Només es compten els vots de les circumscripcions en les quals s'arriba al 3% 	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons obtinguts en Congrés i Senat i vots que aconseguixin escons • Mateix criteri en eleccions europees, autonòmiques i municipals 	<ul style="list-style-type: none"> • Grups parlamentaris del Congrés i del Senat: quantitat fixa + quantitat en funció del nombre de representants • Grups parlamentaris autonòmics i grups polítics municipals: depèn de cada institució 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundacions de partits polítics d'àmbit estatal amb representació parlamentària 	<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques en les campanyes • Tarifes especials de correus en les campanyes • Cessió d'espais públics per actes i propaganda electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitació de despeses electorals en funció del nombre d'habitants

<i>Països</i>	<i>Despeses generals dels partits</i>	<i>Despeses electorals dels partits</i>	<i>Càrrecs públics</i>	<i>Institucions i grups vinculats als partits</i>	<i>Finançament indirecte de partits</i>	<i>Limitacions</i>
Finlàndia	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons en el Parlament 		<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons en el Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • Organitzacions juvenils • Premsa partidista • Associacions de formació vinculades als partits 	<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques en les campanyes 	
França	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons i segons vots obtinguts en la primera volta de les eleccions al Congrés i al Senat • Subvenció per a nous partits: Aquells que no reben finançament públic poden rebre 50 milions de ptes aprox. si aconsegueixen reunir 25 milions de ptes. amb donacions de 10.000 persones procedents de 30 departaments diferents 	<ul style="list-style-type: none"> • El 50% del límit de la despesa màxima autoritzada als candidats en cada circumscripció (segons població) amb un llindar del 5% a la primera volta de les legislatives 	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenció als grups parlamentaris • Subvenció del 25% de les despeses de funcionament dels grups municipals o dels grups d'assemblees regionals 			<ul style="list-style-type: none"> • Només reben finançament públic els partits que es presenten en un mínim de 50 circumscripcions • Limitació de despeses electorals en funció del nombre d'habitants
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons (a les fundacions) • Costos de producció de programes periòdics de ràdio i TV (3 cops per mes). Igual subvenció per a tots els partits presents en la Segona Cambra 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de producció de programes electorals de ràdio i TV (3 cops per mes). Igual subvenció per a tots els partits que es presentin en totes les circumscripcions (19) 	<ul style="list-style-type: none"> • Petita subvenció als grups parlamentaris i als membres del Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundacions polítiques • Instituts de formació • Organitzacions juvenils 	<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques 3 cops cada mes • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques durant les campanyes • Tots els partits disposen del mateix temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Límits a la subvenció estatal de fundacions i instituts en funció del seu finançament privat
Itàlia (abans del canvi de sistema electoral)	<ul style="list-style-type: none"> • Finançament general dels partits: una part segons escons i una altra segons un sistema mixt 	<ul style="list-style-type: none"> • En eleccions nacionals: una part igual per a tots els partits que es presenten en 2/3 de les circumscripcions, obtenen representació i un 2% de vots, més una part en funció dels vots. • En eleccions europees i regionals: una part igual per a tots els partits que obtenen representació més una part en funció dels vots. 	<ul style="list-style-type: none"> • Els grups parlamentaris reben un màxim d'un 10% de l'assignació general del seu corresponent partit 			

Quadre 2

Finançament públic (cont.)

<i>Països</i>	<i>Despeses generals dels partits</i>	<i>Despeses electorals dels partits</i>	<i>Càrrecs públics</i>	<i>Institucions i grups vinculats als partits</i>	<i>Finançament indirecte de partits</i>	<i>Limitacions</i>
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> • Segons vots en eleccions generals si es presenten en el 50% de les circumscripcions, amb un llindar del 2,5 • Segons vots en eleccions locals i provincials 		<ul style="list-style-type: none"> • A nivell local i provincial: quantitat fixa + quantitat en funció del nombre de representants 	<ul style="list-style-type: none"> • Organitzacions juvenils • Premsa partidista • Associacions de formació vinculades als partits 	<ul style="list-style-type: none"> • Suport administratiu als grups parlamentaris • Transport i allotjament delegats dels partits en les reunions provincials de nominació de candidats 	
Regne Unit	<ul style="list-style-type: none"> • Només als partits de l'oposició, segons escons 					<ul style="list-style-type: none"> • Limitació de despeses electorals en funció del cens electoral
Suècia	<ul style="list-style-type: none"> • Segons escons en el Congrés • Si no s'han obtingut escons, segons vots si superen el llindar del 2,5% en tot el país 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi per informar als immigrants sobre les eleccions generals 	<ul style="list-style-type: none"> • Grups parlamentaris amb un llindar del 4% en eleccions generals: quantitat fixa + quantitat en funció del nombre d'escons • La quantitat fixa es perd si no s'arriba al llindar. Es manté parcialment durant 3 anys si s'havia tingut abans • La quantitat per escó de l'oposició és 1,5 vegades la del govern • Grups municipals i regionals: proporcional al nombre de representants, igual govern i oposició (no hi ha llindar per obtenir representació) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organitzacions juvenils i feministes • Premsa diària vinculada als partits 	<ul style="list-style-type: none"> • Ús gratuït d'espais en ràdio i TV públiques en les campanyes • Suport administratiu dels governs locals als polítics 	

Quadre 3

Finançament privat i mesures de control

<i>Països</i>	<i>Limitacions persones físiques</i>	<i>Limitacions persones jurídiques</i>	<i>Desgravació persones físiques</i>	<i>Desgravació persones jurídiques</i>	<i>Transparència</i>	<i>Control</i>	<i>Donacions il·legals</i>	<i>Sanccions</i>
Alemanya			<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'IRPF de l'import de les quotes i donacions que no superin un límit (250.000 ptes. aprox.) 		<ul style="list-style-type: none"> • Obligació de tenir un llibre de comptes amb uns conceptes unificats predefints d'ingressos i de despesa i de patrimoni • Obligació d'anotar-hi totes les quotes i donacions, amb la inclusió dels noms dels donants quan les aportacions superen un llindar (1.700.000 ptes aprox.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe anual del llibre de comptes per part d'auditors independents pagats pel mateix partit • Presentació del llibre de comptes a la Presidència del Congrés • Publicació escrita de l'informe per part del Congrés • El Tribunal de Comptes fiscalitza l'actuació de la Presidència del Congrés 	<ul style="list-style-type: none"> • Les d'organitzacions vinculades al partit • Les anònimes superiors a un màxim (aprox. 85.000 ptes) • Les de corporacions professionals 	<ul style="list-style-type: none"> • La multa per acceptar una donació il·legal és igual al doble de la quantitat rebuda • Cas de no presentar el llibre de comptes dins de termini o de fer-ho amb irregularitats, no es cobren les assignacions estatals
Bèlgica			<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'IRPF de les donacions que no superin un límit (1.400.000 ptes. aprox.) 		<ul style="list-style-type: none"> • Obligació de tenir un llibre de comptes amb uns conceptes unificats predefints d'ingressos i de despesa • Presentació anual del balanç econòmic supervisat per un auditor extern • Publicació de l'informe de la comissió al butlletí oficial • Exposició pública dels informes sobre despeses electorals 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovació dels balanços per part d'una comissió de control paritària formada per membres del Congrés i del Senat i presidida pels presidents de les dues cambres • Informe sobre les despeses electorals per part dels presidents de les juntes electorals 		<ul style="list-style-type: none"> • Cas de no presentar el llibre de comptes, de no ser aprovat, de superar el límit de despesa electoral o d'incomplir altres regulacions de la campanya, es deixa de cobrar el finançament públic durant un any
Dinamarca			<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'IRPF de les quotes que els sindicalistes paguen als partits 		<ul style="list-style-type: none"> • Lliurament a les autoritats de balanços anuals amb inclusió del finançament públic, les quotes i les donacions 			

Quadre 3

Finançament privat i mesures de control (comt).

<i>Països</i>	<i>Limitacions persones físiques</i>	<i>Limitacions persones jurídiques</i>	<i>Desgravació persones físiques</i>	<i>Desgravació persones jurídiques</i>	<i>Transparència</i>	<i>Control</i>	<i>Donacions il·legals</i>	<i>Sanccions</i>
Espanya	<ul style="list-style-type: none"> • Límit de donació als partits: 10.000.000 ptes. anuals • Límit de donació per campanyes electorals: 1.000.000 ptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Límit de donació als partits: 10.000.000 ptes. anuals • Límit de donació per campanyes electorals: 1.000.000 ptes 			<ul style="list-style-type: none"> • Obligació per als partits de tenir registres comptables detallats i presentar-los anualment al Tribunal de Comptes • Despeses electorals: els partits han de nomenar un administrador general i han de disposar d'un compte corrent per als ingressos i despeses, registrant el nom dels donants i les quanties 	<ul style="list-style-type: none"> • El Tribunal de Comptes és l'òrgan de control extern del finançament dels partits • Les Juntes Electorals controlen el compliment de la normativa en matèria d'ingressos electorals i obligacions comptables. El tribunal de Comptes fiscalitza les despeses electorals • El tribunal de Comptes presenta un informe a la Comissió Mixta del Parlament que és la responsable en últim terme de prendre decisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Les anònimes per import total superior al 5% del finançament públic • Les d'empreses públiques • Les d'empreses que realitzin serveis o obres o subministraments per Administracions Públiques • Les d'organismes estrangers 	<ul style="list-style-type: none"> • La multa per incomplir les normes de finançament privat és igual al doble de la quantitat rebuda il·legalment • Es poden posar multes per infraccions electorals
Finlàndia					<ul style="list-style-type: none"> • Els partits han de presentar comptes de l'ús del finançament públic, però no hi ha una estructura pressupostària homogènia 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe anual del llibre de comptes per auditors externs • El Ministeri de Justícia fa el control de l'ús dels fons públics destinats al finançament del partit. Queden fora del control les subvencions als grups parlamentaris i els pressupostos de les campanyes electorals 		

Països	Limitacions persones físiques	Limitacions persones jurídiques	Desgravació persones físiques	Desgravació persones jurídiques	Transparència	Control	Donacions il·legals	Sancions
França	<ul style="list-style-type: none"> • Límit de donació als partits: 50.000 FF anuals (1.250.000 ptes. aprox.) • Límit de donació als candidats: 30.000 FF anuals (750.000 ptes. aprox.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibició total de donacions provinents de persones jurídiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'IRPF del 40% de la donació amb un llindar màxim del 5% de la base imposable 		<ul style="list-style-type: none"> • Nomenament d'un mandatari diferent per part de cada candidat que controla tots els fons de campanya i els gestiona des d'un únic compte corrent. • Nomenament d'un comptable (diferent del mandatari) per part de cada candidat que presenta els comptes de la campanya amb inclusió dels noms dels donants i de les quantitats rebudes quan aquestes superen aproximadament les 500.000 ptes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comissió de comptes electorals i finançament polític, òrgan independent de control format per juristes de prestigi, elabora un informe anual i li dóna publicitat • Una comissió de partits (formada per un membre de cada partit que ha presentat candidats en 50 circumscripcions com a mínim) audita dos cops l'any la Comissió de comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Les procedents de persones jurídiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Si no es presenten els comptes dins de termini o bé si no són aprovats per la Comissió, l'assumpte és jutjat pels tribunals. • Les sancions poden ser electorals (inelegibilitat per un any o anul·lació de l'elecció), penals (d'1 mes a 1 any) o econòmiques (multes i no comptabilització dels vots de la circumscripció corresponent a efectes de càlcul del finançament públic)
Holanda			<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'IRPF de les quotes i donacions que no superin el 10% dels ingressos del ciutadà 	<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació en l'impost de societats de les donacions que no superin el 6% dels beneficis de l'empresa 				

Quadre 3

Finançament privat i mesures de control (cont.)

<i>Països</i>	<i>Limitacions persones físiques</i>	<i>Limitacions persones jurídiques</i>	<i>Desgravació persones físiques</i>	<i>Desgravació persones jurídiques</i>	<i>Transparència</i>	<i>Control</i>	<i>Donacions il·legals</i>	<i>Sancions</i>
Itàlia (abans del canvi de sistema electoral)					<ul style="list-style-type: none"> • Obligació de presentar balanços anuals sobre les finances del partit. Registre en el llibre de comptes de les donacions i els donants quan l'import supera les 400.000 ptes (aprox.). • Obligació per part dels polítics de fer públic el seu patrimoni • Publicació de l'informe sobre els balanços en el butlletí oficial 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisió dels balanços per part de 3 auditors professionals pagats pel partit • Comitè tècnic format per auditors de prestigi nomenats pel conjunt de presidents dels grups parlamentaris • Responsabilitat de la Presidència del Congrés i del Senat 	<ul style="list-style-type: none"> • Les donacions a partits o a polítics procedents d'empreses o administracions públiques o que tenen un mínim d'un 20% de participació pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Si el balanç no és aprovat, hi ha suspensió temporal de tot el finançament públic i sancions econòmiques (multa del doble de la donació no consignada) o d'inhabilitació
Noruega								
Regne Unit			<ul style="list-style-type: none"> • Desgravació per part del partit en l'impost de successions de les donacions de patrimoni 	<ul style="list-style-type: none"> • Nomenament d'un agent electoral per part del candidat que justifica ingressos i despeses. • Les empreses han de declarar en els seus informes anuals les donacions polítiques superiors a 200 lliures (aprox. 40.000 ptes.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de la despesa electoral dels candidats per part de funcionaris 			
Suècia					<ul style="list-style-type: none"> • Acord entre partits per fer públics els seus ingressos i despeses 			

Tipologia de països segons el sistema de finançament

En intentar descriure la normativa vigent en aquest conjunt de països, ens trobem que cal manejar una gran quantitat d'informació que fa referència a aspectes diversos del finançament i gestió econòmica de l'activitat dels partits. Seria útil poder trobar una manera de classificar els països a partir del conjunt d'elements que conformen els seus respectius sistemes de finançament. Les tipologies habituals acostumen a contemplar cada un dels elements per separat i no solen tractar-los conjuntament. Això no és estrany, atès que les variables que es defineixen usualment són categòriques i aquest nivell de mesura és el que permet un menor aprofundiment de l'anàlisi. Això no obstant, tot i que la informació continguda en les taules precedents és de tipus qualitatiu, sí que permet distingir entre diferents graus de regulació dels aspectes considerats i, per tant, definir unes variables de tipus ordinal amb tres o quatre categories cadascuna d'elles. L'avantatge de fer-ho així és que les variables ordinals són més fàcils d'analitzar amb tècniques multivariants i permeten fer un tractament simultani de totes. En concret, hem aplicat la tècnica de l'escalament mètric multidimensional per tal de construir una escala de regulació del finançament dels partits en la qual hem ubicat cada país. La proximitat dels països en aquesta escala representa la similitud en el grau de regulació que tenen.

Metodologia i dades

Per construir l'escala, hem definit 10 variables que fan referència a aspectes de regulació del finançament dels partits, tant pel que fa a l'existència o no de limitacions d'ingressos i de despeses, com pel que fa a regulacions sobre l'ús dels diners, és a dir, als aspectes de transparència, control i sancions. Finalment, s'ha inclòs també una variable que reflecteix si existeix o no regulació sobre la cessió d'espais en la ràdio i televisió públiques.

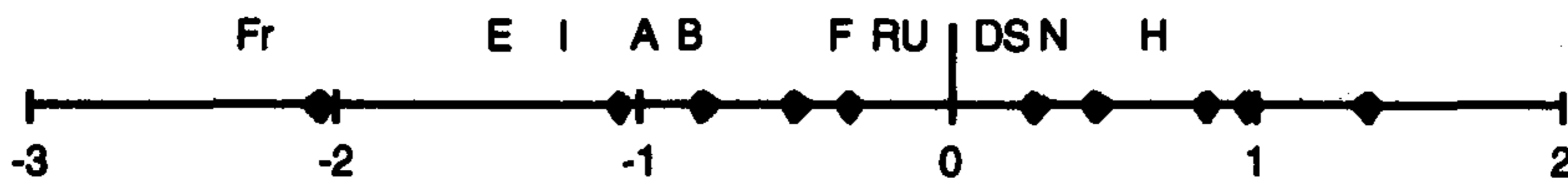
Evidentment, aquestes variables no són exhaustives. Som conscients que les deu que presentem no abasten tots els aspectes en els quals existeix algun tipus de regulació i que tenen incidència en el finançament i gestió econòmica dels partits. Tanmateix, sí que creiem que són representatives de fins a quin punt en els diferents països hi ha regulacions més o menys estrictes referides a aquests temes. Un segon aspecte que pot ser discutible és la manera com s'han establert les categories dins de cada variable. Hem intentat que, en cada cas, el valor zero correspongués a l'absència de regulació i el valor més alt, 3 o 4, a la regulació més estricta. En algunes variables (mecanismes de comptabilitat i control), els codis 1, 2 o 3 s'assignen en funció del nombre de requisits que s'han de complir o dels filtres que s'han de superar. Un tercer aspecte és que, com que la informació sobre els diferents partits l'hem obtinguda de fonts secundàries, és possible que haguem codificat com a absència de regulació en algun cas un aspecte que sí que està regulat però del qual les fonts que hem utilitzat no en parlaven. Cal consi-

derar, doncs, que l'escala que aquí presentem és tan sols una primera aproximació, susceptible de ser afinada i reconstruïda amb dades més acurades.

Escala de regulació del finançament dels partits

La definició, la codificació i els valors de les deu variables usades per a cada país són reproduïts en els annexos 1 i 2. L'aplicació a aquestes dades de la tècnica de l'escalament mètric multidimensional dóna com a resultat la ubicació dels 11 països inclosos en l'anàlisi en una escala de major a menor regulació del finançament de partits. Aquesta escala sintetitza en una sola dimensió un 86% de la variació total entre els països dels valors de les variables considerades. Per tant, dóna una representació gràfica força bona de les similituds i diferències entre països pel que fa a aquesta regulació (vegeu el gràfic 1).

Gràfic 1



Fr = França, E = Espanya, I = Itàlia, A = Alemanya, B = Bèlgica, F = Finlàndia, RU = Regne Unit, D = Dinamarca, S = Suècia, N = Noruega, H = Holanda (Països Baixos)

FONT: Elaboració pròpia.

Classificació dels països

La ubicació dels països en l'escala permet distingir gràficament entre dos blocs: els països amb una regulació major que la mitjana (els situats a l'esquerra del zero) i els que tenen una regulació menor que la mitjana (els situats a la dreta del zero). Alhora, permet veure la gradació que existeix dins dels països d'un mateix bloc. Segons l'escala que hem construït, França és el país que té una regulació més estricta, mentre que els Països Baixos apareixen com el país on aquest punt està menys regulat. Alemanya, Bèlgica i Finlàndia apareixen com els països amb una regulació més propera a la mitjana dels casos analitzats.

Si introduïm ara una segona distinció en funció de si el finançament dels partits és en cada cas bàsicament provinent de fons públics o de fons privats, podem establir la tipologia representada en el quadre 4.

Tipologia de països segons finançament dels partits

		Regulació	
		Alta	Baixa
Finançament	Bàsicament públic	França Espanya Itàlia Bèlgica	Noruega Suècia Dinamarca Finlàndia
	Bàsicament privat	Alemanya	Països Baixos Regne Unit

FONT: Elaboració pròpia.

Cal destacar aquí el cas d'Alemanya, que ha estat classificat com a país amb un finançament bàsicament privat, tot i que la sentència del tribunal constitucional de 1992 va admetre de manera clara la legalitat del finançament públic de les activitats generals dels partits, i no només de les seves despeses electorals. Com a conseqüència d'aquest pronunciament, la nova llei alemanya de 1994 abandona la teoria de la restitució de les despeses electorals així com la compensació envers els partits amb menys donacions per aconseguir la igualtat d'oportunitats, i estableix un finançament regular dels partits. Ara bé, es diu explícitament que aquest finançament només pot ser parcial, atès que les fons de finançament privat han de tenir preferència sobre les de finançament públic. Per tant, cal considerar Alemanya com un país amb un finançament bàsicament privat complementat per un finançament públic. És precisament l'establiment d'un finançament públic de caràcter general el fet que justifica la introducció d'una sèrie de requisits comptables i d'instruments de control, que situen Alemanya com l'únic país entre els estudiats que pertany a la casella de finançament bàsicament privat i alta regulació de la nostra tipologia.

D'aquesta classificació, sembla deduir-se'n l'existència d'una associació entre el nivell de regulació de tots els aspectes de finançament dels partits i l'existència de finançament irregular dels partits, vinculats en molts casos amb escàndols de corrupció política. Tant França com Espanya i Itàlia han vist involucrats els principals partits, tant del govern com de l'oposició en situacions de finançament irregular. En canvi, els països nòrdics, en els quals hi ha una absència quasi absoluta de regulació (si exceptuem Finlàndia), són alhora els menys afectats per aquests tipus de comportaments. Especial menció mereix el cas dels Països Baixos on, sense que existeixi cap mena de limitació, la major part de les forces polítiques refusen les donacions de les empreses perquè socialment està mal considerat.

Respecte a aquesta associació entre finançament irregular i regulació, el tema que es planteja és el sentit de la causalitat. És a dir, hi ha moltes irregularitats perquè una regulació tan estricta obliga els interessats a actuar al marge de la llei? o bé, és l'existència d'aquests comportaments il·legals el que ha obligat els països a aprovar legislacions restrictives? França és un cas on es veu clarament que en els darrers temps és la segona de les hipòtesis la que ha tingut prevalença. En efecte, durant l'actual dècada dels noranta, aquest país ha aprovat un seguit de regulacions cada cop més estrictes encaminades a evitar al màxim la influència de les empreses privades en els partits. Això no obstant, sembla que no ha estat suficient. Segons es desprèn de la lectura de la premsa diària de l'any 1994,² va ser l'aparició de vinculacions entre polítics i la màfia de Marsella, l'empresonament i el procés de tres ministres del govern per temes de corrupció i de finançament irregular del Partit Republicà (en els quals estaven vinculades diverses constructores que van pagar comissions per aconseguir la concessió d'obres de l'estat, empreses que varen elaborar factures falses, vendes d'edificis a preus molt inferiors que els de mercat...), la suma dels fets que van portar a elaborar una nova normativa que prohibeix totalment les donacions de les empreses i associacions als partits.

Malgrat que l'anàlisi detallada del procés de gestació de l'última modificació de la normativa francesa sembli indicar que aquesta ha estat elaborada com a reacció del govern francès a la situació d'acorralament en què es trobava després del processament de tres dels seus ministres per finançament irregular del PR i corrupció, cal dir que ja abans d'aquests fets, la regulació de 1993 era molt estricta. Possiblement, pel que fa a la relació entre corrupció i regulació, ens trobem davant d'un cercle viciós. Com més intervenció hi ha per part dels poders públics, més incentius tenen els actors a actuar il·legalment per tal d'aconseguir els seus objectius, i com més casos es descobreixen d'actuació il·legal, més s'endureixen les normatives. I aquesta espiral, un cop començada, és difícil d'aturar. Per molts mecanismes de control que s'estableixin, mentre segueixin vigents els incentius a comportaments il·legals, aquests continuaran existint, amb les conseqüències de pèrdua de credibilitat del sistema i d'ineficiència.

És evident que el debat sobre el finançament dels partits posa sobre la taula qüestions essencials sobre el funcionament de la democràcia. La gravetat de la situació rau en el fet que la necessitat ineludible de trobar respostes, propostes, solucions (altrament, la qüestió normativa no es troba sustentada en anàlisis empíriques mínimament extenses). Així, és elevat el risc de confondre desigs amb realitats; és a dir, de donar solucions que es fonamenten en explicacions i relacions causals versemblants però no completes, i per tant, errònies. Sembla, doncs necessari dur a terme més estudis de base empírica destinats a clarificar aquestes relacions causals.

2. Vegeu *El Mundo* dels dies 22 de maig, 16 i 24 d'octubre, 9, 11, 12, 17 i 25 de novembre i 14 de desembre.

Annex 1

Definició i codificació de les variables de regulació del finançament dels partits

Variables referides a ingressos

- Donacions de persones físiques: 0 il·limitades
 1 limitades segons procedència o quantia
 2 limitades segons procedència i quantia
- Donacions de persones jurídiques: 0 il·limitades
 1 limitades segons procedència o quantia
 2 limitades segons procedència i quantia
 3 prohibides
- Import del finançament públic: 0 il·limitat
 1 limitat en funció del finançament privat
 2 limitat en termes absoluts i en funció del finançament privat

Variables referides a despeses

- Despeses de campanya: 0 il·limitades
 1 límits de despesa central o per circumscripció
 2 límits de despesa central i per circumscripció
 3 límits de despesa central, de despesa per circumscripció i d'altres límits

Variables referides a comptabilitat

- Comptabilitat del partit: 0 cap requisit
 1 llibre de comptes
 2 llibre de comptes amb conceptes unificats
 3 llibre de comptes amb anotació dels imports de les donacions i dels noms dels donants (quan se supera un cert import)
- Comptabilitat en campanyes: 0 cap requisit
 1 obligació de tenir un únic compte corrent o un únic comptable
 2 obligació de tenir un únic compte corrent i un únic comptable
 3 obligació de tenir un únic compte corrent, un únic comptable i anotació dels noms i les quantitats de les donacions que superen un límit

Variables referides a control

- Òrgans de control: 0 cap control
 1 òrgans polítics o òrgans tècnics
 2 auditors externs i òrgans polítics o òrgans tècnics
 3 auditors externs i òrgans polítics i òrgans tècnics

Publicitat i difusió dels comptes:	0 cap regulació 1 presentació d'un informe al Parlament 2 publicació d'un informe en diaris oficials
Sancions:	0 inexistents 1 sancions econòmiques 2 sancions econòmiques i sancions electorals o penals
<i>Altres variables</i>	
Ús d'espais en ràdio i TV públiques:	0 no regulat 1 regulat durant les campanyes 2 regulat durant tot l'any i durant les campanyes

Annex 2

Valors de les variables sobre regulació del finançament dels partits

<i>Països</i>	<i>Donacions persones físiques</i>	<i>Donacions persones jurídiques</i>	<i>Import finança- ment públic</i>	<i>Ús d'espais de ràdio- TV públi- ques</i>	<i>Despeses electorals</i>	<i>Comptabili- tat general dels partits</i>	<i>Comptabili- tat de les campanyes</i>	<i>Mecanismes de control</i>	<i>Publicitat i difusió</i>	<i>Sancions</i>
Alemanya	0	0	2	0	0	3	0	3	2	1
Bèlgica	0	0	0	1	3	2	0	2	2	1
Dinamarca	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Espanya	2	2	0	1	1	1	2	2	2	1
Finlàndia	0	0	0	1	0	1	0	2	1	0
França	1	3	0	0	1	3	3	2	2	2
Països Baixos	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Itàlia	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0
Noruega	0	0	0	0	0	3	0	3	2	2
Regne Unit	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Suècia	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0

FONT: Elaboració pròpia.

BIBLIOGRAFIA I REFERÈNCIES

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1994): «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en CESCO: *La financiación de los partidos políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp: 13-36.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (1995): «La problemática de financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, 87: 163-197.
- CASTILLO, Pilar del (1994): «Problems in Spanish Party Financing», en Herbert E. ALEXANDER & Rei SHIRATORI (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder: Westview Press, pp: 94-104.
- CESCO (1994): *La financiación de los partidos políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CIAURRO, Gian Franco (1989): «Public Financing of Parties in Italy», en Herbert E. ALEXANDER, *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, pp: 153-171.
- DOUBLET, Yves--Marie (1993): «L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992 sur le financement des partis politiques», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 15: 663-668.
- (1993): «La législation de 1995 sur le financement de la vie politique», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 22: 411-436.
- DELLA PORTA, Donatella & Alberto VANUCCI (1994): *Corruzione politica e amministrazione pubblica, risorse, meccanismi, attori*, Bolonya: Il Mulino.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique & Pablo VÁZQUEZ VEGA (1996): «La financiación de los partidos políticos: Un enfoque de elección pública», *Revista de Estudios Políticos*, 92 (3): 281-296.
- GIDLUND, Gullan (1991): «Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses», en Matti WIBERG (ed.), (1991): *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago (1995): *La financiación de los partidos políticos*, Madrid: Dykinson.
- KOOLE, Ruud A. (1994): «Dutch Political Parties: Money and the Message», en Herbert E. ALEXANDER & Rei SHIRATORI (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder: Westview Press, pp: 115-132.
- LUCAS MURILLO, Pablo (1993): «La financiación de los partidos y las elecciones. la legislación interminable», *Revista Vasca de Administración Pública*, 37: 21-56.

- MALINGER, Bernard (1993): «Financement des campagnes électorales et des partis politiques», *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (6): 1070-1084.
- MÉNY, Ives (1995): «Politics, corruption and democracy. The 1995 Stein Rokkan Lecture», *European Journal of Political Research*, 30 (2):111-123.
- PALTIEL, Khayyam Zew (1981): «Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms», en David BUTLER, Howard R. PENNIMAN & Austin RANNEY (eds.), *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- PEDERSEN, Mogens N. & Lars BILLE (1991): «Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark», en Matti WIBERG (ed.), *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- PINTO-DUCHINSKY, Michael (1994): «British Party Funding», en Herbet E. ALEXANDER & Rei SHIRATORI (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder: Westview Press, pp: 13-28.
- SVASAND, Lars (1991): «State Subventions for Political Parties in Norway», en Matti WIBERG, (ed.), *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- VERDUSSEN, Marc (1990): «Financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 3: 551-557.
- WIBERG, Matti (1991): «Public Financing of Parties as Arcana Imperii in Finland», en Matti WIBERG (ed.), (1991): *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki: The Finnish Political Science Association.

**NOTES SOBRE ELS ASPECTES MÉS RELLEVANTS
DE LES PROPOSTES CONTINGUDES
EN LES DIVERSES PROPOSICIONS DE LLEI
PRESENTADES A LA MESA DEL CONGRÉS DELS DIPUTATS
PELS GRUPS PARLAMENTARIS**

MARC CARRILLO

*Catedràtic de Dret Constitucional
Universitat Pompeu Fabra.*

L'exposició sintètica dels trets més característics de les diverses propostes fetes pels partits polítics amb representació parlamentària en la V Legislatura del Congrés dels Diputats, ha estat recollida en els textos articulats de les diferents Proposicions de Llei Orgànica sobre Finançament de Partits Polítics presentades. Per ordre cronològic han estat les següents:

1) La presentada pel Grup Socialista del Congrés (Congrés dels Diputats, *Butlletí Oficial de les Corts Generals*, del 14 de juny de 1996, núm. 39-1, Sèrie B).

2) Les presentades pel Grup Parlamentari Popular en el Congrés; pel Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió) i pel Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNV) (Congrés dels Diputats, *Butlletí Oficial de les Corts Generals*, del 4 de juliol de 1996, núm. 43-1, 44-1 i 45-1, respectivament, de la Sèrie B).

3) La presentada pel Grup Parlamentari Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (Congrés dels Diputats, *Butlletí Oficial de les Corts Generals*, del 16 de setembre de 1996, núm. 51-1 de la Sèrie B).

Totes les proposicions presentades foren preses en consideració per al posterior debat sobre el seu articulat i Dictamen de la Comissió Constitucional, en la sessió plenària núm. 56, celebrada el 18 de febrer de 1997 (vegeu el *Diari de Sessions*, núm. 59, any 1997). El nivell de suport parlamentari obtingut per cada proposició fou molt alt: la socialista i la de CiU ho van ser per unanimitat; les del grup popular i basc van registrar únicament tres abstencions davant 311 i 310 vots favorables, respectivament; i la IU-IC va obtenir 315 favorables, una en contra i una abstenció. Fou, doncs, evident, el consens parlamentari sobre la necessitat de legislar sobre això.

1. La proposició de llei del PSOE

- Preveu un sistema mixt de finançament.
- La distribució de les subvencions públiques obeeix al criteri de la doble variable: escons i vots absoluts obtinguts.
- No preveu aportacions que procedeixin de persones anònimes.
- No preveu cap criteri de publicitat sobre la procedència i quantia de les aportacions de persones o entitats privades.
- El règim fiscal dels partits polítics preveu exempcions de l'Impost de societats per a totes les rendes (públiques i privades) obtingudes per finançar les seves activitats.
- Estableix la creació d'un Registre comptable per conèixer de manera permanent la situació financera i patrimonial de cada partit.
- Contempla l'obligació del màxim òrgan de direcció del partit de portar un compte anual sobre els seus ingressos i despeses.
- El control dels comptes és també intern i extern. Aquest últim correspon al Tribunal de Comptes. En aquest supòsit no preveu cap referència que atribueixi funcions de control a l'òrgan autonòmic de control financer i comptable (Sindicatura de Comptes, a Catalunya).
- El règim sancionador inclou la possibilitat de la multa pel doble de la quantitat percebuda il·legalment i, en el cas de no presentar els comptes referits a l'exercici anual, el partit deixa de percebre la subvenció estatal per despeses de funcionament.
- Les quotes dels partits polítics i de les coalicions són objecte de deducció tributària.
- S'estableix la possibilitat que els partits puguin renegociar amb les entitats financeres els termes i condicions dels crèdits concertats anteriorment, sense que els siguin aplicats les previsions establertes per aquesta Llei.

2. La proposició de llei del Partit Popular

- Estableix un sistema mixt de finançament: els recursos econòmics dels partits procediran del finançament públic i privat.
- Les subvencions públiques s'estableixen per un únic concepte de caràcter general i no finalista; la seva distribució es fa també en funció d'una doble variable: el nombre d'escons i de vots obtinguts.
- Les aportacions privades hauran de destinar-se a la realització de les activitats pròpies dels partits polítics.
- Preveu aportacions nominals i també anònimes; cal entendre que aquestes últimes poden ser tant de persones individuals com de persones jurídiques.
- El límit de les aportacions d'una persona física o jurídica no podrà superar els 15 milions ni el 15% del pressupost anual del partit polític destinatari.

- Els partits poden crear fundacions que estaran sotmeses al règim jurídic d'aquest tipus d'associacions.
- Les aportacions nominals diferents de les quotes dels afiliats i de procedència estrangera es faran en un compte específic.
- El règim sancionador per incompliment de les prescripcions de la llei estableix una multa equivalent al doble de l'aportació de la quantitat il·legalment percebuda.
 - Estableix límits a l'endeutament.
 - Sobre el règim tributari: són rendes exemptes de tributació de l'impost de societats, entre altres, les rendes obtingudes per quotes dels afiliats, les subvencions públiques, les aportacions privades, etc.
 - Les aportacions privades a partits estan sotmeses als mateixos incentius fiscals previstos a la Llei 30/1994 (més coneguda com la Llei estatal de «mecenatge»).
 - Sobre el control: s'estableix un control intern i extern; aquest últim, per part del Tribunal de Comptes, sense perjudici de les competències que són pròpies dels òrgans autonòmics similars.
 - No s'estableix cap fórmula equivalent a una amnistia sobre els deutes contractats en matèria de finançament.
 - No preveu cap criteri de publicitat sobre la procedència i quantia de les aportacions de persones o entitats privades.

3. La proposició de llei de Convergència i Unió

- Estableix un sistema de finançament mixt, fonamentat en recursos de procedència pública i privada.
 - Les subvencions públiques es reparteixen en funció de dues variables: els escons obtinguts i els vots absoluts.
 - Les aportacions de les persones físiques als partits polítics que tinguin la consideració de quota d'afiliat seran deduïbles de l'IRPF.
 - Preveu les aportacions anònimes.
 - Els partits poden crear fundacions i associacions sense ànim de lucre. Les aportacions privades d'aquestes associacions als partits estan sotmeses als mateixos incentius fiscals previstos a la Llei 30/1994 (més coneguda com la Llei estatal de «mecenatge»).
 - Estableix un compte bancari específic per a les aportacions privades.
 - El règim sancionador és també el de la multa equivalent al doble de l'aportació il·legalment percebuda.
 - El sistema de fiscalització i control és també privat i públic.
 - Tampoc no preveu cap criteri de publicitat sobre la procedència i quantia de les aportacions de persones o entitats privades.

4. Proposició de llei del Partit Nacionalista Basc

- Estableix un sistema de finançament mixt fonamentat en aportacions públiques i privades.
- La subvencions públiques responen també a la doble variable dels escons i dels vots obtinguts.
- Les aportacions de les persones físiques que tinguin la consideració de quota d'afiliat seran deduïbles de l'IRPF.
- Preveu l'existència d'aportacions privades deduïbles fiscalment.
- El sistema sancionador és equivalent a la resta de propostes anteriors.
- El sistema de control i fiscalització és també equivalent a la resta de propostes anteriors.
- Igualment que les anteriors formacions polítiques, no preveu cap criteri de publicitat sobre la procedència i quantia de les aportacions de persones o entitats privades.

5. La proposició de llei de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya

- Estableix un sistema mixt de finançament basat en les subvencions públiques i les aportacions privades.
- Les subvencions públiques s'atorguen en funció exclusivament del nombre de vots obtinguts per cada partit polític; s'exclou el criteri del nombre d'escons.
- Les quotes dels afiliats són deduïbles de l'IRPF.
- Prohibeix les aportacions anònimes. I també les aportacions que directament o indirectament procedeixin d'una mateixa persona i que siguin superiors a cinc milions de pessetes l'any o el 5% del pressupost anual del partit.
- Prohibeix les aportacions de persones jurídiques amb les mateixes limitacions.
- Prohibeix les aportacions d'empreses que es trobin dins el tipus contemplat al Cap II, del Títol. I de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de Contractes de les Administracions Públiques.
- Les donacions a partits són deduïbles de l'IRPF.
- Preveu l'existència de comptes específics per a l'abonament de les donacions de persones físiques i jurídiques.
- Els partits polítics gaudeixen d'exempció de l'impost de societats per les rendes obtingudes d'acord amb el que preveu la Llei de Finançament.
- Estableix un compte anual sobre la situació econòmicofinancera del partit.
- El control és intern i extern, aquest últim mitjançant el Tribunal de Comptes.
- El règim sancionador preveu les multes per una quantitat que és doble de l'aportació il·licitament obtinguda. Afegeix també altres tipus de responsabilitats en les quals hagi pogut incórrer.

- Modifica la LOREG en allò que es refereix a:

—Les bestretes de subvencions obtingudes per a les eleccions generals, d'acord amb el resultat obtingut a les darreres eleccions a Corts Generals, Parlament Europeu o, si s'escau, les eleccions municipals.

—Les aportacions públiques per a despeses electorals es fan en funció únicament del nombre de vots absoluts obtinguts.

—El concepte de despesa electoral és ampliat en funció d'una pluralitat de partides pressupostàries.

—L'Institut de Crèdit Oficial participa com a entitat financera en el procés electoral en les operacions que siguin oportunes per garantir allò que disposa l'article 127 bis de la LOREG (bestretes en concepte de finançament electoral).

- Els partits podran sol·licitar la devolució de les quantitats abonades en concepte d'IVA.

SOBRE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL DEBATE

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS
Catedrático de Ciencia Política
Universitat de Santiago de Compostela

A la vista del contexto político que actualmente dibuja los perfiles de la problemática de la financiación partidista y teniendo en cuenta las reglas de juego que hasta ahora han venido funcionando, cabe preguntarse qué medidas de cambio legislativo deberían ponerse a discusión para salir del actual atolladero.*

Las propuestas que enumeraré seguidamente no pretenden otra cosa que contribuir modestamente a esa indispensable discusión y servir como una guía más para el debate al que amablemente nos ha convocado la Fundación Bofill:

Primera: Nuestra normativa da lugar, en primer término, no solamente a una discriminación entre partidos *parlamentarios* y *extraparlamentarios* —discriminación que se sobrepone al criterio corrector de la proporcionalidad del propio sistema electoral—, sino además a una injustificada desigualación entre los partidos parlamentarios *mayoritarios* y *minoritarios*. Ciertamente, si en relación con las subvenciones «extraordinarias», de naturaleza electoral, el régimen establecido en la LOREG resulta discriminatorio para algunas fuerzas que, pese a su carácter extraparlamentario, son capaces, sin embargo, de sumar en el conjunto nacional un importante número de votos, y aun, incluso, para partidos presentes en las Cámaras sólo a través de unas pocas circunscripciones —partidos éstos que ven «desperdiciados», a efectos de subvención, todos los votos obtenidos en aquellos distritos en donde no alcanzan representación parlamentaria— el sistema establecido para las subvenciones «permanentes», por la LOFPP, viene a suponer un paso adelante en esta tendencia hacia la discriminación. En ella, no sólo se mantiene

* Véase sobre la cuestión, con posiciones diferentes y un debate de gran interés, el celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el día 23 de noviembre de 1993. Cfr. CESCO, *La financiación de los partidos políticos* (Ponencias: Enrique Álvarez Conde, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos»; Roberto L. Blanco Valdés, «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos»; Pilar del Castillo, «Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos», y Diego López Garrido, «La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma»), Madrid, 1994.

la combinación del doble criterio del número de escaños y número de votos, duplicidad que favorece a unos partidos mayoritarios a los que ya la fórmula electoral potencia a la hora de traducir votos en escaños, sino que, además, se dispone que los dos tercios de la consignación presupuestaria que se ha de repartir en función del número de votos se asignará a la vista no de *todos* los sufragios obtenidos por cada partido, sino *solamente* de los obtenidos en distritos electorales en los que aquéllos si sitúen por encima de la cota del 3 por 100 de los votos válidos. Con ello, como es obvio, los grandes partidos resultan de nuevo favorecidos y los pequeños otra vez perjudicados, sin que sea fácil de explicar la razón en que legítimamente se puede basar tal discriminación. El régimen de financiación, en suma, y como ha sido subrayado, contribuye de forma decidida a la «cristalización» del sistema de partidos existente, convirtiendo lo que en principio debería ser una técnica destinada al logro del principio de igualdad de oportunidades en una decisión política capaz de influir, por sí misma, en la evolución de la dinámica de competencia interpartidista, dinámica en la que las cuestiones económicas demuestran jugar un papel en absoluto despreciable (P. del Castillo, «La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas», en Ángel Garrorena Morales, ed., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990).

Segunda: Creo que debe también procederse a corregir la marginación del Senado, a la hora de realizar el cálculo de las correspondientes subvenciones, y a limitarse la potenciación de los órganos centrales de dirección de los partidos, que se opera al ser estos los receptores de las cantidades económicas entregadas por el Estado a los partidos en concepto de subvención pública. Si el primero de los efectos mencionados no viene sino a sobreponerse a toda una serie de elementos —jurídicos y políticos— que han acabado por convertir al Senado español en una especie de buque fantasma, el segundo tiene, sin embargo, una trascendencia difícilmente discutible a la vista del imparable proceso de oligarquización en que están inmersos los partidos españoles. A ese respecto la descentralización de la financiación, pese a plantear problemas de diverso tipo, como todos los relativos a cual debe ser la unidad orgánica a financiar (organización del partido a nivel autonómico, provincial o local), parece una exigencia inaplazable.

Tercera. Pese a algunas ventajas innegables, el sistema español de financiación con cargo a fondos públicos no ha sido capaz, a la postre, de evitar el surgimiento de redes de financiación opacas, con lo que la financiación pública ha acabado por ser, también en España, *aditiva* y no *sustitutiva* de las fuentes clientelares de obtención de recursos económicos. En efecto, todo hace indicar que los partidos españoles han recibido grandes sumas de dinero procedentes de fuentes privadas de financiación —legales, en unos casos, y absolutamente ilegales en otras ocasiones—, lo que ha dado lugar, desde el estallido del denominado «caso Flick» en el año 1984, a una cascada de escándalos políticos, vinculados a la finan-

ciación irregular de los partidos, que ha acabado por colocar esta cuestión en el centro de todas las miradas, tanto desde el punto de vista de las élites, como desde el de la sociedad civil.

No es de extrañar, entonces, que la temática de la financiación de los partidos haya sido objeto de tratamiento exhaustivo con ocasión de las elecciones generales de 6 de junio de 1993. Las propuestas entonces ofertadas por el PSOE y el PP fueron casi sustantivamente opuestas, pues mientras que el primero planteaba el mantenimiento del sistema de financiación pública *directa* y el endurecimiento del régimen de financiación privada, el Partido Popular proponía restringir la financiación pública y liberalizar el régimen jurídico regulador de la privada. Aunque la creación de la Comisión del Congreso sobre Financiación de los Partidos supuso un apreciable acercamiento en estas posiciones inicialmente tan distantes —por ejemplo, en relación con el tratamiento a dar a los recursos procedentes de la financiación privada— no deja de tener gran interés, en todo caso, referirse con cierto detalle a esas propuestas.

Los planteamientos contenidos en el programa del PSOE partían de los siguientes principios esenciales: *a)* mantenimiento del sistema de financiación pública; *b)* prohibición de donaciones de entidades mercantiles, de toda clase de personas jurídicas y de donaciones anónimas; *c)* admisión de donaciones de personas físicas con publicidad y con el beneficio de la desgravación fiscal hasta un límite cuantitativo; *d)* prohibición a los partidos de dedicarse a actividades empresariales o con ánimo de lucro; *e)* limitación de las posibilidades de endeudamiento de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores; y, por último, *f)* obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas las operaciones de crédito y tesorería que realicen los partidos, bien directamente, bien a través de coaliciones electorales, y reforzamiento de los mecanismos de control del Tribunal y de sus facultades sancionadoras respecto de las entidades que tengan relación con los partidos, las coaliciones o las agrupaciones de electores.

La oferta electoral del PP se nucleaba, por su parte, en torno a los siguientes elementos: *a)* limitación del peso de las subvenciones públicas, de tal forma que las electorales ordinarias deberían constituir como máximo el 60% del presupuesto de los partidos, y limitación del incremento de las subvenciones anuales para actividades ordinarias al correspondiente incremento del índice de precios al consumo; *b)* liberalización de las contribuciones privadas a los partidos, pero estableciendo un límite a las mismas, y determinando la desgravación fiscal de las cuotas de los afiliados y otras donaciones hasta una determinada cuantía; *c)* liberalización de la publicidad política en las televisiones públicas y privadas; *d)* atribución de la fiscalización de las subvenciones a los partidos a la Intervención General del Estado y exigencia de que los balances contables fueran presentados al Tribunal de Cuentas con una auditoría previa realizada por una compañía de probado prestigio.

A mi juicio existen ideas aceptables en una y otra ofertas. Así, considero que debe mantenerse el sistema de financiación pública vigente —obviamente con las

correcciones apuntadas en las propuestas Primera y Segunda en relación con la superación de las discriminaciones entre partidos mayoritarios y minoritarios, reequilibrio del papel del Senado y descentralización de la percepción de las ayudas—, aunque parece razonable la propuesta del PP de limitar el incremento de la partida presupuestaria dedicada a subvenciones anuales ordinarias con arreglo a algún criterio objetivo que impida la total discrecionalidad del Parlamento —lo que es decir de los partidos mismos— al respecto. Por lo que se refiere a la financiación privada, comparto la necesidad de prohibir en todo caso las donaciones anónimas —pues el principio de publicidad parece fundamental en este ámbito— pero no la de las procedentes de personas jurídicas, que considero injustificada. La fijación de un techo máximo a estas últimas aportaciones y su publicidad parecen garantía suficiente para evitar la existencia de redes clientelares de financiación que, en todo caso, la experiencia ha demostrado pueden existir al margen de su estricta prohibición legal. Las desgravaciones fiscales limitadas para los donantes privados, medida en que ambos partidos están de acuerdo, parece también una medida obvia si se quiere reequilibrar la excesiva dependencia de nuestros partidos de las fuentes estatales de financiación.

Cuarta: El último grupo de propuestas sería el referido al fortalecimiento de las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, instrumento central en la limpieza de funcionamiento del régimen de financiación, al que debe dotarse de todos los medios necesarios para el ejercicio de las múltiples funciones que tiene ya asignadas legalmente. En esa línea, propuestas como la de exigir que las cuentas de los partidos lleguen al Tribunal previamente auditadas por empresas independientes, o como la consistente en ampliar sus facultades de control y fiscalización a las empresas económicamente vinculadas a los partidos, pueden indicar el camino que debe seguirse para dar mayor eficacia práctica a las competencias del citado Tribunal.

Pese a todo lo afirmado quiero resaltar, ya para terminar, que ninguna de las medidas que he propuesto, ni algunas otras que cabría sugerir, pueden descargar, en caso alguno, a los partidos de su responsabilidad, es decir, de asumir conscientemente su libertad de optar entre financiarse irregularmente y con opacidad —afrontando el riesgo de que ello pueda costarles la desaparición en medio de un cúmulo de escándalos— o recurrir sólo a fuentes de dinero transparentes, aun al precio de tener que reducir sus gastos y adaptarse a una nueva situación. Por expresarlo de modo más sencillo, y como ya en su momento tuve ocasión de señalar, ninguna de las reformas legales que puedan adoptarse eximirá en última instancia a los partidos de elegir, antes o después, entre (engordar) la bolsa o (conservar) la vida.

ASPECTES A CONSIDERAR EN LA NOVA NORMATIVA SOBRE EL FINANÇAMENT DELS PARTITS POLÍTICS

VICENÇ ESCOLAR
*Director del Mercat Institucional
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*

Increment dels ingressos provinents de particulars

Els ingressos dels partits polítics haurien de presentar una menor dependència dels pressupostos generals de l'estat i una major dependència de les aportacions dels particulars.

Per això, considerem que haurien de ser desgravables fiscalment:

- les quotes dels associats (amb un import màxim predeterminat)
- les donacions nominatives (fins a un límit).

Creació d'un «Fons Nacional de Garantia Recíproca de Partits Polítics»

Finalitat: Cobrir les possibles desviacions, fins a un percentatge a determinar, entre els resultats reals i les enquestes utilitzades com a base per quantificar els crèdits electorals.

Es nodreix de:

- Aportacions dels pressupostos generals de l'estat.
- Aportació dels partits polítics calculada sobre la base del nombre de vots i/o escons obtinguts.

Crèdits generals

Finalitats: Finançament d'inversions i necessitats temporals de tresoreria

Garanties: Els ingressos propis del partit, els quals haurien de millorar amb la desgravació proposada, i garanties addicionals estàndards (hipotecària, avals personals...).

Avals electorals

Finalitat: Anticipar les despeses de cada campanya electoral

Import: Percentatge màxim a determinar per llei, calculat sobre la mitjana de tres enquestes realitzades per organismes/empreses reconeguts

Informació: Caldrà informar un centre oficial (similar al CIRBE) de totes les sol·licituds i posteriors formalitzacions d'aquest tipus de crèdits.

Aquest centre informarà en temps real.

Les entitats creditícies vindran obligades a donar aquesta informació i a consultar-la, prèviament a la formalització, per tal d'evitar la duplicació d'operacions.

Garanties: Les subvencions a percebre i, en cas d'ésser insuficients, mitjançant la part coberta pel «Fons Nacional de Garantia Recíproca de Partits Polítics», la qual s'aplicarà a amortitzar el préstec parcialment o totalment.

Deute històric

Per tal d'evitar sospites de favoritismes que podrien suscitar acords bilaterals, caldria definir un acord marc de caràcter públic, al qual podrien acollir-se els partits polítics per tal de poder refinançar el seu deute històric.

Aquest acord marc podria delimitar el termini màxim, adaptable a la capacitat de devolució del deutor, així com les condicions econòmiques que s'aplicarien a tots uniformement.

ALGUNES NOTES SOBRE L'ENDEUTAMENT DELS PARTITS POLÍTICS

JOAQUIM LLACH I MASCARÓ
Secretari de Finances
PSC (PSC-PSOE)

Se m'ha demanat que, en la meua qualitat de Secretari de Finances d'un partit polític, presenti algunes consideracions sobre l'endeutament dels partits polítics que puguin ésser útils durant el Seminari «Finançament dels partits polítics», que organitza la Fundació Jaume Bofill. També se m'ha demanat que eviti sortir «políticament» per la tangent. Ho intentaré, si bé això incorporarà una dosi inevitable de subjectivisme o, si voleu, de «corporativisme gerencial», que no defujo i que espero que sigui saludable.

En primer lloc, intentaré dibuixar al més breument possible les causes que ens han dut a l'actual situació, per més que cada partit ha tingut un capteniment diferent, i finalment proposaré algunes possibles —i sempre difícils— solucions.

A juny del 1995, darreres dades de què dispo, l'endeutament dels partits polítics era el següent (en milions de ptes.):

PSOE	9.417
PSC	1.987
PP	3.819
IU	771
IC	46
CiU	485
PNB	2.001
EA-EE	1.038
ERC	412
HB	761

A destacar que la major part d'aquest endeutament es va produir abans de l'aprovació de la Llei 3/1987 que, si més no, va servir per tallar la sagnia econòmica de la transició. IU i IC sembla que van incorporar els deutes del PCE i del PSUC, respectivament. Però no el PP pel que respecta els d'AP.

No sense modificacions sensibles, aquesta és la foto-fixa actual de l'endeutament. Què l'ha provocat?

Antecedent

1) Els partits polítics van sortir de la clandestinitat partint de zero, sense recursos, si no era alguna esporàdica ajuda internacional. Es va haver de posar en funcionament una complicada i costosa maquinària organitzativa: locals, tramitadors, assessors, congressos constituents, programes i edicions, premsa i publicitat, instal·lacions informàtiques, despeses de representació, alliberament de dirigents... Que la democràcia era molt cara, es va veure de seguida. Però la voluntat de construir la democràcia era més forta que tot, i per construir-la calia dotar els partits polítics dels mínims indispensables per donar-se a conèixer i concórrer a una elecció rere una altra.

2) La Constitució de què ens vam dotar és implacable: fins l'any 1987 es van celebrar vuit eleccions i un referèndum. Impossibile de suportar econòmicament. Les subvencions electorals eren totalment insuficients i els dèficits de campanya s'anaven acumulant i ni tan sols eren pal·liats per la generositat dels militants d'aleshores, que sol·licitaven préstecs personals que després havien de tomar amb no pocs sacrificis familiars.

D'altra banda, el referèndum de l'OTAN no tenia ni una sola pesseta de subvenció i aquells partits que s'hi van abocar hi van deixar la camisa (per exemple, entre el PSOE i el PSC aproximadament 1.500 milions de ptes.).

3) Davant la insuficiència de recursos públics i privats, els dirigents polítics, segurament perquè van creure que tenien una «missió històrica a complir, van considerar que la democràcia s'havia de construir al preu que fos; i van adoptar un capteniment poc rigorós quant a les finances dels partits i probablement van pensar que qui dia passa any empeny.

4) Però com que tot té un límit, es va començar a prendre consciència que per aquell camí s'anava de cap a un precipici i, en aquest sentit, la llei 3/1987 va ser providencial, perquè va permetre un finançament ordinari més adequat i va tallar radicalment l'espiral d'acumulació de deutes.

5) I així arribem a la situació actual que, amb les matisacions ja realitzades, és molt semblant a la de 1987. Ens enganyaríem, però, si ens creguéssim que la foto-fixa de les dades existents representa una realitat objectiva, en el sentit que hi ha hagut partits malversadors i partits estalviadors. Evidentment que hi ha hagut capteniments diferents quant a la despesa, però no en la mesura que mostra la foto-fixa. M'explicaré: el PSOE, per exemple, és el partit que ha guanyat més eleccions i per major diferència. Ha tingut, per tant, uns ingressos públics, tant per a finançament ordinari com electoral, molt superiors als dels altres partits polítics. Quant als ingressos privats cap formació política no ha declarat al Tribunal de Comptes quantitats rellevants. Pel que fa a les despeses de funcionament ordina-

ri com a les de campanya electoral, les del PSOE han estat similars a les dels altres grans partits polítics (llegiu AP-PP, CIU, PNB, especialment). El corollari és clar: si el PSOE ha tingut molts més ingressos i unes despeses pràcticament iguals hauria de ser el partit menys endeutat. En canvi, és el més endeutat de llarg. Les conclusions, que les tregui cadascú. El que es dedueix, a simple vista, és que molts crèdits s'han perdut pel camí.

6) Que jo sàpiga, tan sols el PCE, el PSUC, ERC i el PSC s'han hagut de desprendre de patrimoni immobiliari per fer front a pagaments de crèdits. El PSUC, a més, va pignorar el seu patrimoni artístic.

7) Finalment, cal dir només que les dades que utilitzem fan referència tan sols als actuals partits polítics amb representació parlamentària. Les entitats financeres tenen els calaixos plens de préstecs fallits de la UCD, Operació Roca, AP i altres partits que han desaparegut durant la transició.

Propostes de solució

Sigui com sigui, ens trobem ara en una situació delicada, que caldria resoldre si desitgem que el sistema funcioni. La nova llei de finançament de Partits Polítics que es discuteix al Congrés obre una nova oportunitat de tancar un capítol de la transició democràtica, del qual no podem sentir-nos orgullosos, si bé hem d'admetre també que uns tenen més responsabilitat que altres.

A banda que la Llei s'hauria d'aprovar per consens i ací tots hem de fer un esforç de confluència, també hauria de representar un salt qualitatiu endavant semblant al que va representar la llei 3/1987 en relació amb la situació anterior. Gairebé s'hauria d'intentar que s'aprovés amb la voluntat que fos definitiva o almenys per a molts anys. Si no era així, es tornarien a crear situacions obscures, que la societat amb raó no perdonaria.

El tema de l'endeutament hauria d'enfocar-se també des de la mateixa perspectiva. Quin podria ser el punt de confluència de totes les formacions polítiques? Al meu entendre aquell que afavorís tothom i no discriminés o perjudiqués ningú.

A títol personal m'atreviria a suggerir algunes possibles solucions, totes certament difícils. Sense excloure'n cap altra que, si fos possible, assumiria encantat.

a) La primera és que qui té deutes els ha de pagar. En això els partits polítics també hem de donar exemple. Un cop dit això, però, també voldria afirmar amb la mateixa rotunditat que s'han de donar facilitats perquè puguin pagar.

Resumint: no a cap tipus d'amnistia financera (tot i que és obvi que alguns partits l'han tinguda), sí a trobar fórmules que facin viable el pagament.

b) La segona, i per mi la més eficaç, seria aprofitar l'aprovació de la nova llei per incrementar com a mínim en un 25% les subvencions públiques, vinculant aquest increment a la devolució de l'endeutament. Aquesta fórmula permetria,

almenys a aquelles formacions que no tenen tant endeutament, no sentir-se discriminades, ja que incrementarien substancialment els seus ingressos

Un 25% d'increment representa que, dels 8.700 MPTA aproximadament que els pressupostos generals de l'estat destinen al funcionament ordinari dels partits polítics en compliment de la llei 3/1987 (al meu entendre, una quantitat més que modesta que representa un 0,003%, és a dir, 30 ptes. per cada milió), passen a destinar-ne 10.875 milions, o sigui, 37,50 ptes. per milió).

Aquest increment de 2.175 milions representa ben poc per a les arques de l'estat i crec que resoldria definitivament aquests i altres problemes financers dels partits polítics.

Per als qui pensen legítimament que no s'ha d'incrementar les aportacions públiques als partits polítics, ans al contrari, m'atreveixo a suggerir-los que comparin els hipotètics 10.875 milions, amb les magnituds següents:

- 35.000 milions costa als contribuents cada any l'Església catòlica,
- 700.000 milions ha costat als contribuents la crisi Banesto,
- Més d'un bilió ha costat als contribuents la crisi bancària (inclòs Banesto),
- 20.000 milions ha costat als contribuents el Teatro Real.
- Bilions costarà un dia o altre als contribuents els drets televisats del futbol, quan peti la insensatesa actual.
- 14.000 milions és el pressupost anyal del F.C. Barcelona.
- 15.000 milions és el pressupost anyal de l'Obra Social de la Caixa de Pensions de Barcelona.
- En fi, podríem aportar dotzenes d'exemples que, bo i acceptant que 10.875 milions és una quantitat més que respectable, com a magnitud comparable la situen també en el seu lloc.

c) Una altra mesura podria ser donar llibertat als partits polítics perquè renegociessin lliurement el seu deute amb les entitats financeres creditors, exactament igual que ho fan les persones físiques i jurídiques. Ben segur que aquestes entitats estarien disposades a un acord que fes factible la devolució, perquè sempre «val més un té que dos et donaré».

d) L'estat podria, a través de l'ICO, concedir un crèdit tou a llarg termini, les amortitzacions del qual podrien ser deduïbles de les subvencions mensuals, amb la qual cosa s'asseguraria el cobrament.

Comentari final

La meva conclusió és aquesta: com a secretari de finances i administrador d'un partit modest, però amb uns 1.000 milions de pressupost anyal ordinari, més les despeses que origina l'obligació constitucional d'haver de concórrer a unes

eleccions tres anys de cada quatre, sóc cada cop més partidari d'allò del *primum vivere, deinde philosophare*. És més de dretes o d'esquerres el finançament públic o el privat? Necessàriament el diner ha de ser de dretes o d'esquerres? No m'interessa aquest debat, perquè possiblement ve viciat d'origen. M'interessa la suficiència financera dels partits polítics i una regulació legal clara, que obligui tothom a respectar les regles del joc, amb sancions no sols econòmiques, sinó de pèrdua d'escons, que és l'únic que dissuadiria de debò els partits polítics i alguns dels seus dirigents.

Cal no ser hipòcrites. Cal explicar a la societat que els partits polítics són la columna vertebral d'un sistema democràtic que ha permès als espanyols gaudir d'unes cotes de llibertat impensables fa pocs anys, que ha solucionat el problema dels pobles i les nacions que hi conviuen, que ens ha situat a Europa en peu d'igualtat amb països amb segles de democràcia i ens ha convertit en un dels pobles més pròspers del món. I això té el seu preu. Com més forts siguin els partits polítics, més forta serà la nostra democràcia i més llibertat i prosperitat tindrem.

En el fons, tot el que anem discutint és tan senzill com plantejar als ciutadans que responguin a la següent pregunta: «Quant estan disposats a pagar per la nostra encara jove, feble i turmentada —però també meravellosa— democràcia?»

Jo, personalment, ho veig clar: el que sigui. Deu o vint mil milions? Els que calguin. Se'm fa impossible de posar preu a la llibertat.

PROPOSTES SOBRE EL FINANÇAMENT

SALVADOR GOYA

*Coordinador Nacional d'Administració i Finances
Iniciativa per Catalunya*

Apreciacions prèvies

El sistema de finançament dels partits polítics es configura com un element fonamental per garantir l'eficàcia del sistema democràtic.

L'exercici de la sobirania popular, fet viable a través del vot, exigeix que el control polític de les institucions elegides mitjançant les conteses electorals, correspongui en última instància a la ciutadania.

Per a això cal establir les garanties i els mitjans necessaris per tal que el sistema de finançament dels partits polítics no incorpori elements de distorsió entre la voluntat popular i l'exercici del poder polític.

Es distorsionaria, efectivament, la voluntat popular, si els partits polítics haguessin de respondre, no només a les exigències polítiques del seu propi electorat, sinó també a les dels seus eventuais patrocinadors.

La nostra proposta neix de la convicció que la independència proclamada constitucionalment pels representants del poble quedaria entrampada si es permetés com a fórmula per al finançament dels partits el model de total liberalització que opera en alguns sistemes polítics, tenint en compte que sempre resultarà qüestionable el pes que en la decisió política hagi pogut obtenir el patrocinador d'un determinat partit en demèrit del votant, els motius o finalitats del qual podrien fins i tot no coincidir.

La nostra opinió es formula atribuint als partits polítics el rellevant paper constitucional que el nostre sistema democràtic contempla per a ells, tot derivant de l'esmentat principi la conseqüència que el finançament correspondrà essencialment a l'estat com a mitjà per garantir la independència i l'eficàcia del sistema.

De tot això deriva la necessitat d'introduir mecanismes que permetin als partits polítics obtenir de manera regular el finançament suficient i, correlativament, de creació de sistemes de control i d'un sistema punitiu dissuasori per a qui vulneri l'ordenament establert, com a garantia de tota la ciutadania.

1. Finançament ordinari

A. Pressupost ordinari

El pressupost ordinari inclou els recursos que el partit obté per a:

- Finançament de les despeses corrents i de gestió de la seva activitat política no electoral.
- Pagament de personal.
- Manteniment d'instal·lacions.
- La resta de despeses que es considerin necessàries per atendre les finalitats esmentades.

Els recursos econòmics del partits estaran constituïts per:

1. Recursos procedents del finançament públic:

a) Les subvencions estatals als grups parlamentaris de les Corts Generals, en els termes previstos als reglaments del Congrés dels Diputats i del Senat, i les subvencions als grups parlamentaris autonòmics, segons estableixi la seva pròpia normativa.

b) Les subvencions estatals anuals regulades en la Llei.

c) Les subvencions públiques per a despeses de funcionament ordinari consignades en els pressupostos de les comunitats autònomes.

2. Recursos procedents del finançament privat:

a) Les quotes i aportacions dels seus afiliats i afiliades. Aquestes aportacions tindran la consideració de rendes exemptes en l'IRPF.

b) El producte de les activitats pròpies del partit polític, campanyes de recaptació i els rendiments procedents del seu propi patrimoni.

B. Fonts de finançament

Finançament públic:

- L'estat atorgarà als partits polítics amb representació al Congrés dels Diputats, o en algunes de les autonomies, subvencions anuals no condicionades, amb càrrec als pressupostos generals de l'estat, per atendre les seves despeses de funcionament ordinari.

- Les esmentades *subvencions* es distribuïran *en funció del nombre de vots* obtinguts per cada partit en les últimes eleccions, sempre que s'hagi obtingut representació parlamentària.

Per tal d'atendre les despeses de funcionament ordinari —cal separar els crèdits per funcionament ordinari i electoral—, l'estat atorgarà als partits polítics que ho sol·licitin *línies de crèdit*.

Finançament privat:

- Els partits polítics *no podran rebre diners a títol de préstec* sota cap concepte, ni procedents de persones físiques ni jurídiques.
- Els partits polítics *no podran en cap cas rebre aportacions anònimes*.
- Els partits polítics *no podran rebre aportacions de persones jurídiques*.
- Els partits polítics podran *rebre aportacions procedents de persones físiques degudament identificades* l'ingrés de les quals es verifiqui en els comptes registrats dels partits polítics o en l'inventari dels seus béns.

C. Registres públics

Creació dels següents registres públics dependents del Ministeri de Justícia i Interior:

- *Registre públic de proveïdors:* Els partits polítics exigiran la inscripció de les aportacions. Totes les aportacions concertades amb proveïdors s'hauran de documentar en la corresponent factura, que consignarà l'epígraf que el registre atribuirà individualment.

- *Registre públic de comptes bancaris:* Tots els ingressos i pagaments verificats del partits polítics, qualsevol que sigui la seva quantitat, es realitzaran amb càrrec a comptes bancaris la inscripció dels quals figuri al registre. Anualment, l'entitat bancària consignarà al registre una relació de cada un dels assentaments dels comptes esmentats.

- *Registre públic d'aportacions privades:* Es consignaran en aquest registre, identificant-se degudament per qui ho aporti i pel partit polític, el tipus d'aportació, el títol, el concepte i la valoració realitzada d'aquella conforme a les regles del mercat, quan superin individualment o globalment les cinc-centes mil pessetes. La inscripció haurà d'anar acompanyada de certificació de l'acord d'acceptació del partit, si s'esqueia.

- *Registre públic de Fundacions:* Obligació d'inscripció de l'entitat en el registre, que correspondrà a l'òrgan de direcció de la mateixa entitat i al partit polític amb el qual es vincula, així com els membres dels òrgans de direcció de l'entitat. Els seus comptes es consignaran anualment.

Serà obligatòria la inscripció de totes les dades que s'exigeixen en cada un dels registres enumerats en aquest Títol.

D. Observacions

Cal millorar substancialment els recursos dels grups parlamentaris, tant dels membres de cada grup com del grup en si.

S'hauria de garantir, a més, un major i millor accés dels partits polítics als mitjans de comunicació públics de manera continuada i homogènia, i no només en períodes de campanya electoral. Aquesta mesura permetria, sens dubte, una informació intensa i objectiva de les diferents propostes i redundaria en una minva de la despesa a realitzar en les campanyes electorals.

2. Campanyes electorals

Els criteris bàsics que han de sustentar el funcionament i les despeses de les campanyes electorals són, al nostre judici, els següents:

1. Finançament públic del *mailing* o enviament de publicitat directa a l'electorat.
2. El límit màxim de la despesa d'una campanya electoral ha de ser el de la subvenció prevista d'acord amb l'enquesta del CIS, amb un marge màxim d'oscil·lació del 10%.
3. Garantir una major i millor disponibilitat dels mitjans de comunicació públics per a la informació de les propostes dels partits.

L'aplicació d'aquests criteris evitaria radicalment el fort i innecessari endeutament d'alguns partits o projectes de partits, com és de coneixement públic, i que acaben traduint-se en crèdits incobrables per la banca i els proveïdors, a més de tenir com a resultat la mercantilització de les campanyes electorals.

3. Règim fiscal dels partits polítics

1. Els partits polítics gaudiran d'exempció en l'impost sobre societats per les rendes obtingudes, d'acord amb allò establert en la Llei Orgànica del Finançament dels Partits Polítics, per al finançament de les activitats que constitueixin el seu objecte o finalitat específica.

L'esmentada exempció abastarà igualment les rendes que s'obtinguin en la transmissió onerosa de béns o drets afectes a la realització de l'objecte o finalitat pròpia del partit polític, sempre que el producte de la pèrdua es destini a noves inversions vinculades al seu objecte o finalitat pròpia o al finançament de les seves activitats, dins els terminis establerts en la normativa de l'impost de societats.

2. Impost sobre el Valor Afegit: Els partits polítics podran sol·licitar de l'Administració Tributària la devolució de les quantitats que hagin pagat com a consumidors finals en concepte de l'impost sobre el valor afegit.

4. Obligacions comptables, fiscalització i control

Proposem com a novetats, enfront de la llei en vigor, les següents:

1. *Aprovació pel Tribunal de Comptes d'una instrucció comptable específica* per als partits polítics, que incorporarà un Pla de Comptes detallat, el seu règim juridicocomptable d'aplicació i les normes d'interpretació que consideri convenients, si escau. Els partits polítics hauran d'ajustar íntegrament els seus sistemes comptables i registrals al contingut de l'esmentada instrucció.

Aquesta instrucció ressenyarà la forma de tenidoria, protocol·lització i publicitat dels llibres de tresoreria, inventaris, balanços i altres registres comptables que puguin ser exigibles. Els pressupostos previstos hauran de ser detallats i liquidats.

2. El deure de col·laboració arribarà a totes les persones físiques i jurídiques respecte a béns, fons, efectes o cabals que, a criteri del Tribunal de Comptes, tinguin relació amb el finançament dels partits polítics. L'incompliment del requeriment facultarà el Tribunal a imposar al responsable una multa de 10.000 a 150.000 pessetes. Aquesta sanció serà imposada pel Ple, rere audiència de la persona requerida.

3. La funció fiscalitzadora del Tribunal es durà a terme mitjançant:
- Examen de comptes de partits.
 - Examen de contractes celebrats pels partits.
 - Examen de situació i variació del patrimoni dels partits.
 - Examen de comptes electorals dels partits.
 - D'altres requisits necessaris per al compliment de la seva funció.

Per a la tramitació dels procediments de fiscalització, el Tribunal podrà comissionar a experts la revisió i inspecció de documentació, llibres, valors, béns i existències.

5. Delictes i infraccions

Proposem la tipificació del delicte de finançament de partits polítics en l'actual llei, igual que es tipifiquen en lleis orgàniques el delicte fiscal i el delicte electoral.

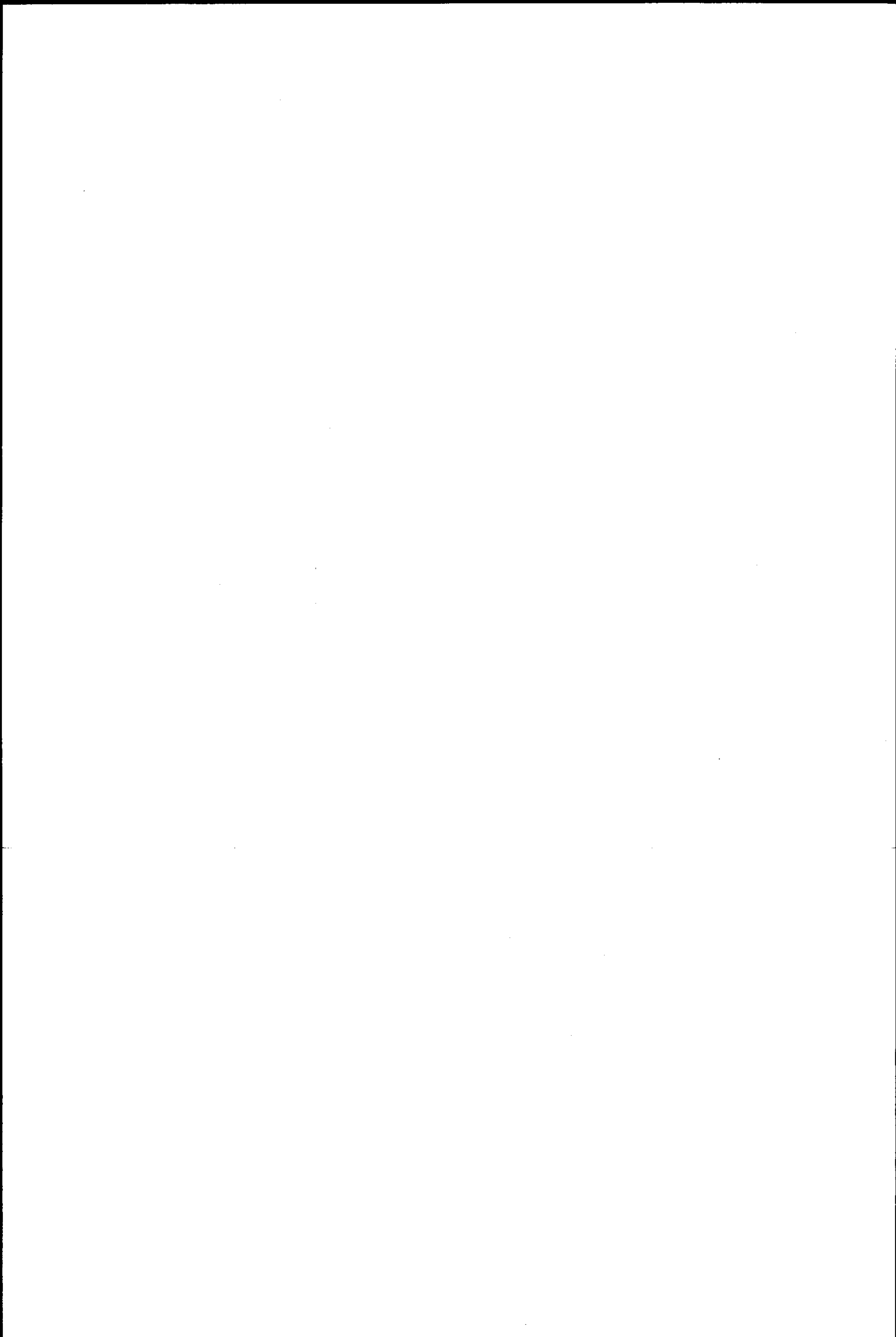
Per a tots el delictes que es tipifiquin, s'imposarà, a més de la pena que s'assenyali, la d'inhabilitació especial del dret del sufragi actiu i passiu i la suspensió per a càrrecs públics.

Els partits polítics seran considerats sempre responsables civils subsidiaris dels militants declarats responsables de les infraccions, delictes o faltes previstos en aquesta Llei.

L'acció que neixi dels delictes de finançament de partits polítics serà pública i es podrà exercir sense cap necessitat de dipòsit o fiança.

Els proveïdors d'un partit polític que no s'haguessin inscrit en el registre corresponent incorreran també en responsabilitat penal.

DEBAT



Clara Riba: Teníem pensat, amb el meu company, que jo faria una primera presentació del que és aquest document i l'Albert parlaria de les conclusions que se'n deriven, cap on pensem que s'hauria d'orientar la continuació d'aquesta anàlisi i els trets principals que convindria estudiar. Començo, doncs, presentant el document.

El nostre objectiu en fer aquest treball era d'intentar posar en comú els trets essencials de les diferents normatives que regeixen actualment els països del nostre entorn de manera que fossin fàcilment comparables. Ens hem centrat en l'àmbit europeu, deixant explícitament fora alguns casos estudiats en altres treballs, com el dels Estats Units o el del Canadà, que representen realitats socials una mica allunyades de les del nostre país. Hem intentat presentar la informació en uns quadres o esquemes que facilitin la comparació i permetin treure les principals línies comunes de tots els ordenaments jurídics i, a més, permetin detectar les especificitats que poden representar exemples a seguir o qüestions a considerar.

A la primera part fem un resum dels principals principis sobre els quals es basen els actuals ordenaments jurídics i les normatives sobre finançament dels partits i campanyes electorals. Aquests són els principis d'igualtat d'oportunitats, d'independència de les forces polítiques, de representació de la voluntat popular, de suficiència (els partits han de tenir els diners suficients, no només per fer campanyes electorals, sinó per a les seves despeses habituals i per poder dur a terme aquesta tasca de representació de la voluntat popular), de transparència (principi al qual feia al·lusió el doctor Carrillo fa uns moments) i de control de l'activitat econòmica d'aquests partits (atès que, en tant que són finançats amb fons públics, han de tenir el mateix control que tenen totes les despeses públiques). Però, quin és problema? Que la concreció d'aquests principis porta a un cert conflicte entre ells fent molt difícil aconseguir que es compleixin tots alhora. El resultat és que tots els ordenaments posen l'èmfasi en uns principis en detriment d'uns altres.

Quins són els trets més destacats de les normatives que hem estudiat? Jo penso que el cas alemany representa un extraordinari equilibri d'interessos entre la major part d'aquests principis, cosa que no he vist en cap altra normativa i que és molt difícil d'aconseguir. Val la pena repassar els seus aspectes més característics. En primer lloc, estableix un finançament públic dels partits però recalca que aquest ha de ser subsidiari del privat, establint un límit: cap partit no podrà rebre més diners de finançament públic que de finançament privat. En segon lloc, una

part de la subvenció pública es calcula en funció de les aportacions privades: per cada marc de finançament privat, s'obté mig marc de finançament públic. Però, per tal d'evitar que el partit tingui una excessiva dependència dels grups privats que el financen, estableix que només es comptabilitzen a l'efecte del càlcul de la subvenció aquelles donacions que siguin individuals i que no superin una determinada quantitat: 6.000 marcs per persona, és a dir, aproximadament mig milió de pessetes. Aquesta norma obliga els partits a disseminar-se dins de la societat, a buscar el suport social de molta gent diferent i no pas de 3 o 4 de molt poderosos i, alhora, desincentiva que la gent doni grans quantitats de diners amb l'objectiu de tenir un pes superior als altres, perquè aquests no compten a l'efecte d'aconseguir major subvenció. Tercer, només tenen desgravació fiscal les donacions individuals, mai les de societats. No hi ha prevista cap desgravació en l'impost de societats. Aquesta és una altra manera d'evitar que determinats grups empresarials o de poder puguin influir excessivament en les decisions del partit. Una darrera característica a destacar és com s'adjudica la part del finançament públic que depèn dels resultats electorals. S'adjudica una quantitat per cada vot obtingut, però els primers vots valen més que els últims. És a dir, els 5 primers milions de vots reben una subvenció més elevada que els que superen aquesta xifra. Això és degut a considerar que hi ha problemes d'economia d'escala que fa que els primers vots costin més d'obtenir (per exemple, hi ha unes despeses mínimes d'infraestructura que un partit ha de suportar en fer una campanya electoral). Aquesta norma evita la discriminació dels partits petits, que és un dels problemes que més sovint es presenten. D'altra banda, en fer-se el càlcul de la subvenció segons vots i no segons escons, s'evita la discriminació dels partits extraparlamentaris. Tot partit que es presenta a les eleccions i que té un determinat suport de vots, té una subvenció pública.

Resumint, la normativa alemanya estableix un finançament públic (calculat en funció de les donacions privades i dels vots obtinguts) però amb una cota: aquest mai no pot superar la quantitat obtinguda de finançament privat. Segon, s'incentiva el finançament privat procedent de persones individuals. Els grups empresarials poden finançar els partits, no hi ha cap prohibició, però no tenen desgravació en l'impost de societats. Tercer, les donacions individuals amb dret a desgravació i les donacions que donen dret a subvenció, són quantitats petites que no superin un cert llindar. Quart, no hi ha discriminació dels partits petits ni dels partits extraparlamentaris, a causa del càlcul de la subvenció sobre vots i sense llindars. Finalment, l'existència de desgravacions fiscals per a la gent que fa donacions o paga quotes i la comptabilització de les aportacions privades a l'efecte del càlcul del finançament públic, obliga els mateixos partits a donar informació, publicitat i transparència dels seus ingressos i despeses. Un partit no rebrà finançament públic si no demostra que té totes aquestes aportacions, i un individu no tindrà desgravacions fiscals si no aporta justificant d'haver pagat aquelles despeses. Tot això crea incentius a la transparència i facilitat en el control del compliment de la normativa. Per tots aquests aspectes, crec que aquest és el cas

més equilibrat de finançament públic-privat i el que millor combina el conjunt de principis que he enumerat a l'inici.

Un exemple que fugiria d'aquest equilibri és el cas francès. França és un exemple d'extraordinària regulació, de prohibicions i d'establiment de múltiples mecanismes de control, sempre destinats a evitar casos de corrupció, de mal funcionament i de finançament irregular dels partits. Durant els darrers anys ha anat endurent la seva legislació i, malgrat tot, cada cop van apareixent més casos públics de corrupció, sense que s'acabi d'arreglar la situació. Des de 1993 fins ara, s'han anat aprovant successives regulacions cada cop més estrictes, l'última de les quals prohibeix totalment les donacions que no siguin d'individus particulars i, a més, estableix uns mecanismes rígids de control consistents en una sèrie de comissions, uns comptes corrents únics, uns requisits a complir en la presentació de comptes, etc. A l'extrem oposat del cas francès trobem els països nòrdics, on es considera que seria inconstitucional intervenir, fiscalitzar i exigir rendiment de comptes als partits, perquè es considera que aquests han de ser absolutament lliures i independents. Per tant, ningú no té dret a demanar-los explicacions. Els altres països tenen situacions intermèdies, com el nostre, on hi ha certes limitacions, per exemple en les aportacions privades. En el cas italià, jo tinc notícies que hi ha una legislació de 1996, una nova normativa que regula el finançament dels partits, però no he aconseguit obtenir-la i, que jo sàpiga, no hi ha encara cap treball publicat que permeti veure cap on va aquesta regulació. De totes maneres, les proposicions que hi havia anaven en el sentit d'eliminar el finançament públic de caràcter general. Com que hi ha hagut tot el problema dels casos de corrupció, suposo que estan molt sensibilitzats i poden haver optat per una legislació molt més restrictiva. Itàlia és, doncs, un cas del qual no tenim notícies actuals i que haurem d'intentar seguir de prop.

Aquests em sembla que serien els trets més interessants. Per acabar, vull dir que la segona part del treball que hem realitzat ha estat un intent de sintetitzar la diversa informació sobre mesures de control, regulacions i sancions, tot intentant fer una certa escala de regulació. La pregunta és: fins a quin punt està normativitzat el funcionament dels partits a cada país? El resultat es pot veure en el gràfic de la pàgina 24. França està en un extrem i és el país que hi té més regulació; els Països Baixos estan a l'extrem oposat, i fixeu-vos que els països nòrdics presenten també un baix nivell de regulació. Si combinem aquesta informació amb el fet que existeixi un finançament predominantment públic o predominantment privat dels partits, obtenim una tipologia. Uns països tenen un finançament bàsicament públic però amb molta regulació i altres, tot i tenir un fort finançament públic, pràcticament no tenen cap regulació (que són bàsicament els països nòrdics). En les altres dues caselles trobem, en la primera, el sistema alemany de finançament privat però amb fort component públic i força regulat i, en la segona, els casos del Regne Unit i dels Països Baixos on pràcticament no hi ha finançament públic i, doncs, no hi ha regulació.

Mirant una mica aquesta classificació, un es fa la següent reflexió: França, Espanya i Itàlia són països on han aparegut problemes de finançament irregular dels partits, escàndols i casos de corrupció. Tots són casos de finançament públic i alta regulació. Això vol dir que el funcionament irregular ve provocat, precisament, per tanta normativització? Segons aquesta hipòtesi, en haver-hi tantes normes, la dificultat per complir-les seria gran i la gent buscaria la manera de saltar-se-les per tenir les coses més fàcils. Però podria ser molt bé que la causalitat anés en sentit contrari. L'existència de comportaments irregulars i l'aparició de casos de corrupció pot haver obligat els legisladors a anar introduint successivament noves normes amb l'esperança d'evitar-los. En realitat, nosaltres creiem que ens trobem davant d'un cercle viciós. Per exemple, recentment hem tingut ocasió de seguir el cas francès a través de les notícies de la premsa. Apareixia un cas en els diaris (que determinades empreses de la construcció estaven vinculades al finançament irregular d'un partit del govern, el PR). A continuació, un ministre dimiteix per l'afar, després surt el president del govern dient: «no us preocupeu, farem una llei...» i acaben aprovant una llei molt restrictiva després d'haver aparegut com a implicats 3 ministres. Per tant, sembla clar que, en aquest cas, el funcionament irregular ha provocat la normativa, però cal tenir present que la situació de la qual es partia ja era de forta regulació.

A partir d'aquí no hem avançat gaire més. Creiem que cal tenir models formals de comportament per preveure i analitzar quins són els efectes causals en comptes de dedicar-nos a mirar què hi ha. Voldríem entrar ara a fer aquesta anàlisi amb models formals per tal de predir el comportament dels actors implicats i estimar què s'espera que passi si actuem de tal o tal manera. Passo, doncs, la paraula a l'Albert.

Albert Padró-Solanet: Apunto breument els objectius que ens plantegem per continuar avançant en la nostra investigació. Prenent com a punt de partida la intuïció reflectida a l'*índex de regulació* en el finançament de partits i la seva relació amb un increment de la conducta irregular, que ha presentat la meua companya, Clara Riba, hi ha dues vies possibles per continuar avançant.

La primera, empírica, tracta de cercar dades que permetin establir la relació entre regulació del finançament dels partits i la major aparició de situacions irregulars. Es confirma la hipòtesi que una major regulació té com a contrapartida una major transgressió de les normes? Aquest tipus d'investigació presenta les dificultats típiques per analitzar els comportaments socialment no acceptats o que atempten contra les normes establertes. En aquests casos, que no es tingui notícia pública que no s'han produït, no necessàriament implica que no es produeixin. L'aparició a la llum pública d'aquests fets depèn que s'hagi produït una determinada configuració específica dels diversos elements del sistema polític (p.e., que els mitjans de comunicació hagin investigat els fets; que hagi aparegut com a tema electoral...).

La segona via consisteix a construir models formals que, partint de premisses simples —però realistes— en les motivacions que mouen els actors polítics, permetin analitzar les diferents alternatives d'acord amb les estructures d'incentius que creen aquests actors. A partir d'aquí es poden formular les hipòtesis atestades empíricament i establir mesures més fines de l'impacte del marc institucional dels partits polítics.

L'extensió de la investigació haurà d'utilitzar les següents 'peces' teòriques elementals.

Abans de res, s'ha de recordar que dins la tradició dels models de comportament racional, l'esquema bàsic per analitzar els comportaments corruptes és l'esquema: principal-agent-client. L'èmfasi es troba en la disposició d'informació. El propietari d'un negoci (el principal) s'enfronta amb el problema de controlar els empleats que l'hi gestionen. La forma més simple de plantejar el problema consisteix a suposar que el propietari té algun tipus de desconeixement de la forma amb què es produeixen els béns o serveis del seu negoci. En aquesta situació, es creen incentius perquè agent i client tinguin oportunitats d'obtenir beneficis contra els interessos del propietari. Aquest esquema fonamental permet modelar les relacions bàsiques de les democràcies representatives: tant la relació entre votants i representants polítics (on els votants són els principals i el polítics els agents), com la relació entre polítics i buròcrates (aquí, els polítics són els principals, mentre que els buròcrates són els agents).

Hi ha dos desenvolupaments teòrics que permeten analitzar el comportament d'actors autointeressats davant la regulació.

Per una banda, hi ha el desenvolupament dins del que podem anomenar teoria econòmica de la regulació i del crim. Recentment s'ha encetat un debat sobre la forma correcta d'enfrontar el comportament criminal. El plantejament clàssic de l'economia respecte del crim és tractat de la mateixa manera que qualsevol altra activitat econòmica, prescindint de qualificacions morals. Utilitza els instruments de la teoria de la decisió racional i considera que l'individu que vol cometre un acte delictiu fa *com si* resolgués un problema de maximització de la utilitat esperada. La decisió de cometre'l o no depèn decisivament de dos paràmetres que poden ser manipulats a través de la regulació: la pena a la qual pot ser condemnat (en relació amb el benefici obtingut en cometre el delicte) i la probabilitat de ser efectivament capturat i condemnat. A través de l'anàlisi d'aquesta regla de decisió, es pot veure com la variació d'aquests paràmetres (o sigui, modificant els codis penals o els recursos policials) poden variar les estructures d'incentius de manera que els comportaments delictius disminueixin fins a un punt òptim.

Desenvolupaments recents, que utilitzen models més sofisticats de la teoria de jocs, introdueixen en l'anàlisi l'existència d'agències controladores que poden fer variar la capacitat dels principals a aplicar les regulacions. Si es té en compte que aquestes agències tenen uns costos associats a la seva activitat de control, és possible que la variació en la magnitud de les penes no sigui suficient per modi-

ficar l'estructura d'incentius amb la qual s'enfronta l'agent que ha de ser controlat. En determinades circumstàncies, un increment de les penes permetrà disminuir la intensitat de l'activitat de l'agència de control, de manera que l'estructura d'incentius dels delinqüents potencials romandrà inalterada. (Per exemple, en una reunió convocada fa uns anys per discutir el problema del finançament dels partits, la representant del Tribunal de Comptes es queixava que aquesta institució hagués de prendre la responsabilitat de fiscalitzar l'activitat financera dels partits; no mostra això que l'activitat de les agències de control té costos associats?). És evident que l'ús d'aquests models més refinats —tant en el sentit d'incorporar la interacció estratègica dels diferents actors, com pel fet de permetre tenir en compte diferents nivells administratius— ha d'ajudar a tractar de manera més realista problemes complexos de disseny institucional com és la regulació dels partits.

Un altre conjunt de desenvolupaments teòrics (economia evolutiva) intenten trobar les formes com a mecanismes relacionats amb les *motivacions dels actors* (més que no pas en els *incentius* amb els quals s'enfronten) i permeten una solució millor dels dilemes socials: resoldre situacions en les quals els membres d'un grup tenen incentius per no proveir un bé col·lectiu i, en canvi, aprofitar-se de l'aportació feta per la resta del grup, gràcies al fet que no hi ha mecanismes eficaços d'exclusió en el seu consum. És a dir, hi ha incentius per a comportaments de tipus *gorrer* o *free-rider*.

La solució compatible amb les motivacions dels actors es basa en la producció de confiança. Es poden crear institucions en les quals no es restringeixin (normativament) les accions dels actors però en les quals es poden observar les motivacions amb què actuen els altres. Normalment, els economistes enfoquen quatre «erres» que afecten la probabilitat de participació en la provisió d'un bé públic: 1) els preus *relatius* (els individus contribuiran més com més gran sigui el benefici per a ells en comparació amb el cost); 2) la *repetició* (els individus que interaccionen en «jocs repetits» amb els mateixos individus tenen més probabilitat de cooperar); 3) la *dependència* a tenir una bona *reputació* per desenvolupar una activitat també afecta aquesta probabilitat; 4) per últim, la *reciprocitat*. Aquests quatre elements tendeixen a ser de poca importància quan els grups són grans. Evidentment, aquest tipus d'entorn caracteritza el funcionament de les democràcies representatives. De fet, podem estudiar diferents institucions que caracteritzen aquests règims polítics (p.e., els partits polítics) com a incentivadors de creació de confiança entre els membres d'un grup.

Això és força interessant, ja que precisament l'existència i persistència dels partits polítics ha estat racionalitzada com una estructura capaç de generar confiança tant entre l'electorat com entre els seus simpatitzants i els seus militants. Són uns «receptacles» de *reputació* que permeten la *repetició* de les interaccions més enllà de les que els candidats individuals poden mantenir amb els electors. La paradoxa actual consisteix en el fet que sembla que l'estructura mateixa dels partits —afectada, entre altres factors, per uns graus de centralització en els recur-

sos de poder cada cop més grans en la seva cúpula (a causa tant de les característiques de la nova tecnologia de la comunicació com del finançament públic)—permet una major capacitat de discreció de les direccions dels partits amb una menor visibilitat. És a dir, pitjors condicions per desenvolupar confiança amb l'electorat.

Els dos tipus de metodologia d'anàlisi presentats han de servir per analitzar la interacció dels diferents actors implicats en el procés democràtic a diferents nivells (elector-polític; inter-partidari; intra-partidari...), i així explorar l'impacte dels diferents tipus de regulació sobre el finançament dels partits.

En concret, l'anàlisi ha d'incloure diferents punts:

Primer, ha d'investigar com les estructures dels partits afecten la selecció dels agents i com això afecta la seva propensió a observar les normes legals.

Segon, cal veure fins a quin punt les modificacions en les normatives sobre el finançament dels partits varien les recompenses i les penalitzacions tant per als clients com per als agents.

Tercer, cal esbrinar fins a quin punt els marcs institucionals permeten oferir més oportunitats per mantenir un nivell d'informació elevat respecte de l'acció dels agents, de manera que s'incentivi l'autocontrol.

Quart, cal veure fins a quin punt els canvis institucionals reestructuren les relacions entre agent i principal; és a dir, fins a quin punt es fa disminuir la discrecionalitat en l'actuació dels membres de l'organització.

Per últim, cal esbrinar quin tipus de canvis es produeixen en les cultures organitzatives de les diferents institucions implicades en la qüestió del finançament dels partits (partits, agències controladores, empreses, població en general...).

Marc Carrillo: Totes les propostes dels partits polítics opten per un sistema de finançament mixt, és a dir, per la suma de les subvencions públiques i les aportacions privades. S'entén per aportacions públiques les que procedeixen dels diversos poders públics d'àmbit territorial divers: estat, comunitats autònomes, etc., i per aportació privada les que procedeixen de persones individuals i jurídiques. Les diferències poden establir-se en relació a la intensitat que cada partit pugui donar a un o altre tipus d'aportació: dels cinc partits polítics analitzats, quatre donen o semblen donar una certa preeminència a les vies de finançament privat, sens perjudici de mantenir els actuals criteris de finançament públic. Sobre aquesta qüestió, diria que no hi ha un plantejament que tendeixi a reduir les aportacions públiques en favor d'un creixement de les privades, sinó que es mantenen les públiques a banda de liberalitzar els criteris reguladors del finançament privat.

Els instruments de control de l'activitat economicofinancera també obeeixen a un criteri comú basat en el control intern que desenvolupen els òrgans del partit i el control extern que correspon al Tribunal de Comptes. En algunes propostes es preveu també que aquest control pugui ser realitzat, en l'àmbit de les seves competències, pels òrgans autonòmics equivalents, com és el cas de la Sindicatura de Comptes a Catalunya. Així mateix, amb relació al control, cal remarcar que

alguns partits, tot i que no ho expliciten, no rebutgen la possibilitat d'introduir fórmules privades com l'auditoria realitzada per empreses especialitzades per raons de major eficàcia. Dit això, passo, no a reproduir el text que tenen entre els materials de treball de la reunió, sinó a fer una síntesi telegràfica d'alguns aspectes que més caracteritzen les propostes de cada formació política, tot i remarcant que el que conté el meu paper tampoc és una descripció exhaustiva...

Pel que fa a la Proposició de llei del *PP*, aquest partit preveu l'existència d'un sistema de finançament integrat per aportacions nominals però també aportacions de caràcter anònim. De l'anàlisi sistemàtica de la proposició de llei, aquestes aportacions anònimes poden ser, tant de persones individuals com de persones jurídiques privades. És interessant subratllar les limitacions que estableix aquesta proposta per evitar que cap entitat privada no pugui arribar a monopolitzar el finançament d'una força política. La proposta inclou també la possibilitat —altres partits també ho fan— de crear fundacions com una fórmula addicional per a la recaptació de recursos, fundacions que estan sotmeses al règim jurídic d'aquestes entitats associatives. En allò que es refereix al règim sancionador la proposta popular preveu una fórmula que és comuna a l'emprada per altres grups parlamentaris i que consisteix a penalitzar l'incompliment de les previsions de la llei amb una multa equivalent al doble de l'aportació de la quantitat percebuda il·legalment. Les propostes del *PP* remarquen la rellevància de tota una sèrie d'incentius tributaris en favor de les aportacions privades; incentius que passen pel caràcter deduïble de l'impost de la renda de les persones físiques de conceptes diversos com, per exemple, les cotitzacions dels afiliats, les aportacions o donacions privades, etc. Amb relació a aquestes últimes, els incentius fiscals són similars als que es deriven de la Llei estatal 30/1994, més coneguda com a llei de mecenatge.

Finalment, cal subratllar que, tant en aquesta com en la resta de propostes sobre finançament dels partits polítics, cap de d'elles no preveu fórmules jurídiques en forma de disposicions transitòries o normes equivalents de les que pugui derivar-se quelcom semblant a una amnistia sobre els deutes contrets en períodes anteriors a la vigència de la nova llei de finançament de partits polítics.

De la proposició de llei del *PSOE*, estalvio reproduir-ne els aspectes del contingut que són similars o iguals al cas anterior. Preveu aportacions que procedeixin de persones privades; el règim fiscal d'aquests incentius és de caràcter similar a les propostes del *PP*, tot i que varien els límits per a les donacions de les entitats privades. El control dels comptes és també extern i intern i, per tant, no planteja diferències substancials. També preveu que les quotes dels afiliats puguin ser objecte de reducció tributària.

De la proposició de llei d'*IU-IC* m'interessaria destacar un element notòriament diferenciador de les ofertes presentades per les altres forces polítiques. A criteri d'aquesta coalició política, les subvencions públiques han de ser atorgades únicament en funció del nombre de vots absoluts obtinguts per cada partit polític; per tant, la variable dels escons obtinguts, que és la primera que té en comp-

te la llei vigent i que reproduïxen la resta de forces polítiques, és rebutjada perquè no hi ha dubte que afavoreix de manera evident les dues forces polítiques més votades en l'àmbit estatal, penalitzant la resta que es presenta també a tot l'estat. Pel que fa a les novetats més rellevants, són aquelles que impliquen una reforma de la LOREG (Llei Orgànica del Règim Electoral General). Així, per exemple, les bestretes de subvencions obtingudes per a les eleccions generals es distribueixen d'acord amb el resultat obtingut a les darreres eleccions a Corts Generals, al Parlament Europeu o a les eleccions municipals. És a dir, que el plantejament que fa aquesta coalició té en compte el resultat de les darreres eleccions, llevat del caràcter que hagin tingut aquestes; es tracta d'un aspecte important en la mesura que modifica les previsions legals actualment vigents. També les aportacions públiques per despeses electorals es fan en funció únicament del nombre de vots absoluts obtinguts. I el concepte de despesa electoral és ampliat en funció d'una notable pluralitat de partides pressupostàries; per a major detall els remeto al text normatiu que tenen a la seva disposició.

A la Proposició de llei de *CiU*, a banda de les coincidències amb les altres ofertes, cal destacar que hi són previstes les aportacions anònimes, tot i que amb una sèrie de límits de caràcter econòmic.

I la Proposició del *PNB* presenta una notable semblança amb la proposició de *CiU*.

Fins aquí, doncs, de manera absolutament telegràfica, l'exposició dels aspectes més destacats de les cinc proposicions de llei que han estat presentades. No sé si el moderador m'autoritza ara, o després, a fer algunes consideracions pròpies sobre els criteris que podrien retenir-se en una futura llei de finançament de partits polítics.

Josep M. Vallès: El moderador diria que, respecte a la regla parlamentària de «ja que estic en l'ús de la paraula...», la pots invocar, i per tant, t'ho autoritzo, sí.

Marc Carrillo: Bé, doncs, usant de la flexibilitat de la presidència, dic: hi ha un element de consens en totes les forces polítiques, tot i que de vegades explícitament no ho manifestin, que l'actual legislació en matèria de partits polítics no serveix, no es compleix, ni és realista; no reflecteix el que passa. La llei orgànica de 1987 requereix una reforma en profunditat, requereix la promulgació d'una llei diferent. Una llei diferent que ha de ser sensible a la possibilitat de finançar els partits polítics, no únicament des de la perspectiva de l'aportació pública, sinó també de l'aportació privada, que és la que marca la realitat soterrada de la vida política dels partits des de fa uns quants anys. Si el criteri de llei és establir un sistema mixt, aquest sistema hauria de fer possible que allò que és producte del finançament privat pugui afavorir una reducció de l'aportació pública: no una reducció de l'aportació pública en origen, perquè això significaria introduir elements superiors a la desigualtat, que significa que no totes les forces polítiques

puguin tenir accés a determinades fonts de finançament privat. En la mesura que la llei hauria de ser bel·ligerant a l'hora d'introduir una mena de «privatització controlada» de les formes de finançament dels partits, llavors l'aportació pública ha de significar una igualació, un mínim comú denominador a partir del qual cada força política, en funció de les seves legítimes relacions, pugui obtenir els fons d'allà on cregui convenient dintre d'una sèrie de límits que la llei ha d'establir. Els límits han de ser aquells que deriven de la més radical publicitat respecte de tot allò que forma part del finançament d'una força política concreta. La llei ha de preveure la identificació absoluta de l'origen del finançament, la persona física o jurídica que aporta recursos a un partit polític... Això ha de constar en algun tipus de registre públic que sigui d'accés al conjunt dels diversos agents públics, i que així mateix s'han d'incentivar formes àgils per al control públic; cal una reforma en profunditat del Tribunal de Comptes i de la Sindicatura de Comptes en allò que tingui competència sobre la matèria; com a conclusió, si s'incentiva una privatització controlada o limitada, és a canvi de la més absoluta publicitat de les diverses opcions polítiques, que el conjunt de la ciutadania pugui saber de què es nodreix econòmicament una força política i que actuï en conseqüència. Això no obstant, em sembla interessant de tenir en compte alguns dels criteris per equiparar situacions que són clarament desiguals pel que fa a les fonts de finançament: concretament, de tenir en compte algunes de les aportacions de la jurisprudència del Tribunal Constitucional alemany a l'hora de preservar aquest mínim comú denominador per tal d'evitar una desigualtat que aquest sistema mixt de finançament podrà produir. És una desigualtat que la societat pot assumir amb totes les seves conseqüències. Una d'aquestes és la publicitat, que no apareix tal com hauria d'aparèixer, justament perquè posa en pràctica un dels principis configuradors de l'adequació de l'estat de dret, que és el principi de publicitat.

**Traducció de l'article publicat a *El País*
el 22 d'agost de 1996: «El finançament dels partits polítics».**

La reguera de casos en els quals han aparegut indicis racionals de finançament il·legal de partits polítics segueix ocupant l'actualitat des de fa massa temps. La norma que, en bona teoria, haurien de respectar les forces polítiques, però que en realitat la majoria ignora, és la Llei Orgànica 3/1987, de 2 de juliol, sobre finançament dels partits polítics. Una llei de la qual no és aventurat afirmar que pateix d'un mal que un estat de dret no ha de suportar: el seu incompliment. Perquè és cert que la realitat va per altres camins: un, el predomini de capital privat per sufragar les despeses de la majoria de partits polítics; l'altre, que aquestes aportacions superen els límits previstos i, en moltes ocasions, es perceben de manera legalment espúria.

És per això que un dels reptes de la nova legislatura parlamentària ha de ser l'aprovació d'una nova llei que, per damunt de tot, es compleixi. El tema és molt important — encara que no sigui l'únic— perquè els partits polítics continuen apareixent com l'instru-

ment bàsic de la participació política, expressen el pluralisme polític i són manifestació de la voluntat popular. Així ho estableix la Constitució i hi ha de respondre el legislador facilitant els mecanismes necessaris perquè puguin desenvolupar llurs funcions eficaçment i sense detriment de la legalitat. En matèria de finançament, el Parlament ha de respondre amb una llei que assumeixi les necessitats dels partits en una societat democràtica, en la qual sense deixar de ser associacions privades exerceixen funcions de rellevància pública.

Actualment, el model de finançament es fonamenta en un predomini de la subvenció pública de l'estat. Excepte al Regne Unit, així va ser a Europa fins fa poc temps. Malgrat tot, la tendència ha variat des de la dècada dels vuitanta: en l'actualitat França, Alemanya, Països Baixos, etc., han adoptat un sistema en el qual, sense renunciar al capital públic, les aportacions d'entitats privades i particulars es configuren com una important font de recursos per al sosteniment dels partits.

És, doncs, en aquest sentit que potser podria resultar d'interès per al cas espanyol iniciar un procés de liberalització relativa del sistema de finançament. Això vol dir que, des del manteniment d'un sistema mixt que, doncs, no exclou l'aportació pública, cal establir unes condicions molt més obertes perquè, amb l'imprescindible requisit de la més completa publicitat sobre el que s'ha rebut, els partits es puguin nodrir d'aportacions en quantitats adequades a les seves necessitats, procedents de la iniciativa privada a través de vies diversificades.

Respecte a això, les experiències que ofereix el dret comparat no deixen de resultar suggeridores. Per exemple, una és la que fa referència al tractament que reben les aportacions fetes per persones físiques i jurídiques: en el cas de les primeres, les donacions podrien gaudir d'un tractament fiscal equivalent a les deduccions que s'estableixen a la Llei de l'IRPF per a donatius; d'aquesta manera es legalitzarien pràctiques habituals es determinades forces polítiques com són —entre altres— les festes (mítings, sopars col·loqui) amb finalitat recaptatòria. També podrien ser objecte de reducció de la base imposable a la declaració anual de la renda les quotes d'afiliats. I pel que fa a les aportacions més substancials procedents de persones jurídiques, es podria aplicar també un estímul fiscal equiparat al previst per a les donacions a la Llei de l'Impost de Societats com a partida deduïble fins a un cert límit de la base imposable. Solucions d'aquest tipus són considerades, per exemple, als Països Baixos, com una manera de fomentar l'activitat dels partits en tant són institucions que actuen en interès del conjunt de la societat. I, certament, no deixa de ser així en la mesura en què particulars i entitats privades poden veure's més implicats en la seva promoció com a instrument de participació política.

En tot cas, aquesta major obertura a la iniciativa privada no pot suposar la supressió del finançament públic, que ha d'actuar com a factor de compensació de les desigualtats, que ha d'ocasionar indubtablement l'accés més lliure a fonts privades, tal com ho va posar en relleu el Tribunal Constitucional alemany en la seva sentència del 1992.

Malgrat això, el finançament privat ha d'estar sotmès a alguns requisits indeclinables: 1) la més absoluta publicitat pel que fa al donant i la quantitat donada, dades que s'han de reflectir en un registre especial adscrit al Tribunal de Comptes; 2) les donacions a partits han de ser dirigides a comptes bancaris creats a aquest efecte i accessibles, lògicament, a aquest alt òrgan de control pressupostari i comptable; 3) per tal de diversificar-ne la procedència i impedir l'hegemonia d'algun donant, les aportacions no han de superar un percentatge raonable del pressupost anual que, prèviament, cada força política hagi presentat al Tribunal de Comptes; i 4) finalment, per tal d'evitar situacions propícies al suborn, cal mantenir la prohibició que els partits rebin aportacions d'empreses que prestin serveis públics, on les quantitats solen ser molt més altes que en els contractes d'obra i subministrament.

D'aquesta manera, tots els partits estaran més situats i l'electorat sabrà més a què atènyer-se.

Marc Carrillo
és catedràtic de Dret Constitucional
a la Universitat Pompeu Fabra.

Josep M. Vallès: Moltes gràcies. Si us sembla, podríem demanar a la professora Riba que fes l'exposició sobre el tractament comparat de la qüestió en altres països, perquè així complementariem el panorama que ens acaba de fer de la possible reforma de l'actual legislació espanyola amb les experiències en altres països.

Roberto L. Blanco Valdés: Antes de comenzar quisiera agradecer a la Fundació Jaume Bofill la invitación para estar hoy aquí con todos vosotros, así como el habernos suministrado la espléndida documentación que han preparado Clara Riba y Albert Padró. Le decía a Clara, que ha tenido la amabilidad de traerme desde el aeropuerto, que el trabajo que han hecho es realmente de mucha utilidad, pues resulta muy sugerente y aporta gran cantidad de información.

Por lo demás, intentaré no ser muy prolijo y me limitaré a tratar de ciertas cuestiones polémicas, de cuya existencia son buena prueba las diferencias de criterio que se pueden apreciar entre las distintas proposiciones de ley que se han presentado en el Congreso, tal y como nos ha explicado puntualmente Marc Carrillo. Para ello me permitiréis que distinga dos etapas.

En una primera etapa, que abarca desde la recuperación de la democracia hasta el estallido en España del caso Flick, el gran tema de debate en relación con la financiación partidista es el de la justicia o injusticia del sistema de financiación pública, es decir, el de si el sistema trata o no a todos los partidos por igual. La gran cuestión es que el sistema legalmente previsto resulta profundamente desigualitario, en el sentido de que trata de forma muy desigual a los partidos grandes y a los pequeños, porque les asigna financiación en función, sobre todo, de su representación parlamentaria. Y dado que nuestro sistema electoral, debido principalmente a la desigual distribución interprovincial de escaños, traduce muy injustamente votos a escaños —favoreciendo con claridad a los partidos grandes y perjudicando, también claramente, a los pequeños—, tal traducción da lugar a un reparto igualmente injusto de la financiación pública.

Desde el caso Flick, de forma creciente y muy claramente en la actualidad, el debate ha dejado de estar centrado en esa cuestión, como lo demuestra que ningún partido insiste ya en ella, con la única excepción, claro, de IU, que es la gran perjudicada por el sistema de financiación pública actualmente en vigor. También lo fue al principio Alianza Popular, pero nadie desde 1977 ha resultado tan perjudicado como el PCE. Fijaos que la única proposición de ley que plantea modificar los criterios de asignación de las ayudas públicas es el de IU, fuerza que propone que el reparto de las subvenciones se haga teniendo en cuenta el número de votos, abandonando por tanto el principio de dividir en tres partes, una de

las cuales se distribuye en proporción al número de escaños y las dos restantes en proporción al número de votos, excluyendo los obtenidos en los distritos en que el partido de que se trate no llegue al 3% de los votos válidos.

Sin embargo, tras el *affaire* Flick se produce la entrada en el debate sobre la financiación de una segunda cuestión, que no es otra que la relativa a los problemas de la financiación privada. Una cuestión que aparece muy íntimamente relacionada con la de la corrupción, es decir, con el surgimiento de toda una cascada de escándalos que llevan al primer plano de la actualidad una situación de mucha gravedad: la de la financiación ilegal de los partidos (o ilegal, porque de todo ha habido). No es este un debate exclusivo de España, pues también se ha planteado en muchos otros países, como Italia, por ejemplo: recuerdo, al respecto que, ya hace muchos años, Gianfranco Pasquino se planteaba, tras la aprobación de la ley italiana de financiación pública, si aquélla iba a conseguir eliminar los mecanismos privados de financiación ilegal o si, por el contrario, la financiación pública se iba a añadir a la privada que ya venía existiendo, sin eliminar, por tanto, los mecanismos de financiación privada ilegal y clientelar.

Pues bien, en España el problema se plantea a partir de ese momento y la respuesta, tristemente, es que la financiación pública ha sido, con toda claridad, aditiva y no sustitutiva; es decir, que no ha venido a substituir los canales de financiación privada, de manera tal que los partidos se han financiado recibiendo grandes cantidades de dinero de manos privadas. No hay valoraciones...incluso las que se han realizado reconocen tener un grado alto de error, porque se trata, claro, de una materia muy opaca. Pero es obvio que se han recibido grandes sumas de dinero de financiadores privados. De manera que es ahí donde se ha planteado el debate: no se trata tanto de discutir si hay que combinar financiación pública y privada —lo que es generalmente admitido— sino de cómo han de combinarse; por ejemplo, si ha de mantenerse la financiación pública tal como ha funcionado hasta ahora o, por el contrario, debe restringirse.

Yo creo que la situación está bastante clara: hoy en día no se puede prescindir de la financiación pública, cuya eliminación sería suicida; además, esa financiación no ha tenido un montante económico escandaloso; en ocasiones parecería que hayan sido cientos de miles de millones, pero la cantidad total, vista hoy en la perspectiva de los años transcurridos desde la legalización de los partidos, es a todas luces una cifra «menor»; así se demuestra en el trabajo del responsable de finanzas del PSC, que la compara con lo que ha costado, por ejemplo, la refluotación de algunos bancos...se trata de cantidades ridículamente inferiores. Creo, por tanto, que ha de mantenerse la financiación pública, que es indispensable prever, por ejemplo, como gasto financiable el ocasionado con ocasión de un referéndum —por más que sea previsible que no nos veamos ya abocados a grandes referéndums—, pues el de la OTAN supuso un salto cualitativo en el endeudamiento de algunos partidos: el referéndum de la OTAN, es bien conocido, forzó a algunos partidos a recurrir a fuentes privadas de financiación, al no haber financiación pública prevista para la campaña generada por el mismo.

Deseo, en todo caso, dejar claro que deben establecerse límites efectivos al gasto y al crecimiento del gasto. Curiosamente —antes lo comentaba con Pilar del Castillo— la propuesta del PP —creo que es así, pues no lo recoge donde tendría que hacerlo— no ha establecido esta limitación consistente en que la financiación pública ha de crecer con arreglo a un índice objetivo (por ejemplo, el índice de precios al consumo). Digo «curiosamente» en la medida en que tal propuesta fue planteada en su día desde el punto de vista doctrinal por Pilar del Castillo, y pese a ello la propuesta popular...

Pilar del Castillo: Con poco éxito.

Roberto L. Blanco Valdés: Creo que el acuerdo respecto del tema de la limitación de gastos va ganando terreno. Como antes comentaba con el responsable de finanzas de IC, tal acuerdo se deriva de una razón fundamental, en la que me parece necesario insistir: hemos de ser conscientes de que a partir de un determinado momento el gasto electoral es un gasto de suma cero, es decir, el incremento por parte de todos a partir de un determinado punto no sirve para nada; el gasto de unos se compensa con el gasto de otros. El gasto electoral es un gasto que, permítaseme decirlo así, se autoalimenta, es necesario gastar más porque los demás gastan más. Siempre pongo el ejemplo que hace un rato comentábamos tomando café: si colocamos tres carteles —o tres vallas— y acordamos durante la campaña que esos tres carteles no se cambian, esos tres carteles producen el mismo efecto que si a lo largo de la campaña los vamos cambiando, los de unos por los de otros, 40 veces, con la diferencia de que en un caso habremos gastado cien, y en el otro cien multiplicado por 40. Por tanto, hemos de establecer límites.

En relación con la financiación privada —antes lo he apuntado— soy partidario de abrir la mano, en el sentido de regular con una mayor flexibilidad la financiación privada. Me parece que no sólo hay que permitir la financiación privada de personas físicas, sino también la de personas jurídicas. Esta última ha de estar limitada con topes máximos, bien en relación con el presupuesto total previsto para financiación pública, o con los ingresos previstos de un partido por vía de subvenciones... cuestión esta discutible, sobre la que no tengo un criterio cerrado, pues carezco de datos suficientes para apreciar las consecuencias en uno u otro caso. Pero ha de limitarse y además —y aquí se centra mi crítica esencial a la propuesta del PP— ha de ser pública, pues la publicidad, además de garantía de limpieza, tiene un marcado efecto pedagógico y es una fuente de formación básica de la opinión pública respecto de los partidos. Creo que esta es una cuestión decisiva. Por tanto, personas físicas y personas jurídicas, con un tratamiento fiscal que potencie la asignación de recursos privados a los partidos.

Terminaré ya con una reflexión de carácter general. Sea cual sea la ley que adopten las Cortes —ley que debería aprobarse, en todo caso, por consenso-, hay algo de lo que estoy convencido desde hace mucho tiempo: la ley no servirá para nada, en lo que se refiere a evitar los comportamientos irregulares, si no se cie-

rra un gran pacto nacional entre las fuerzas políticas en favor del juego limpio. ¿Cuál sería la ventaja de ese pacto? Sencillamente, frenar el deterioro de la imagen de los partidos, evitando llegar a situaciones como la italiana, donde el deterioro de las fuerzas políticas tradicionales ha conducido finalmente a que los aventureros de la política estén hoy decidiendo cómo será la futura Constitución italiana. Ayer hablaba con un colega calabrés, el profesor Silvio Gambino, quien me comentaba como en estos momentos la *Lega*, formada por un grupo de aventureros, está en condiciones de decidir cual será la Constitución que se aprobará en Italia. Yo creo que este será el beneficio fundamental que nuestros partidos podrían obtener de ese gran pacto nacional al que acabo de referirme: sin él no habrá nada que hacer. La mecánica de funcionamiento de la vida económica, la informatización, la ingeniería financiera hacen imposible acabar, si no se pacta así, con la financiación ilegal. Existe además algo tan sencillo como el maletín lleno de dinero que pasa de unas manos a otras. Es imposible, por mucho que se depuren los mecanismos legales de control, erradicar totalmente estas prácticas, de tal manera que la limpieza en la financiación ha de ser el fruto de un pacto nacional en favor del juego limpio, en favor de la financiación transparente de los partidos. Para ello creo que es necesario establecer limitaciones a los gastos y ampliar, de una manera razonable, las posibilidades de financiación privada. Gracias.

Josep M. Vallès. Ha arribat la professora Pilar del Castillo, presidenta del CIS i catedràtica de la UNED. Podem continuar la ronda d'intervencions ja iniciada, en les quals hem constatat:

- que la situació del finançament dels partits és percebuda com a insatisfactòria per la majoria dels actors polítics i socials;
- que hi ha sobre la taula política propostes de reforma amb elements acceptats per tothom, elements controvertits i absència d'algun altre element d'interès;
- que disposem d'informació sobre experiències d'altres països i sistemes amb problemàtiques similars, a partir de les quals podem enriquir el nostre propi debat.

En funció de les intervencions, intentarem anar centrant la discussió sobre els diversos aspectes del problema.

Pilar del Castillo, Catedràtica de Ciencia Política. Quiero comenzar agradeciendo a la Fundació Jaume Bofill su invitación a participar en estas reflexiones sobre financiación de los partidos políticos en España. Clara Riba y Albert Padró han presentado la ponencia central para el desarrollo de este debate en la que se sintetiza con gran acierto el estado de la cuestión no sólo en España sino igualmente en su perspectiva comparada, constituye una magnífica aportación al debate y deseo por ello felicitar a los autores. Es muy frecuente que la problemática sobre financiación de los partidos políticos se vincule a los fenómenos de corrupción política que ha conocido el sistema político español en el pasado reciente.

En mi opinión las causas explicativas de la corrupción superan con mucho, aunque no estén totalmente desvinculadas, los problemas de financiación de los partidos políticos. El debate, por tanto, de ese tema hay que deslindarlo de la reflexión mucho más amplia sobre la corrupción política sobre cuyo desarrollo habría que considerar, por ejemplo, factores contextuales de nuestro sistema político en la pasada década como la muy reducida competitividad interpartidista en nuestro sistema de partidos.

El debate sobre financiación de los partidos no comienza realmente hasta el inicio de la década de los noventa impulsado por la aparición de los primeros casos de corrupción política. En 1977 y el comienzo de los años noventa los temas relacionados con la financiación de los partidos, interesaban en el mejor de los casos sólo muy escasamente. Antes le comentaba a Josep M. Vallés que en 1983 envié un artículo a un periódico de difusión nacional sobre la ausencia de un sistema de publicidad de las contribuciones a los partidos, que me devolvieron con amabilidad con el argumento que en ese momento el asunto carecía de interés. Años después ese mismo diario me solicitó, y he publicado en sus páginas, diversas colaboraciones que abordaban el tema. Entre 1977 y comienzos de los años noventa el tratamiento legislativo de la financiación de los partidos conoció dos fases diferenciadas:

El primer periodo transcurre entre 1977 y 1985. El Decreto sobre normas electorales de 1977 reguló, como es sabido, la financiación electoral de los partidos y la ley de partidos de 1978 se ocupó de subvenciones ordinarias a los mismos. Ambos textos legales configuraron un sistema de financiación de los partidos de naturaleza mixta en el que se podían combinar tanto las contribuciones privadas, sometidas a muy escasas limitaciones, como las subvenciones públicas. Por otra parte, no se exigía la publicidad sobre las donaciones privadas y el origen de las mismas y el control sobre la contabilidad de los partidos era muy débil, tanto en su propia regulación como en la aplicación que se hizo de la misma.

En 1985, y especialmente en 1987 con la Ley de financiación de los partidos políticos, ese sistema se modifica profundamente al atribuirse un peso extraordinariamente dominante a la financiación pública de los partidos como consecuencia de imponer grandes límites a las contribuciones privadas. La razón para esa nueva orientación se puede encontrar en los debates parlamentarios que precedieron a tales modificaciones. Básicamente el argumento central se construyó entorno al «incentivo» que para la corrupción política podía suponer las donaciones privadas, de manera que para evitar esos riesgos era mejor que los partidos se financiaran sustancialmente con dinero público. La nueva legislación de mediados de los ochenta introdujo otras reformas que mejoraban el sistema de control de los partidos, competencia que quedaría atribuida al Tribunal de Cuentas. En cuanto a la publicidad del origen de las contribuciones, no se avanzó, sin embargo, mucho.

Al cabo de unos cuantos años, estamos en el periodo ya referido de inicio de la década de los noventa, el debate sobre la financiación de los partidos adquiere,

por primera vez, gran relevancia ante la opinión pública. Contrariamente a la dirección que habían tenido las reformas en la década anterior, se comienza a plantear la necesidad de fomentar el papel de la financiación privada a la vez que garantizar un sistema de publicidad de las donaciones. Ese debate, abierto entonces, está apunto de concluir legislativamente ante la inminente reforma de la ley de financiación de los partidos políticos.

En mi opinión, la nueva regulación debería orientarse según los siguientes criterios. En primer lugar tiene que ser una regulación simple. No puede haber una regulación que establezca una casuística tal que al final sean posibles mil y un caminos para circunvalar la ley. La financiación privada debería quedar exenta de limitaciones. El problema para nuestros partidos políticos no es el de una financiación privada desbordante sino por el contrario el de una financiación privada exigua que ha de ser estimulada; de ahí que sea aconsejable introducir fórmulas de bonificación fiscal tanto para las donaciones de origen privado como para las aportaciones de los militantes que al fin y al cabo tienen la misma naturaleza. El gran reto que afronta la financiación de los partidos ahora es como hacer efectivo el desarrollo de la financiación en el contexto de un sistema que exija la publicidad de las donaciones. No cabe duda de que recabar donaciones que no sean anónimas tendrá grandes dificultades, en muchas ocasiones por el simple hecho de que ser identificado con un partido político induce a temores de muy diversa naturaleza. No hay que olvidar que en la actualidad, y para evitar esa identificación, hay militantes de algunos partidos que prefieren no domiciliar bancariamente sus cuotas como militantes.

En síntesis, las demandas que tiene hoy la financiación de los partidos exige unas fórmulas de coexistencia de la financiación pública y la privada. La primera de las vías garantiza una base de partida a todos los grupos políticos en función de su fuerza electoral; a partir de ahí no se deberían limitar las donaciones privadas que los partidos puedan ir añadiendo.

Respecto de la financiación pública dos aspectos deberían ser revisados. Primero, distribuir las subvenciones entre los partidos, tanto electorales como ordinarias, según el criterio único de los votos obtenidos por cada formación y no de acuerdo con la referencia dual de votos y escaños como se ha venido haciendo. No hay razón para otorgar un valor económico distinto al peso electoral de cada formación política, por más que las pueda haber para conferirle distinta cuota de representación parlamentaria como se deriva de la ley electoral. En segundo lugar, la actualización del monto de las subvenciones ordinarias debería perder el carácter discrecional que tiene en la actualidad para pasar a actualizarse por imperativo legal de acuerdo con el correspondiente IPC anual.

Dos temas importantes quedan por tratar: la fiscalización de la contabilidad de los partidos y el régimen de sanciones. Respecto del primero se plantea la cuestión de la imposibilidad, bajo la normativa actual, de que el Tribunal de Cuentas fiscalice la financiación privada de los partidos y si ello no se lleva parece ciertamente complicado garantizar el principio de publicidad de las contribu-

ciones. Ante esta situación caben dos posibilidades: modificar la ley, de forma que el Tribunal de Cuentas pueda entrar en ese ámbito de financiación de los partidos, o crear un nuevo órgano de control lo que introduciría nuevas complicaciones. Sorprende en todo caso que en las distintas proposiciones de ley sobre financiación de los partidos este asunto se ignore.

En relación al problema de las sanciones, yo no sería tan drástica como Joan, quien penalizaría el escaño ante el infrincimiento de las normas. Considero que una importante sanción económica (por ejemplo la pérdida del 50% sobre la subvención a que se tuviera derecho u otras fórmulas) suponen ya una amenaza notable si realmente hay la conciencia de que puede llegar a ser aplicada. El problema es que en el sistema actual el Tribunal de Cuentas propone pero no dispone. No se sabe, por otra parte, muy bien quién es el que debe disponer, es decir hay indefinición sobre quien decide. En la perspectiva de una reforma creo que la capacidad decisoria debería radicarse en el propio Tribunal de Cuentas. De alguna manera se debería considerar vinculante la opinión del Tribunal, ya que de recaer en el Congreso los partidos en el fondo son juez y parte de una decisión, por más que ella se pudiera formalmente expresar a través de alguno de los órganos de la Cámara.

Por último, decía Joan Botella que las culturas políticas no se modifican a golpe de ley; es evidente. Pero también se puede afirmar que no son estáticas y que sus características más negativas o perjudiciales no tienen por qué considerarse inmutables. Es decir, pueden cambiar en direcciones más positivas y en esa tarea los partidos políticos desempeñan un papel fundamental. En el asunto que nos viene ocupando en esta jornada, si los partidos cooperan decisivamente, el sistema de financiación de los partidos funcionará, si no es así el sistema volverá a fracasar por más que se busquen fórmulas legales más adecuadas. Los problemas políticos se pueden asistir con ortopedias legales pero estas por sí solas no los resuelven, de manera que la voluntad de los partidos es de capital importancia para que efectivamente su financiación circule por senderos despejados de sospechas de corrupción o ilegalidad.

Joaquim Llach. *Secretari de Finances del PSC.* Aquí s'ha parlat ja dels nous projectes de llei, de les diferències que hi ha entre ells i ara ens acaben d'exposar tot un relat de dret comparat i jo intentaré parlar lliurement del que sigui. Hi hauria una segona part, que em va dir el Jordi Sànchez que estaria previst de deixar-la per a la tarda, i era trobar punts d'acord o confluència amb els projectes que hi ha. Ho deixem per a la tarda o en parlem ara?

Josep M. Vallès. A la tarda podríem formalitzar-ho, però si en aquest moment està en aquesta línia, no hi ha problema.

Joaquim Llach. Bé, doncs, no voldria ser gaire llarg, encara que tot això que s'ha dit aquí dóna per a molt. En primer lloc, la llei actual (3/87) des del meu punt

de vista no ha fracassat per ella mateixa, sinó pel comportament dels partits polítics. Jo no crec que la llei del 87 sigui una mala llei o una llei deficient. És una llei mixta que descansa sobre dues potes (finançament públic i privat). I així com el públic ha complert amb el que se n'esperava, el privat ha fracassat totalment. És a dir, no significa que sigui insuficient pel fet que cada ciutadà pugui aportar per any i per persona física 10 milions de ptes. i que a cada elecció encara pugui aportar 1 milió de pessetes més, i que cada empresa pugui aportar exactament el mateix, previ un acord dels òrgans dirigents d'aquella empresa. A més a més, encara preveu que d'ingressos anònims, n'hi podrien haver fins un 5% d'aquella quantitat que els pressupostos generals de l'estat destinin a subvencions a partits polítics; com que són uns 9.000 milions de ptes., un 5% són gairebé 450 milions de pessetes que podria tenir anònimament cada partit per any. Per tant, no és que sigui una llei insuficient, és una llei que tindrà algunes rigideses, però des del meu punt de vista, jo voldria destacar, sense voler parlar de la futura llei perquè estem davant d'una nova situació, que els partits ens hem d'imputar la nostra impotència en arribar al sector privat, tots. Si hem de tenir en compte l'única font d'informació que tenim els uns i els altres, que són els informes del Tribunal de Comptes, no hi ha cap partit polític des del 87 que en els informes oficials d'ingressos hagi manifestat mai que hagi tingut cap ingrés privat de rellevància. Per tant, des d'aquest punt de vista, una llei que descansava en un finançament públic i un de privat, el públic ha fet més o menys el que se n'esperava, el privat ha fracassat rotundament.

Hi ha hagut un comportament dels partits polítics que ha fet que s'hagi originat un estat d'opinió pública sobre el finançament que identifiqui finançament privat amb corrupció, per tots els casos de corrupció que coneixem i que han fet que, ens aquests moments, sentim la necessitat de reformar aquesta llei. Però jo ja us dic que per l'anàlisi de totes les propostes de llei presentades (després ja analitzarem quines són unes i altres i quines diferències hi ha), el que se'n diu el moll de l'os, una és exactament semblant a l'altra, és a dir, torna a descansar en el finançament públic i torna a descansar en el finançament privat. El públic, tots els partits polítics, llevat d'IC (és molt raonable que, en sentir-se doblement penalitzats tant per escons com per vots com pel repartiment proporcional, siguin defensors dels ingressos per vots i no per escons; altres partits que tenim la mateixa relació ens és indiferent), tothom defensa el mateix repartiment actual. Fins i tot hem copiat tots la literalitat de la llei anterior.

Quant al finançament privat, sí que hi ha una sèrie de divergències que van des de les posicions PP (partidari del finançament privat de persones físiques, jurídiques i anònims) i IC i el PSOE (partidaris d'aportacions de persones físiques). Entremig hi ha qui és partidari de persones físiques i jurídiques i no els anònims... etc. però, més o menys, el ventall és aquest.

Després, hi ha un tractament molt important. A mi m'agradaria deixar clara una cosa: això és una sessió a tomba oberta i jo parlaré absolutament a tomba oberta; a més a més, no només penso fer això, sinó fugir de prejudicis de partits

d'esquerra, tant pel que tradicionalment hem defensat els partits d'esquerra com el millor, com fent el mateix esforç de pensar el que tradicionalment han defensat partits de dreta... Hem de mirar de fer aquest esforç, perquè aquest és un dels problemes més importants que té la jove democràcia espanyola en aquests moments i es tracta de resoldre-la sense posicions gaire esbiaixades apriorísticament. Òbviament, tothom té la seva manera de pensar, la seva ideologia, i creu que una forma és millor que l'altra. Però per mi, la millor forma és la que solucioni el problema, perquè el que ens hem de preguntar és si els partits polítics són uns béns democràtics susceptibles de ser protegits. Com que crec que sí, penso que la protecció pública ha d'existir suficientment. Per exemple, la doctora Riba, en l'anàlisi que ha fet de dret comparat, ha exposat el cas alemany. El cas alemany és molt aclaridor, però també hi voldria fer algunes consideracions:

Primer: la legislació alemanya es va produir després d'un debat molt viu a la societat alemanya, que va provocar que l'any 92 el Tribunal Constitucional declarés inconstitucional una sèrie de preceptes de la legislació del finançament de partits polítics, sobretot en el que afecta a la igualtat d'oportunitat de tots els ciutadans de poder aportar als partits polítics. Es va fer una comissió encapçalada pel president de la República, qui va nomenar una sèrie de personalitats, la major part d'elles fora de l'àmbit estricte de disciplina de partits polítics. Aquesta comissió va fer el seu treball i les seves propostes. Les propostes van passar al Parlament alemany i no es va recollir ni una sola proposta d'aquesta comissió; els partits polítics van fer la seva. El debat que hi ha en aquests moments és que la llei que va sortir el 94 contempla molts elements d'inconstitucionalitat. No s'han atrevit a passar-la al Tribunal Constitucional perquè no hi torni a haver un altre cop sentència condemnatòria d'aquesta nova llei. Per tant, des d'aquest punt de vista, el mètode que es va seguir es va trencar en el mateix Parlament; és a dir, de tot el treball que va fer la Comissió, no en van fer pràcticament cas. Per exemple, si ens haguéssim de referir a això que s'esmentava abans, que pels primers 5 milions de vots cobren 1'30 marcs i a partir dels 5 milions 1 marc per any i per vot, jo diria, d'acord amb la sentència anterior, que és anticonstitucional perquè tots els vots han de valer exactament igual. Per tant, hi ha tota una sèrie de coses que han deixat interrogants. Però tingueu en compte una cosa, a mi em valen tots els exemples de tots els països, però nosaltres vivim aquí, tenim la nostra situació; a Alemanya la primera regulació va ser l'any 59, la nostra fa 10 anys. D'Alemanya, jo parlava fa 4 o 5 anys amb el secretari de finances del SPD que allora era alcalde d'Hamburg i parlàvem de tots aquests temes i dic: «Vosaltres, la relació alemanya del finançament públic-privat, com és?» «Home, nosaltres 70-30». «A favor de qui?» «Del finançament privat».

S'ha de tenir en compte que tan sols a la ciutat d'Hamburg el SPD tenia 30.000 afiliats, més que qualsevol partit català. I que el SPOE a Viena té 300.000 afiliats. Així es poden fer miracles. A Alemanya els sindicats tenen una força descomunal i a sobre ajuden els partits polítics. La desgravació fiscal pot arribar al 50% del mig milió de ptes. que podem aportar als partits. Com deies tu molt bé,

tots tenim els militants que tenim, que els nostres militants amb prou feines tenen per pagar el llum i gas de les agrupacions de les seves localitats. El PP i el PSOE deuen tenir 4.000 o 5.000 agrupacions per tot Espanya i les aportacions dels militants són testimoniales. Quant a les persones físiques, seria qüestió d'establir quin tipus de desgravació hi hauria d'haver, perquè la desgravació tampoc no és una cosa qualsevol; des del PP i IC que diuen que s'acolliran a la llei del mecenatge, fins a altres que desgravaven sobre la base imposable o altres que, com CiU al qual jo m'apuntaria ràpidament, directament de la quota. És a dir, vosaltres pregunteu als sindicats i a qualsevol fundació, a veure si la llei de mecenatge els ha representat cap increment. Per tant, un 10% de desgravació, res de res. Quant a la proposta d'alguns partits d'equiparar els ingressos públics als privats; és ara per ara inviable. Hauríem de tancar les portes. O sigui, és impossible; jo tinc un pressupost de mil milions de ptes. entre totes les federacions centrals i militants (perquè de privats no en tenim), doncs dec ingressar uns 200 o 300 milions de ptes. És a dir, el 30%. Però jo no puc prescindir ara de 200 o 300 milions de ptes., que desapareixerien si es volgués igualar públic/privat al 50%.

Josep Camps. CDC. Jo no sóc el responsable de finances, sóc el coordinador territorial de CDC i un dels que percep els problemes funcionals que generen les dificultats de finançament dels col·lectius locals i dels programes generals d'activitat del partit.

El finançament dels partits és una peça important entre els aspectes del seu funcionament, i és una qüestió que té un fort ressò social, però, en tot cas, a mi em preocupa com a instrument, i per això no és l'aspecte que més em preocupa; si em genera preocupació, és perquè no hi ha diners per fer tot el que volem fer. Remarco això perquè a l'hora de fer estudis comparats com els que s'han presentat, o bé a l'hora de plantejar-nos si al final hem de fer propostes de cara al finançament dels partits, jo coincideixo amb aquells que defensen que el que realment és important és tenir present *què és un partit i quin paper juga en el nostre sistema*. També hem de tenir en compte quina és la situació d'aquí. El gruix de la cultura democràtica d'aquest estat afecta molts aspectes de la dinàmica dels partits. Per exemple, jo, que sóc el responsable del programa d'afiliació de CDC, sé com creixem, però també les dificultats que tenim per fer-ho més i que les tenim perquè la realitat dels partits a casa nostra, en relació a la societat, és una determinada que ve donada per moltes raons, com poden ser que els partits en realitat siguem molt joves, que durant molts anys hem estat dimonitzats... Això ha creat una cultura política general que es trasllada al funcionament dels partits i que ens porta a situacions quasi paradoxals; per exemple que, sent com som entitats de bé públic, quan nosaltres plantegem desgravacions fiscals per als partits, sembla que demanem privilegis. Sempre patim les conseqüències d'aquesta mena de joc una mica hipòcrita entre voler uns partits molt nets, però a l'hora regatejar

1. Vegeu referències bibliogràfiques.

que rebin massa diners públics. Per tant, a l'hora de fer l'anàlisi, hem de tenir en compte quina és la base social sobre la qual es mouen els partits i quin és el seu gruix polític.

Un altre aspecte que voldria remarcar és sobre el finançament públic, que encara que és el més ben resolt, tampoc no ho és del tot. Els col·lectius locals de tots els partits van tirant endavant gràcies a les aportacions dels nostres grups municipals. Els grups municipals reben diners dels ajuntaments a través d'assignacions per al seu funcionament i que permeten tirar endavant la vida i la política dels partits als pobles. Però aquestes assignacions presenten problemes de regulació de cara al finançament dels partits. A l'hora de plantejar-nos, aquí, el finançament públic, hem de pensar també en aquest finançament municipal i que quedin solucionats els problemes que planteja actualment.

Salvador Goya. *Coordinador d'Administració i Finances d'IC.* Hi ha algunes qüestions, potser alguna de menor, llàstima que en Marc no hi sigui. Jo diria que en el seu paper hi ha algun petit error, quan fa la valoració del projecte d'IU-IC. Diu que prohibeixen l'aportació a partir de 5 milions i això no és veritat; les prohibim totes, no a partir de 5 milions. Però com que teniu el projecte al davant, veureu que hi ha certs errors; sobre les aportacions jurídiques, nosaltres tampoc no hi estem d'acord. No ve al cas, però potser és bo clarificar-ho; us recomano que mireu el document i veureu que allí hi és amb més claredat.

Algunes qüestions: la primera és que m'ha preocupat, en escoltar això, una certa música com si el tema de la corrupció estigués lligat al finançament públic, i jo crec que això no és una valoració encertada. Perquè caldria començar per dir què entenem per corrupció, si l'entrega no reglada o no legal de recursos als partits o l'entrega legal per modificar la seva actuació política. Aleshores, podem entendre, quan mirem el fenomen alemany, que busca l'equilibri; el busca a l'hora d'establir el finançament públic, però no posa límit al privat; és a dir, les aportacions petites li serveixen per a l'equilibri, però com que accepta que siguin molt més grans, *de facto* el desequilibri és notable; rep molts més diners privats que públics. I es podria arribar a pensar que com que està legalitzada l'entrega de diners, no cal fer la primera fase de la corrupció, és a dir, donar diners no legals. Llavors, crec que és una reflexió més de fons: què vol dir corrupció i per què es produeix? Això va lligat a una situació que ja han repetit dos companys: no es pot analitzar el funcionament dels partits des del punt de vista de la corrupció, de l'eficàcia, de la burocratització, estrictament analitzant el sistema de finançament. Cal situar-lo en quin país estem, en quin model de democràcia i quin paper assignem als partits polítics. És curiós que la Constitució diu les característiques dels partits polítics, però després no els declara d'utilitat pública; és un d'aquells misteris que porta que hi hagi aquestes dificultats, i és una qüestió que caldria resoldre. Jo crec que el finançament va estrictament lligat al model democràtic que tenim. La postura nostra és de primar en la situació espanyola i en altres una primàcia del sistema de finançament públic en la mesura que és millor controlat; si es vol, aquí

podríem parlar del Tribunal de Comptes, delegació de funcions del Tribunal de Comptes cap a la Sindicatura de Comptes, quin paper han de jugar, o estrictament si la Sindicatura de Comptes ha de tenir funció quasi subsidiària en temes molt concrets de tipus econòmic... que també és un desenvolupament del model d'estat, és a dir, que hi ha un Tribunal de Comptes que no compleix les funcions que hauria de complir.

Hi ha un altre punt que és absolutament de fons. No és el mateix parlar de finançament regular ordinari que del finançament de les campanyes electorals. I si observem el desenvolupament del creixement del deute en els partits polítics, podem observar en quin moment es produeix el creixement important del deute dels partits: és en el moment de les campanyes electorals, no ho genera el funcionament ordinari dels partits; aquesta és una qüestió que cal retenir, perquè no podem identificar mimèticament els dos finançaments. Jo podria explicar el que hem fet a IC: l'Escolar amb qui he treballat durant un temps ho ha viscut en directe, des d'una situació d'un endeutament de la nostra organització que és una formació política modesta, important des de fa 4 anys, a una situació en aquest moment de quasi no endeutament. D'IC podríem dir que no té endeutament, que ha sanejat les seves finances, i la clau ha estat en les campanyes electorals, car les campanyes electorals no podien ser l'embogiment en què en aquest moment han caigut. Hem situat la despesa electoral estrictament basada en la mitjana de les 4 o 5 enquestes més importants i a l'enquesta del CIS. A partir d'aquí hem definit quina era la quantitat màxima que podíem gastar com a partit i ho hem executat rigorosament. Això s'ha traduït en 4 anys en els quals hem tingut moltes campanyes electorals, hem passat de tenir un deute de 200 milions de ptes. a tenir-ne un de 17. Això porta a la reflexió que cal actuar de manera diferenciada sobre les dues qüestions: què vol dir finançament ordinari? què volen dir les campanyes electorals? Són dues coses completament diferents i cal separar-les. Si volem parlar de finançament, parlem de quines campanyes electorals volem tenir en aquest país, perquè aquesta és la clau. És conegut que en aquest país hi ha hagut corrupció individual per altres raons molt importants. Fa més soroll allò dels partits polítics, i podem dir des de la tranquil·litat que a IC no en tenim i aleshores ho podem dir amb prou claredat.

Un altre punt és el que deia la companya Ribas respecte que el finançament pot portar a una burocratització o enquistament d'aparells de partit si el seu finançament públic és potent. Això dependrà de la normativa interna, de la capacitat de situar incompatibilitats, durada de mandats... no solament públics sinó interns, i establir els mecanismes que, primant un finançament públic transparent, com a instrument de gestió pública, evitin l'enquistament. En conseqüència, cal combinar aquestes qüestions. Díficilment es pot donar la culpa a una cosa o una altra; caldrà repartir-la. I, finalment, cal ser capaços de trobar un equilibri entre la professionalització de la política d'aparells i el voluntariat en els partits polítics; això també dóna una limitació a la possibilitat de despesa. Nosaltres, d'això, no en tenim ni idea, som una formació política bastant més modesta que el PSC. El

pressupost central nostre és de 300 milions de ptes. l'any, la proporció és 80-20, no 70-30.

Jesús Maestro. *ICPS.* Jo només volia dir, en relació al tema del finançament dels partits polítics, que coincideixo en part amb tot allò que fa referència a la necessitat de resoldre'l d'una vegada; aquesta llei pot ser una oportunitat immillorable per fer-ho. Ara bé, només una petita aportació sobre el punt d'avançar cap a un finançament més privat; que els partits s'espavilin cada cop més és una necessitat, car han de dependre menys dels pressupostos públics. Cal tenir present, però, que en tots els sondeigs els partits són la institució pitjor valorada, la gent els percep de manera molt negativa. Aleshores, quan es demana que es financin per si mateixos, que no tinguin tant d'accés als pressupostos públics, hem de tenir en compte que la maquinària dels partits té un cost i que la quantitat d'afiliats, no ja de militants, sinó d'afiliats que tenen els partits, és mínima. Una formació com ERC, amb centenars de seus territorials, té al voltant de 6.000 afiliats; si no hi ha finançament públic d'alguna manera, a través de pagaments per resultats electorals, per escons, per als seus parlamentaris, finançament públic, en una paraula, no pot dur a terme els seus objectius, no ja polítics, sinó socials i institucionals. Els partits polítics tenen una funció consagrada en la Constitució. Caldria preguntar-se com es duu a terme aquesta tasca constitucional si no hi ha una font de *subvenció* pública.

Des de determinats sectors, en especial des del PP, s'exigeix una major presència de les aportacions privades en el finançament dels partits, la qual cosa teòricament beneficiaria tothom i seria quelcom més just i net. Ara bé, em sembla una mica girar els ulls d'allò que és la realitat. Quan es comenta que hi ha d'haver unes aportacions privades, fins i tot anònimes, la primera pregunta que em ve al cap és quines seran les contrapartides que *cobraran* els aportadors *anònims*, quin serà el retorn que rebran els donants, a més de ser evident que només seran unes poques formacions polítiques les que tindran accés, de manera substancial, a aquesta mena de finançament. Em sembla que, més que aclarir el finançament dels partits, això afegeix un altre element de confusió, d'obscurantisme i de possibilitat d'existència de relacions caciquils.

Una altra qüestió que es comentava, no només sobre despeses ordinàries, sinó també les despeses extraordinàries en moments electorals. En aquest país hi ha eleccions cada dos per tres, els partits polítics són màquines de fer eleccions. No hi ha manera de regularitzar, no sols la vida política normal, habitual, d'un partit, sinó la vida econòmica en un país on cada any hi ha eleccions, i algun any n'hi ha hagut dues; això descontrola absolutament el funcionament de qualsevol formació política.

Només vull afegir una cosa: de l'aportació de la proposició de llei d'IC i IU em sembla molt interessant la menció que fa de l'Institut de Crèdit Oficial; em sembla una aportació molt positiva i que s'hauria de recollir en la ponència final o en la llei que surti finalment del Parlament.

Joan Botella. Moltes gràcies. Canvio una mica de torn, perquè volia tornar cap a la discussió de la ponència inicial, tot i que té a veure amb el que ha anat sortint fins ara.

La primera cosa és que en aquest conjunt de temes, hi ha diversos plans, que cal distingir molt bé: una cosa és el problema del *finançament dels partits* (amb aspectes diversos, com ara la seva suficiència, la seva licitud, etc.); una altra cosa són els fenòmens de *corrupció*; i una cosa diferent són els supòsits d'estricta *delinqüència*. I cal distingir entre aquests diversos elements, perquè òbviament no són el mateix, i en aquest terreny cal evitar la confusió. El responsable polític que es posa diners a la butxaca és diferent d'aquell que requalifica sòl a canvi del finançament de la seva campanya. Dic «diferent», no necessàriament «menys culpable»; però és evident que no podem tractar idènticament fenòmens diversos.

Jo crec que això és important, perquè la utilització d'indicadors com ara el grau d'escàndol o de protesta social contra les corrupteles, com una aproximació al bon o mal funcionament d'un sistema em sembla que pot portar a error. La valoració d'un mecanisme legislatiu o normatiu no pot basar-se només en això: una cosa és que la regulació sigui molt «forta», molt enèrgica, i una altra és saber si aquesta regulació s'aplica o no. La gran novetat a França no és que la regulació s'hagi reforçat, sinó, sobretot, que s'hagi començat a aplicar: aquesta és la novetat fantàstica.

La qüestió important és que l'objectiu de la llei no pot ser moralitzar (com ens podria dir bé el professor Malem). El que hi ha és que, d'entre un conjunt de principis i criteris (i l'inventari que se'ns ha presentat em sembla un inventari raonable), se'n poden fer diverses ponderacions, diverses combinacions, i és aquí on el sistema existent a cada país fa una certa opció.

La segona gran qüestió és que parlem de tot això sense parlar de quantitats; aquí falta una operació important, que és la d'estimar quant representa tot això, quants diners costa el manteniment i el funcionament del sistema de partits. En els primers anys de l'etapa democràtica vaig fer unes estimacions, amb resultats força contundents: el sistema democràtic era molt més barat que el «movimiento nacional». Les seves jerarquies, els «jefes locales» i «provinciales» del Movimiento, etc., costaven molts diners. I dic això, perquè aquí hi ha una opció bàsica sobre què es desitja: un sistema democràtic és car. Pot ser-ho més o menys, però val la pena recordar que una dictadura ho era més.

Tenim en aquest punt —quant es han de fer els partits, i quant ens hi hem de gastar—, un buit important, com és l'absència d'una llei de partits digna d'aquest nom. La llei actualment vigent, la del 1978, és una llei preconstitucional, promulgada deliberadament el dia abans de l'entrada en vigor de la Constitució, perquè així, entre altres coses, s'escapava d'incorporar al seu contingut els principis constitucionals de regulació dels partits. Una llei actualitzada hauria d'especificar alguns elements sobre quines activitats han de desenvolupar els partits, quines obligacions tenen, etc.; és a dir, quins són els elements que els fan incórrer en costos i tindriem, per tant, una aproximació al que podríem considerar el «pres-

supost mínim d'existència i activitat d'un partit.

Mentre això no hi sigui, parlem de finances dels partits exclusivament sobre la base dels seus deutes, dels seus dèficits. I, tot i que comprenc els plantejaments que feia fa un moment en Llach o d'altres (els partits estan en situacions difícils, baixa afiliació i militància, excessives convocatòries electorals, etc.), crec que hauríem de posar en primer pla el que és la veritable funció dels partits, com és la comunicació amb la societat; l'establiment regulat de la possibilitat d'una comunicació permanent, de fer-se sentir. Per exemple, en l'estudi de Clara Riba i Albert Padró, Gran Bretanya i Països Baixos sortirien en una mateixa categoria. I, efectivament, si comptem aportacions dineràries en metàl·lic, surten situacions similars; però la qüestió és que a la televisió neerlandesa els partits (tots els partits) apareixen amb regularitat, en programes setmanals, per explicar-se i donar els seus punts de vista; això seria quelcom inimaginable per als britànics. Surten a la mateixa categoria per coincidència, però les diferències són enormes entre un país com Gran Bretanya, on la política és un joc sense regles, i els Països Baixos, on es creu que és indispensable donar a tothom les mateixes oportunitats.

Les variacions entre països em porten a l'altre aspecte del vostre treball que volia comentar; en definitiva, la taula amb quatre «caselles», on definiu un dels eixos com un eix de regulació del problema. Personalment, dispenseu-me, tendria a interpretar l'ordenació dels països en altres termes: es tracta, bàsicament, del *mapa religiós d'Europa*: tenim, en un extrem els països de catolicisme fort, dur; després, els països amb predomini protestant; i, en un altre grup, els països «laics». I em sembla que la religió (amb el que implica de visió sobre la «cosa pública», de concepció del bé i del mal, etc.) té a veure amb el que ens ocupa. En els països protestants, l'acte de pecar, de fer «coses mal fetes», és molt greu: allà no hi ha confessió, i els pecats no es perdonen. En canvi, els països catòlics són socialment molt més hipòcrites (sempre hi ha una segona oportunitat, i una tercera, i ...). ¿Què vol dir això? Que als Països Baixos o als països escandinaus hi ha un estímul «cultural» molt intens cap a «portar-se bé» i seguir les regles, ja que és fàcil creure que els altres també ho faran; en els països de tradició catòlica dominant és un estímul que no existeix, simplement perquè manca la confiança.

Ja sé que això pot semblar una broma, però crec que aquest tipus de problemes van lligats molt directament (encara que sé el que penseu metodològicament) a les cultures polítiques dels diversos països. En el nostre cas, la gent s'apunta poc als partits; la idea d'un registre nominal i públic dels membres o simpatitzants dels partits, on s'inscriguin les aportacions econòmiques que rep cada partit em sembla inviable: el dia que això s'aprovés, els afiliats es donarien instantàniament de baixa dels partits, i aquests s'haurien d'inventar una comptabilitat paral·lela per inventariar les aportacions autèntiques.

Les cultures polítiques no es canvien per llei. Són quelcom molt sòlid, molt durable, que només es modifiquen a la llarga.

L'últim aspecte a propòsit de la futura Llei seria l'existència d'un sistema de control i de sancions serioses. Control: cal adonar-se que el Tribunal de Comptes

no solament és ineficaç, com a òrgan de control, sinó que és inadequat. El Tribunal de Comptes està dissenyat a la Constitució i a la seva Llei reguladora per fer una altra cosa, com és supervisar la despesa de les administracions públiques; en canvi, no està dissenyat adequadament per mirar els comptes dels partits; i per això ho fa malament.

Sancions: Cal un sistema segur de sancions serioses. «Segur» vol dir fiable, vol dir la certesa de la seva aplicació. I «serioses» vol dir que piqui, com acaben d'introduir a França, on més els dol: la pèrdua de l'escó. «Vostè ha estat elegit sota un sistema de finançament il·lícit? Doncs, es queda sense». En un sistema de llistes com el nostre això podria ser més complicat, però em sembla més eficaç que les consideracions sobre el règim fiscal, límits, desgravacions, etcètera; si això és important, ho és només en tercera derivada.

Roberto L. Blanco Valdés. Yo haré una intervención muy corta porque los organizadores han tenido la gentileza de darme un turno. Voy a centrarme exclusivamente en lo que parece ser una convicción generalizada: financiar privadamente un partido es malo o ilegítimo en el sentido que el partido financiado privadamente es un partido que va a actuar exclusivamente en defensa de los intereses de su financiador. Esto es mentira. Lo que es ilegítimo es que la financiación privada llegue a tener tal volumen que pueda actuar como elemento autónomo en la competencia política. De existir esto, es intolerable, habría que corregirlo, limitando la aportación privada. Hay una necesidad de pedagogía política en relación con este tema. Habría que insistir ante la opinión pública que la financiación privada de los partidos es legítima y que forma parte del juego democrático. Con toda seguridad habrá que considerar algún límite a este tipo de aportaciones y garantizar una total transparencia de las mismas. Muchas gracias.

Vicenç Escolar. *Director del Mercat Institucional de la Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona.* La nostra presència en aquest Seminari és més per escoltar que per opinar, encara que a la Caixa li agradaria que es pogués debatre sobre la dualitat que es presenta en el finançament dels partits polítics, entenent com a tal, en primer lloc, el finançament de les despeses electorals i, en segon lloc, el finançament dels partits polítics des d'un punt de vista operatiu (del dia a dia). En tots dos casos, però si cal més en el segon, és essencial la transparència de la informació així com mesures de control extern.

Hem sentit que la fiscalització dels partits polítics és competència exclusiva del Tribunal de Comptes i que aquesta a més de ser feixuga no està actualitzada en el temps; per tant seria, des del nostre punt de vista, molt important establir la figura d'entitats auditores que fossin col·laboradores de l'esmentat Tribunal de Comptes, la qual cosa ens permetria fer un seguiment i comparació acurada de la situació financera de totes les formacions polítiques.

Aquesta última reflexió ha estat propiciada per algun participant de la taula, que ara no recordo, la qual cosa indica que no seria una proposta rebutjada pel

sistema. Seguint la mateixa reflexió, el Tribunal de Comptes o una altra entitat pública podria ser responsable de tenir una base de dades respecte al nivell i característiques d'endeutament de les formacions polítiques que hauria d'estar a l'abast de tot sistema financer.

Respecte al finançament de les despeses electorals, com bé ha comentat el senyor Goya, representant d'IC, té en principi una solució més fàcil, perquè la subvenció està en funció dels resultats; per tant, el problema és resoldre si les fonts d'informació són correctes; per exemple, les tres últimes enquestes d'intenció de vot publicades a més de l'elaborada pel CIS, la mitjana de les quals ens donaria un resultat possible bastant acurat, a partir d'aquí l'entitat financera decidirà quin risc vol córrer. Això que sembla fàcil es complica quan les entitats financeres tenen una cobertura d'oficines molt àmplia i, per tant, molts punts als quals els diferents estaments de les formacions polítiques es poden adreçar. Si l'entitat financera té alguna dificultat de coordinació, es podria trobar en duplicitat de finançament. Respecte a això, he cregut entendre que el representant d'Iniciativa per Catalunya proposava que alguna entitat de finançament públic (ICO) pogués centralitzar el finançament dels processos electorals. Sobre això la nostra opinió és positiva, si això comportés control i rigor de manera que la resta d'entitats pogués participar d'una manera sindicada en l'esmentat procés, ja que el problema no està en el finançament, sinó en els límits on aquest es pot portar a terme; a més, aquest sistema incorporaria una defensa a les pressions que es poden rebre en funció de les diferents magnituds i poder de les formacions polítiques.

Un altre punt en el qual volem expressar la nostra opinió, és el que es refereix al deute històric, tema que per no ser homogeni es fa difícil de tractar en una normativa general, posat que hi ha formacions polítiques que no en tenen. Com a idea pensem que una forma possible de resoldre-ho fóra que, dins de les partides pressupostàries destinades al finançament dels partits polítics, n'hi hagués per un temps determinat una que fos finalista i de la qual fossin partícips tots, tant si tenen deute com si no. Les formacions que tinguessin el problema podrien pactar amb les entitats financeres afectades la forma de redimir el seu deute i les que no, podrien gaudir de la seva bona administració.

Enric Faus. *Caixa de Catalunya.* M'adhereixo totalment al que ha dit Vicenç Escolar. Simplement, m'agradaria remarcar dos aspectes: El primer és que aquest tipus d'operacions financeres no són les que les entitats perseguim amb més interès. En segon lloc, ens amoïnen els plans d'habilitat i les garanties que acompanyen aquestes operacions. Finalment, voldria fer una última observació sobre la possibilitat que les operacions d'aquest tipus tinguessin el suport de l'ICO. Per a nosaltres seria extraordinari. Una altra qüestió és la viabilitat real d'aquesta possibilitat.

Jordi Cornet. *Secretari de Finances del PP.* Crec que el punt més feble és el tema de la publicitat de les donacions. Com sabeu, el nostre grup planteja a la nova llei la possibilitat que les donacions siguin anònimes, coincidint amb les

posicions de CiU. Per quin motiu defensem l'anonimat? El nostre criteri és assolir que els partits ens puguem finançar privadament. El problema és com compatibilitzar el finançament privat amb la publicitat del mateix finançament. No ens podem enganyar, al nostre país hi ha molta gent que mai no et donarà un duro si ha de sortir a una llista pública. Possiblement per por que canviïn les troques i llavors se li exigeixi alguna cosa. Però també perquè tampoc no li interessa sortir en cap llista. En qualsevol cas caldria considerar que els donatius podrien tenir una major acceptació de la ciutadania si això comportés un incentiu fiscal.

Llavors, quina és la solució? Jo coincideixo en dos punts. Primer, avui el problema dels partits no és que no hi ha finançament. Desgraciadament existeixen molts donatius, el problema és que no se'n fa publicitat ni surten als comptes. Per això una nova llei ha de tenir l'objectiu que els comptes puguin quedar clars. És a dir, si fins ara el problema és que hi ha unes limitacions de donatius i la gent no paga o no dóna legalment perquè no vol sortir a la llum pública, fem una llei on la gent pugui donar en l'anonimat. Què implicarà això?. Implicarà que automàticament els partits comptabilitzaran aquests ingressos.

Després entràvem en el problema que alguns plantegen en el sentit que si s'accepten els donatius anònims, es podria plantejar un problema de clientelisme entre el que dóna i el partit que governa. No ens enganyem, aquest problema no es controla coneixent la font de finançament. El problema es pot controlar quan es genera, és a dir, quan hi ha una requalificació que no té una coherència política ni una necessitat aparent. Quan hi ha una sèrie d'actituds polítiques que denoten que hi ha interessos creats, opacs, no públics. Aquests és el problema. No ens enganyem, que nosaltres aprovem una llei de finançament anònima no provocarà que apareguin més interessos o interrelacions. Les interrelacions existiran en el futur igual que avui. En canvi, si entrem en una línia sabent el que tenim, d'autorització de les donacions anònimes, podrem aconseguir que potser els partits es financin, que el finançament i realització comptable dels donatius reals quedi reflectit. I això, com a primer pas, és molt. Al cap d'un temps ja aconseguirem un altre objectiu.

En aquesta línia, vull insistir que el problema per als partits no es tant el debat sobre la publicitat o no de les fonts de finançament, sinó que el ciutadà ha de veure que els partits som nets. Ens fa molt més mal la imatge que de vegades es dóna amb els escàndols que relacionen els partits amb el suport a interessos particulars o privats.

Veurem si la llei és bona al llarg del temps. I això ho veurem si soluciona els problemes que s'han plantejat. Què busca aquesta llei de finançament de partits? Un finançament òptim? Aconseguir que la comptabilitat dels partits sigui real, en funció d'allò que ingressen o gasten? O busca evitar la corrupció? Si és així, hem d'entrar en altres àmbits on es generen uns interessos particulars per sobre d'uns interessos públics.

Jorge Malem. *Filosofia del Dret.* Justifico el estar aquí por el deseo de aprender, nada más. Yo creo que, por ejemplo, todos dicen que tiene que haber una

financiación de los partidos políticos que sea mixta y la única discusión es si se le va a poner límites o no a la financiación privada y si ésta va a ser o no anónima. Hay muchos argumentos en favor de la publicidad, pero hay un argumento muy fuerte en contra, que es el derecho a la privacidad. Es decir, si me preguntas por quién voto, te lo voy a decir, pero te lo voy a decir porque somos amigos; pero si no es por eso, nadie está obligado a decir a qué partido pertenece ni a decir con qué contribuye a sus ideas políticas y esto es buen argumento en contra de la publicidad. Porque, ¿qué supone la publicidad? Supone hacer explícito algo que son convicciones personales por las cuales nadie puede ser juzgado, y en segundo lugar, supone algo aún más perverso y es que existe una línea de continuidad entre quien da dinero a un partido para alcanzar determinados intereses. ¿Es por esto que se exige la publicidad? ¿Por qué presuponemos que existe esta línea de continuidad? Si esto es así, si hay verdaderamente una relación causal entre el dinero que doy a un partido y los intereses que ese partido se va a tomar por mis propios intereses, miren ustedes, la publicidad no sirve para nada. ¿Por qué? Porque yo voy a lograr mejor que ese partido salvaguarde mis propios intereses a través del anonimato. ¿Para qué voy a hacerlo público? Prefiero como se da en Argentina hoy, hacer donaciones anónimas, no extralegales o ilegales vía corrupción.

Entonces, yo creo que, si lo que queremos es que se sepa quien dona dinero a los partidos, tenemos el problema de la privacidad y el problema de no evitar de ninguna manera casos claros de corrupción, corrupción entendida como el político que toma decisiones en contra de las que debería tener por alguna compensación de algún tipo (económica...). No sería un acto corrupto aquel que defiende determinados intereses económicos; no sé si sería legítimo, pero al menos no sería corrupto.

Si esto es así, ¿qué consecuencias se podrían sacar para los tipos de control? porque nadie dudaría que tiene que haber un control estricto sobre los fondos públicos; es decir, si el Estado da dinero, hay que controlarlo para que se gaste conforme a los fines para los cuales han sido otorgados. Además, respecto a ese tipo de dinero, no creo que haya mayores problemas de control, pero yo no estoy tan seguro que se deberían controlar tanto los fondos privados, es decir, lo que se recibe con financiación privada. ¿Por qué? Que cada partido gaste como quiera y que disponga como quiera de todos los fondos privados, ya sabrá como asignarlos eficientemente, no perdamos el tiempo controlándolos. El peligro inmediato de éstos, ¿cuál es? Crear una burocracia interna en los partidos que profesionalice en demasía estructuras internas. Bueno, pues, ¡peor para ese partido! ¡Ya sus militantes le pasaran factura! Eso no me preocupa. Pero, ¿por qué hacerle control de esos fondos que recibe de financiación privada? No hay ninguna razón. Que los gaste como quiera. Estoy planteando la cuestión de forma bien radical para que haya discusión, ¡eh! En ese sentido, yo estaría de acuerdo con donaciones anónimas sin limitaciones y, además, porque si sostenemos las donaciones anónimas sin limitaciones, el control, o el pretendido control, es con-

tradictorio. No se puede hacer control si las donaciones son anónimas, porque inmediatamente se tiene que llevar un registro, y además, si es anónimo, no se puede controlar qué cantidad es la que se donó. No puede haber control. Así que yo propondría también como dos líneas de contabilidades. El factor de privacidad sería el mismo en el sentido que uno podría hacerlo por analogía o extensión respecto de ciertas personas físicas que puede que no les interese que se sepa a qué grupo apoya una empresa, y eso ¿por qué? Probablemente por eso que ya se ha dicho por acá, puede ser que en el futuro a esas empresas les toque licitar frente al Estado gobernado por un partido de izquierda; entonces, ¿por qué no vamos a respetar su privacidad? Esto es una cuestión de analogía.

Marc Carrillo. La primera qüestió a què volia referir-me era amb relació a la part de la meva exposició sobre la proposta d'IU-IC en la quals s'ha produït un lapsus que passo a corregir. Efectivament, segons el que estableix la proposició de llei d'aquesta coalició, els partits polítics no podran acceptar o rebre aportacions anònimes ni aportacions de persones jurídiques, sense que —i és aquí on hi havia un error— aquesta prohibició s'estableixi a partir d'una determinada quantitat. Altrament dit, la prohibició a les aportacions anònimes i de persones jurídiques és absoluta.

Voldria fer ara algunes consideracions generals sobre el que fins ara s'ha dit, atès que he estat el primer a intervenir. Jo he fet abans una exposició descriptiva i no valorativa; ara, però, sí que introduiré algun element en aquest últim sentit. Concideixo amb Llach que una llei pot solucionar en part els problemes del finançament dels partits, però certament, no és l'únic instrument per barrar el pas, per impedir l'existència de corrupteles, de violacions de la llei...; sens dubte cal enfortir una cultura política de respecte per la cosa pública i l'interès general; ara bé, per promocionar aquesta cultura, crec que una llei millor que l'actual pot ajudar a fer que tothom sàpiga a què atènr-se sobre les fonts de finançament dels diversos partits polítics; que el conjunt de la ciutadania pugui ubicar a cada força política en el lloc on cregui convenient i, certament, la forma de finançament que li proporcioni recursos per concórrer a les eleccions ha de ser un element a tenir en compte. Al capdavall, l'electorat pot tenir més dades per pronunciar-se.

Sobre els criteris de finançament, constato que hi ha coincidència majoritària; tanmateix voldria retenir l'atenció sobre la proposta de finançament que ha fet Pilar del Castillo i que, d'altra banda, és prou coneguda pels seus darrers escrits. D'acord amb la Constitució, que és una perspectiva que no hauríem d'oblidar, els partits polítics són, efectivament, associacions de dret privat però que el contingut de l'article 7 els atribueix unes funcions de naturalesa pública. En aquest sentit, segons el teu criteri, que pregona no establir límits a les aportacions privades, que el partit s'ha d'espavilar a trobar fonts de finançament, etc.; en quina mesura creus que d'aquesta manera podria incidir-se negativament sobre el principi d'igualtat?. Poso com a referent el cas alemany i la sentència que en aquest dictà el Tribunal Constitucional. Més concretament; sembla evident que en el marc del pluralisme polític hi ha partits que d'entrada poden disposar de vies de finançament privat en quantitats notablement superiors a les que puguin obtenir altres

forces polítiques amb representació parlamentària o sense. Per poder concórrer amb suficiència a la confrontació electoral, un partit ha de gaudir d'un suport material que li permeti disposar de la infraestructura necessària perquè el seu missatge polític arribi amb claredat a l'electorat; o, si més no, que les condicions mínimes per participar políticament siguin similars per a totes les forces polítiques a fi de preservar el pluralisme polític. Amb aquesta finalitat, entenc que la futura llei de finançament hauria d'introduir alguns elements correctius; és a dir, alguns principis de discriminació positiva sobre les fonts de finançament privat que —no s'oblidi— són les més importants. L'aportació que ha fet la jurisprudència alemanya d'introduir factors de compensació per evitar desigualtats discriminatòries crec que és una solució a tenir en compte en un àmbit polític de liberalisme democràtic com és el que ens envolta. Perquè em sembla evident que no és la mateixa situació la d'un partit que ja d'entrada incideix en la campanya electoral en condicions precàries. Si això és veritat —i jo crec que sí— la capacitat d'influència que pugui tenir en la vida política —i no solament en els períodes electorals—, la capacitat de poder incidir en el pluralisme, la capacitat per convèncer determinats sectors socials i guanyar-los a la seva causa, no serà la mateixa que la que disposi una altra força política que des de l'inici té al seu abast mitjans de finançament molt superiors. Des d'aquesta lògica, sóc de l'opinió que la futura llei, com a instrument democràtic de coerció pública, hauria de preveure aquestes desigualtats i posar-hi remei per evitar que esdevinguin un factor de discriminació. Especialment en un context com el dissenyat per la Constitució espanyola que és tributari del constitucionalisme liberal democràtic on els valors de llibertat i igualtat tenen especial rellevància.

La comparació que s'ha fet amb el dret a l'ensenyament pot ser suggeridora, però és una comparació reductiva, perquè el dret a l'educació afecta les persones individualment considerades i no els grups. Les possibilitats d'incidència del grup —del partit polític— en l'àmbit de la vida pública són notablement superiors; per tant, la llei hauria de contemplar aquestes circumstàncies. Per aquesta raó, jo proposava en la meua intervenció anterior un procés de liberalització relativa i no absoluta del finançament dels partits.

Una qüestió de detall; en relació a les reflexions que tu feies dels instruments de control, cal dir que, actualment, d'acord amb la legislació vigent, la Junta Electoral Central té competència sobre el control de les despeses que es produeixen durant el període electoral.

Sobre les consideracions que feia Jorge Malem, el que diré no és original per a ell, atès que hem debatut sobre aquest tema en altres ocasions; espero que sigui d'interès, però, per a la resta de col·legues que m'escolten. La seva intervenció em sembla molt suggeridora i em suscita les següents reflexions: el dret a la privacitat que tu invoques en favor d'entitats privades, d'empreses que puguin fer donacions a partits, és un dret difícilment invocable quan no es tracta de persones físiques, de persones individualment considerades. Tanmateix crec que tothom sap on vols anar a parar tu. El dret que es mantigui reservada la identitat de la persona —

física o jurídica— que aporta recursos a una formació política no significa que, automàticament, el sentit del seu sufragi sigui conegut i que, d'alguna manera, es vulneri el seu secret. És possible que, per exemple, una bona part de les entitats financeres, si no totes, diversifiquen els seus ajuts a diversos destinataris entre les forces polítiques que concorren al procés electoral. Dit això, afegiria que el suposat dret a la privacitat sobre aquest tema quedaria en aquest cas subordinat a la protecció d'un bé jurídic superior, que és el principi de publicitat que opera en tot estat democràtic, com un dels requisits de subjecció de l'estat al dret. I aquest principi de publicitat, que és una qüestió molt genèrica, en l'àmbit polític és condició necessària per a l'existència d'una garantia tutelada pel mateix estat com és l'existència d'una opinió pública lliure. Sobre això, el Tribunal Constitucional ha dit coses interessants. La meua opinió és que la privacitat quedaria subordinada al principi de l'interès general i, per tant, el teu argument podria quedar atenuat per aquesta consideració; i més concretament, perquè el fet de tractar-se d'aportacions econòmiques a partits polítics, la qüestió no pot quedar reduïda a un enfocament jurídic privat, com si es tractés de dos particulars més; en la mesura que no hi ha dubte que els partits acompleixen funcions de caràcter públic de gran transcendència —per exemple, participant en la configuració de la voluntat popular, expressant el pluralisme polític, etc.— em sembla que aquest és un element suficient per justificar la prevalença del principi de publicitat que permeti conèixer en tot moment qui és qui a l'hora de saber qui hi ha al darrere de cada partit. Per aquest conjunt de raons, entenc que una futura llei, des de totes les perspectives, seria útil que establís alguns límits a les donacions privades i sobretot que exigís la seva publicitat. Aquests factors de transparència em semblen d'importància superior a aquells que s'han aportat en sentit contrari, sense perjudici de reconèixer el seu indubtable interès.

Robero L. Blanco Valdés. Deseo intervenir únicamente en relación con el tema de la publicidad o anonimato de las donaciones. No entraré, por razones de tiempo, en el tema de las limitaciones. Creo que la financiación privada ha de ser pública pues, de no serlo, provocaría problemas de tal envergadura que nos colocaríamos en una muy mala situación; y ello aun siendo consciente de que la publicidad es un elemento añadido de dificultad, pues si las donaciones son públicas es más difícil que funcione normalizadamente un sistema de financiación —mejor de cofinanciación— privada: los eventuales donantes tendrán, por motivos muy diversos, una cierta tendencia a retraerse. Pese a ello, ¿por qué ha de ser pública? En primer lugar, porque es la única forma de evitar lo que podría denominarse una auténtica eclosión de las redes clientelares. Si la financiación privada es anónima —no creo que sea verdad lo que antes se señalaba en el sentido de que lo que antes era financiación irregular acabase siendo regular y normal—, el anonimato provocaría una eclosión incontrolable de la financiación privada clientelar, pues favorecería la llegada masiva de dinero destinado a obtener beneficios tangibles en términos de políticas públicas. Una cosa es financiar un partido para favorecer la defensa de un modelo de sociedad o de unos intereses políticos gene-

rales y otra, muy distinta, hacerlo a cambio de —o con la previsión de— obtener la concesión de obras, servicios o cualquier otro tipo de beneficio inmediato.

En segundo lugar, la publicidad es un derecho de los ciudadanos, que deben tener información sobre un aspecto que influye tan decisivamente —o puede hacerlo— en el proceso político. Todo el mundo tiene derecho a saber quién financia a cada uno de los competidores. La publicidad tiene, por tanto, una importancia central, porque los ciudadanos querrán conocer quién financia a un partido como una forma de explicar, también, su programa y sus propuestas. Todos sabemos que, en ocasiones, es la procedencia de la financiación la que explica el sentido de determinadas decisiones o de algunas opciones. Los congresistas norteamericanos, por ejemplo, actúan muchas veces siguiendo las precisas instrucciones recibidas de los *lobbies* que les dan dinero para sus campañas.

Me referiré, en tercer lugar, a la comparación, que alguien ha realizado, entre voto secreto y donaciones anónimas. El voto secreto es una condición indispensable del proceso democrático, es una garantía de libertad; pero el voto puede ser secreto porque el voto de cada uno no añade más que el propio voto al resultado electoral, donde todos los votos, por imperativo legal, valen lo mismo. El secreto de voto no sólo es, por tanto, una garantía de libertad, sino que, además, el hecho de que el voto sea secreto o fuera público no tiene ningún valor añadido —si se me permite decirlo así— en el resultado electoral: y ello porque el resultado es un resultado agregado de forma tal que, al final, la traducción de votos en escaños se hace en función del número de votos, siendo igual que el voto sea el del marqués de Bradomín o el del servidor del marqués de Bradomín. El caso de la financiación privada no es el mismo: ahí es donde reside la falacia de comparar, para defender el anonimato de la financiación privada, voto secreto y donación secreta. Los financiadores privados no actúan en el mercado, que es un mercado cerrado, de la misma manera. Que el financiador sea A o B puede influir de manera decisiva en el resultado electoral, de forma tal que mientras el secreto del voto no influye para nada —pues todos los votos valen lo mismo— el de las donaciones sí puede influir, dado que las mismas pueden tener un peso muy distinto, tanto desde el punto de vista de su cuantía, como desde la perspectiva de su procedencia, digamos, «política». Es la publicidad el único elemento que permite corregir los que podrían ser efectos nocivos de la financiación privada y permite evitar comportamientos de las élites incontrolables e ininteligibles para los ciudadanos. La financiación no puede ser anónima, porque un financiador puede dar diez millones de pesetas y otro veinticinco mil. Y yo quiero saber quién da diez millones y quién veinticinco mil pesetas, porque uno y otro donantes pueden tener una influencia muy distinta en el partido que recibe la donación a la hora de determinar su política. Es esta una diferencia esencial entre donar dinero a un partido y votar. Muchas gracias.

Los millones añaden si uno los tiene y el otro no. ¡Claro que añaden! ¡Y mucho! ¡Son decisivos!

Pilar del Castillo. Acerca de lo que decía Marc Carrillo sobre la igualdad ante la ley y la propia aplicación de la ley, en referencia a los partidos políticos y a la dimensión específica de su financiación, no veo la razón porque los partidos resulten privilegiados sobre los ciudadanos. Una cosa es que los partidos gocen del reconocimiento constitucional como instrumentos esenciales para la articulación de la participación política y otra, por ejemplo, que los partidos sean totalmente financiados por el Estado. Puestas así las cosas, cada uno de los ciudadanos españoles podrían reclamar del Estado la financiación de necesidades individuales recogidas como derechos en la propia Constitución.

No hay que olvidar que los partidos no tienen los votos que tienen por el dinero que tienen, sino que tienen en muy buena parte el dinero que tienen por los votos que tienen. Es decir, la fuerza electoral de los partidos no cambiaría radicalmente por el hecho de que todos gozaran de la misma capacidad económica. Un partido que ocupe una tercera posición no pasaría necesariamente a ocupar la posición del primero o del segundo por el simple hecho de disponer de recursos económicos semejantes a los de uno de ellos; algún ejemplo tenemos en España de grupos políticos bien financiados y con apenas votos alcanzados. Un partido sin dinero, es obvio que carece de una base de partida para circular por la competición política; el sistema público de financiación permite a los partidos que han demostrado tener una cierta capacidad de representación esa base de partida; luego los partidos tienen que conseguir aumentar sus apoyos económicos. En mi opinión el sistema de financiación de los partidos en España es un sistema generoso, ya que la financiación se extiende a las actividades electorales de los partidos en todos los ámbitos territoriales, a sus actividades ordinarias y también, con la financiación de los grupos parlamentarios, a sus tareas en el Parlamento.

Y en relación al tema que en este último periodo de la sesión ha suscitado más debate, el planteado por Jorge Malem, esto es la relación entre el secreto del voto y el control sobre las contribuciones privadas de los partidos, querría añadir alguna consideración. Es este un tema que ha sido debatido con frecuencia en otros sistemas políticos democráticos y en el que en distintos países se han llegado a soluciones que podrían resultar paradójicas. Veamos. En los países del norte de Europa, donde no hace falta señalar que los partidos que en los últimos cincuenta años han constituido gobierno han sido con mucha frecuencia formaciones defensoras de un sector público fuerte y de la conveniencia de que las competencias del Estado fueran amplias, rechazaron en un momento determinado regular la financiación privada y controlarla a la vez que introdujeron la financiación pública. Es decir, la legislación no limitaba la financiación privada, pero además se consideró que la publicidad de las donaciones suponía conculcar el principio del secreto del voto ya que, se entendió, conocer a qué partido se contribuía supondría evidenciar a qué partido se votaba. Contrariamente a esta posición, en los Estados Unidos, donde el sector público es mucho más reducido y la intervención del Estado se adentra en menos esferas, hay un complejo sistema de regulación de las contribuciones privadas, limitándolas y sometiénolas a un estricto sistema de publicidad.

Considero que las decisiones son deudoras, en buena parte, de los momentos históricos en los que se toman; es decir, a la hora de orientar en un sentido u otro un tema como el de la financiación de los partidos políticos, no hay que dejar de considerar los factores específicos que configuran el problema en un momento dado y caer en la tentación de considerar el problema en su pura abstracción. En ese sentido comprendo muy bien lo que dice Jordi Comet; efectivamente, es un avance conocer la cuantía de la donación privada frente a no conocerla como ha venido ocurriendo, y confío también en que después de la tortuosa historia que ha conocido la financiación de los partidos políticos durante los últimos años se generen mecanismos de autocontrol. Pero creo que en España, y debido precisamente a esa reciente historia en relación al asunto que venimos tratando y a las consecuencias que ello ha tenido sobre la imagen de los partidos, resulta aconsejable que la nueva regulación establezca unos requisitos de publicidad del origen de las donaciones. En suma, creo que la nueva normativa debería incluir ese requisito a partir siempre de contribuciones de determinada cuantía.

Joaquim Llach. Em sembla que han estat els professors Blanco i Botella que han dit que aquí s'hauria de produir un pacte nacional i parlar de fer pedagogia d'aquest tema, perquè, si no, no ens en sortiríem. Hi estic absolutament d'acord, és una qüestió essencial que tenim en aquests moments. Abans parlava de consens que és l'altra pota de tot això; es a dir, o es fa un gran pacte nacional (entès no només entre partits sinó amb la societat i els mitjans) perquè aquí l'únic que passarà serà el que va passar a França amb la llei d'amnistia, que els partits polítics fan i desfan; fins i tot els consells que donava el Tribunal Constitucional alemany: «no feu una llei que sembli d'autoabastament de partits polítics; és a dir, que vosaltres us ho arregleu i escandalitzeu la població». Això és absolutament indispensable i, per tant, s'ha de fer pedagogia. Hauríem de començar a tenir altres models de comportament i sobre allò que el model d'un polític eficaç és Maquiavel, que el fi justifica els mitjans, ara hi hem de passar pàgina, si no, per aquest camí anem malament.

Des d'aquest punt de vista, jo crec que s'ha de tenir coratge també, car una cosa no treu l'altra. Al 87, és veritat —com ha dit la Pilar— que la nova llei va representar el 146% d'increment i es va tenir en aquell moment el coratge de salvarides, perquè era impossible fer menys del que es va fer en intentar arreglar —crec que s'ha arreglat— el finançament ordinari. No crec que hi hagi en aquest moment cap partit que tingui problemes de finançament ordinari; les despeses s'adapten als ingressos que tenim i anem subsistent i cadascú s'ha d'espavilar. Altra cosa és l'electoral i el deute històric; és a dir, que ara s'hauria de tenir coratge d'arreglar l'aspecte electoral. En 20 anys de democràcia que farem d'aquí tres o quatre dies, hem tingut 16 o 17 eleccions i un referèndum que va representar una sangnia tremenda per als partits que ens ho vam prendre seriosament, perquè no hi havia subvenció electoral. Per tant, hem de tenir el coratge de dir «molt bé, hem arreglat el finançament ordinari, agafem-nos seriosament el de l'endeu-

tament dels que en tinguin i el punt de l'electoral». Aquí s'ha de fer tota la pedagogia que calgui, perquè si no, no ens en sortirem; quasi preferiria que no es fes cap altra llei si d'aquí un any la societat espanyola havia de dir: «Ja hi tornem? Sou incorregibles...». Si fem això, anem a un descrèdit galopant, com ha passat a Itàlia, que han hagut de canviar pràcticament de sistema pel desprestigi dels partits polítics; o una cosa que ha estat a punt de passar a França, encara que sembla que l'han frenat a temps, però que ja veurem on portarà.

Aprofitaria l'ocasió tranquil·lament per dir a la població quina és la suficiència financera que necessiten els partits polítics. Estem ara a 8.700 milions, i si se'n necessiten 10, doncs 10; 15, doncs 15. Cal explicar-ho, la democràcia no és barata; la democràcia ens permet tenir uns sistemes de llibertats i de prosperitat que converteix Espanya en aquests moments en un dels països privilegiats del món; 20 anys enrere tots sabem com estàvem i això ho hem de saber explicar, i si no, que ens substitueixin uns altres que ho expliquin millor que nosaltres. Això és un tema bàsic.

Ara, per aconseguir el consens, jo crec que hem de fer renúncies; és a dir, tots els partits polítics no podem mantenir el projecte que hem presentat, perquè, tot i que hi ha un fil conductor que és molt similar, hi ha col·lateralment aspectes clarament oposats. Per exemple, el PP hauria de renunciar als ingressos anònims —ja no ho baso en temes de privacitat, que serien molt discutibles—, parlo per un altre tema: els ingressos anònims per facilitar el consens. Perquè si el PP renuncia als ingressos anònims, es facilita el consens (després ja diré a què hem de renunciar nosaltres). Aquests ingressos anònims són la porta falsa per aconseguir un finançament que està prohibit en la llei de finançament de partits polítics i és el finançament d'aquelles empreses que tenen contracte amb l'administració. És a dir, com que ningú no és capaç de defensar que les empreses que tenen contracte amb l'administració puguin finançar els partits i segurament és bo que sigui així, cal deixar la porta oberta als ingressos anònims per a les empreses que guanyin contractes públics. Aquí no ens hem d'enganyar. És una cosa que fa pudor, fa mal d'ulls; ningú no la diu, però és en el cap de tothom. Jo entenc que l'aspecte de la privacitat és més important encara del que tu has dit, i és que segurament farà impossible que hi hagi ingressos privats, però és un risc que hem de córrer. Per tant, el PP hauria de renunciar als ingressos anònims. Penseu que tots els partits diuen que les fundacions dels partits polítics poden tenir sense límit qualsevol tipus d'ingrés; ara imagina't les vies que tens per aquí, les fundacions de partits polítics, no les privades, eh? Per tant, jo crec que el PSOE ha d'admetre les empreses jurídiques com a donants dels partits polítics i aquí hi hauria una confluència fàcil d'aconseguir. Són els dos extrems del ventall: uns renuncien als anònims i els altres a la prohibició que les empreses jurídiques puguin donar, i aquí hi ha un punt de confluència. I hi ha una cosa molt important que l'ha dit, em sembla, el company de CiU, que hi ha consens amb tothom però s'ha de legalitzar el punt dels ingressos procedents d'administracions públiques, ajuntaments, diputacions i parlaments autonòmics. I d'altra banda, el Tribunal de comptes exi-

geix en el Congrés de diputats que legisli sobre això, perquè ja entén que és una situació impossible de parar; ells l'han de denunciar, perquè no és legal i tenen tota la raó del món. Crec que és un punt on hi ha principi de consens.

Després, els controls. Joestic força d'acord amb la Pilar, que si el Tribunal de Comptes o un organisme similar (si es creés) ha de fiscalitzar els comptes dels partits ha de ser perquè tenen finançament públic, si no, no caldria. Si els partits només tinguessin finançament privat, no caldria. Això és una qüestió que l'he parlada amb la presidenta del Tribunal i també té els seus dubtes; cada vegada, la societat, els mitjans, els mateixos partits, el Congrés de diputats exigeixen al Tribunal de Comptes que vagi una mica més enllà en l'aspecte de fiscalització i cada vegada se susciten més dubtes de saber si arriben ja massa enllà o si s'haurien de limitar simplement a fer dues funcions: 1) la de fiscalitzar els diners públics que li arribin 2) que si hi ha límits i regulacions dels ingressos privats, que es compleixin. Ara, més ja no. Quafacin una llei, i amb això hi ha una proposta del PP de donar 6 mesos de termini al Govern perquè faci un pla de comptabilitat per a partits polítics perquè tots puguem ser mesurats amb els mateixos esquemes; perquè no pot ser que cada un tinguem una comptabilitat diferent, i el Tribunal de Comptes va boig intentant ser homogeni en coses heterogènies; aquí hi perdem tots.

Després, encara que sigui per deformació professional: jo sóc sotsdirector d'una Caixa d'Estalvis, voldria contestar a dos companys i tractar el tema de l'ICO: Vaig sentir a l'amic Goya i al Santiso, que defensaven la intervenció de l'ICO d'una manera molt suggeridora. Deien: «escolteu, ja que els partits rebem subvencions públiques i en canvi paguem 16, 17 i 18% en caixes d'estalvis i bancs, per què no ho retornem a l'estat via ICO, que és un organisme de l'estat? Perquè els partits polítics en aquests moments, fora del deute acumulat, tenen molt pocs deutes. Per exemple, jo conec força bé l'oficina que ha creat el Banc de Santander de davant del Congrés dels Diputats, que guanya diners a manta perquè s'ha professionalitzat. Tots els partits polítics van a l'oficina del Banc de Santander, jo per saber el resultat electoral que tindrè, me n'he d'anar al Banc de Santander i dir «escolta, necessito tants milions de ptes...». Ells tenen les seves enquestes privades. El banc fa aquest servei com un servei més. I us puc assegurar que arriben a un nivell d'eficàcia que jo crec que només la Pilar amb el CIS pot millorar, eh? Per tant, jo diria que avui, en cada elecció, són mils de milions de ptes. que es gasten, que són uns quants centenars de milions de ptes. d'interessos que paguen, que paguem religiosament els partits polítics. Una altra cosa és que hi ha els problemes —com deies— del risc... però crec que si s'afinen els mecanismes, sense que un hagi de fer enquestes privades, agafa una mitjana de les enquestes més fiables que pugui haver-hi i professionalitza la gestió... Avui en dia, per una entitat d'estalvi, és una activitat tan productiva com pot ser-ho el sector públic o en altres tipus d'associacions sense ànim de lucre, que també n'hi ha.

Alfons Garcia. ERC. El finançament dels partits polítics és un tema que — com ha dit el Salvador Goya d'IC— no es pot deslligar de la realitat que en aquest moment té el sistema de partits polítics, el sistema democràtic i altres aspectes col·laterals del sistema polític que són fonamentals a l'hora de plantejar aquesta qüestió. A mi em sembla que el que s'ha fet amb l'intent de legislació sobre el finançament dels partits en la seva fase actual, és un exemple de com es legisla en aquest país i de les deficiències que té aquest sistema. Em refereixo bàsicament que moltes vegades el plantejament que es fa des de la instància política a l'hora de traslladar o plasmar en llei una determinada regulació, no té res a veure amb els efectes positius d'aquella qüestió, sinó que respon de vegades a un sentiment social, a una determinada percepció que té l'elector o ciutadà respecte a un tema. La revisió actual del sistema de finançament és induïda, com en el seu moment ho va ser la del 87 en grau diferent: per tot aquest sentiment del ciutadà que existeix una corrupció generalitzada, que els partits polítics són uns organismes que no fan la seva funció de representació constitucional política democràtica, sinó que fan un altre tipus de tasques, i d'aquí alguns plantejaments que hi ha en aquesta llei. A mi em sembla que això no és bona manera de legislar, que de vegades s'obtenen resultats que no són bons; posaria com a exemple paradigmàtic el que ha estat la llei de contractes de les administracions públiques, que, generada per uns fenòmens que es donaven en l'esfera política, han posat difícils els projectes que tens en marxa. En aquest sentit, s'han posat més bastons a les rodes i no crec que s'hagi guanyat excessivament en la garantia respecte a la possibilitat de fer un determinat tipus de martingales.

Llavors, des d'aquest punt de vista, lamento ser la veu discordant en aquesta reunió, però em sembla que, llevat d'un projecte de llei orgànica presentat per IC i IU, la resta de projectes no tenen rellevància respecte a la situació que hi havia prèviament. Aixecarem límits i el que vulguem o farem més restrictiu un aspecte determinat, però la veritat és que no hi ha hagut cap canvi a part del plantejament que s'ha fet que el finançament públic es reparteixi íntegrament en funció del vot i no repartit en forma d'escons: vots, a partir d'un determinat límit de cada circumscripció.

Els projectes de llei que s'han presentat tenen aspectes positius. Hi ha el reconeixement que cal fer un tractament fiscal específic del finançament privat, principalment l'aspecte de quotes, que semblava una mica discordant o escandalós pel fet que els sindicats sí que podien descomptar la quota de la base imposable dels rendiments de treball i els partits no teníem aquesta possibilitat; o, fins i tot, de gent que eren càrrecs d'un partit i que tenien estatutàriament una contribució obligatòria en aquell partit i que no hi havia manera que allò constés a efectes fiscals.

Una altra qüestió que em sembla interessant és el reconeixement de diferents situacions de fet que es produïen i que estaven en una òrbita d'alegalitat, com s'ha dit aquí. D'una banda, el finançament municipal dels grups que no tenia reconeixement en l'anterior llei i que era important d'incorporar, i d'una altra

banda, una qüestió molt tècnica però que té la seva significació és unificar un pla comptable per a organitzacions polítiques que acabi amb tota aquesta diversitat d'estats comptables. Qualsevol que miri els informes del Tribunal de Comptes, a l'hora que arriba el compte d'explotació o el balanç, veurà que són comptes absolutament diferents d'un partit a un altre i no hi ha manera de saber exactament què passa.

S'han plantejat molts punts que tenen una resolució diferent i que, per mi, és una resolució complexa. Hi ha l'aspecte principal del finançament privat i com tractar-lo d'una manera que sigui raonable. El finançament privat s'ha vinculat molt al llarg de diverses intervencions aquí a l'existència d'interessos inconfessables; no té per què haver-hi aquesta relació directa i, en cas que hi sigui, tampoc no ens ha d'amoïnar gaire, perquè, en definitiva, l'únic que hem de demanar a un control del finançament és que sigui transparent, que ens digui qui finança el que sigui. Posem, per cas, una de les iniciatives que ha sortit aquí a Catalunya els últims temps, és el tema del partit dels botiguers. Hi ha diferents sectors del teixit dels botiguers que volen fer un partit exclusivament dels botiguers i és interès legítim d'articular aquest tipus de vehicle. Per mi no existeix cap dubte com es finançarà un partit d'aquest tipus si s'arriba a constituir. Ara bé, el que sí que vull saber és qui finança o qui aporta diners a aquell partit per saber-ho i perquè ho sàpiga tothom. Això ens posa una mica en la línia del que deia el professor Blanco, que és un problema que no es pugui saber qui finança un partit, no que aquest partit es financi de la manera que sigui (privada, per via de l'aportació que vingui...). Ara bé, nosaltres, tot i entendre els elements que s'han donat aquí a favor de la bondat d'aquesta publicitat, hem de dir que, com a partit polític, tenim uns criteris que hem d'armonitzar amb la realitat del que tenim. El militant o els qui ens fan una aportació econòmica no els podem assegurar que a sobre els farem publicitat de la seva aportació perquè, si fem això, l'endemà —parlo d'ERC— tindríem un 25% de baixes del partit, perquè existeix una tendència a garantir un nivell de privacitat sobre el que són les aportacions al partit i, en definitiva, la militància, que és una altra forma d'aportació econòmica. En aquest sentit, hauríem d'articular un sistema que ens permetés prou transparència, però que no impliqués la publicitat per l'aportació de persones físiques. Amb les persones jurídiques, penso que el tractament és un altre; aquí no hi ha una privacitat a conservar i els arguments jurídics que s'han donat en un sentit i altre no em semblen conclusius. És a dir, si una empresa dóna diners a un determinat partit, doncs ho fa molt legítimament i triarà qui vulgui, però, en definitiva, n'ha de quedar algun tipus de constància i és bo que se sàpiga. Segurament, perquè, tal com comentàvem aquest matí, tindríem la sorpresa que els qui donen diners són els mateixos a tots els partits i el que és possible és que varïi la quantitat d'uns a uns altres, però, més o menys ja tenim una idea de com funciona.

Un altre element que s'ha comentat i que em sembla interessant és en quina mesura es pot substituir tot el que és finançament públic (sobretot referit a campanyes electorals) amb el que és aportació de mitjans des del sector públic, o

generalitzar sistemes que permetin fer més barates les campanyes electorals. Quan es va fer la revisió del sistema italià, l'any 91-92, recordo haver llegit algunes qüestions que anaven en aquesta línia, garantir l'accés a TV públiques, privades, mitjans de comunicació, etc. i garantir-ho des de la instància pública i fer-ho extensiu a tots els partits; és un sistema que caldria estudiar i veure quines possibilitats reals té.

Hi ha un altre aspecte que s'incorpora dins de la llei orgànica de finançament dels partits polítics que no s'ha comentat aquí: totes les novetats que incorporen en matèria de fiscalitat de partits polítics. Aquí sí que, en les negociacions que es produeixen després, hauríem de rebaixar el límit que ens marca, perquè pràcticament els partits polítics queden exempts de tota tributació (no paguen IVA, se'ls pagarà el 25% que es reté dels comptes corrents, no hi ha impost de societats...) i hauríem d'arribar a un punt mitjà que respectés una certa igualtat respecte a d'altres organismes que funcionen a la societat.

Per últim, hi ha dos punts que, per mi, són fonamentals i que no s'han tocat en l'actual llei. Per una banda, existeix el punt de les sancions; en els projectes de llei, queden reservats a aquelles infraccions de les aportacions prohibides com pot ser el cas d'empreses públiques, organismes estrangers i empreses que contractin amb l'administració, però que caldria estudiar d'una manera més clara per a la resta d'infraccions que es poden produir en l'àmbit del finançament dels partits.

I l'altre punt és el de les condonacions de deute. És el cas d'un banc o d'una empresa privada d'un altre tipus que perdona un deute a un partit polític. Això és una forma de finançament que s'ha posat de manifest moltíssimes vegades, que sabem que existeix i que hem d'incorporar de la manera que sigui, considerant l'aportació privada o el que sigui, però ho hem d'incorporar en aquesta llei de finançament.

Jordi Sànchez. El tema del finançament de partits té interès, no només per la problemàtica material que es deriva del tema econòmic, sinó perquè és una peça clau en el funcionament del sistema democràtic. Crec que no es pot tractar la temàtica del finançament dels partits sense situar-la en un paquet molt més ampli, que hauria de comportar, entre altres, una llei de partits que modifiqués l'actual situació i també una regulació clara dels grups d'interès; és a dir, una regulació de l'activitat dels *lobbies*. Sobre aquesta qüestió crec recordar una proposta legislativa, impulsada pel CDS, que va quedar al tinter. Estic convençut que una llei que abordés aquesta qüestió permetria clarificar alguns dels aspectes que al llarg de la sessió d'avui han s'han posat sobre la taula. He citat dues qüestions, una llei de partits i una llei de *lobbies*, però hi ha altres aspectes que sense exigir una activitat legislativa s'haurien d'abordar, perquè indirectament tenen relació amb el finançament. Sense anar més lluny, caldria regular des dels òrgans competents el dret d'accés dels grups socials i polítics a les TV i ràdios públiques. Aquest dret, recollit en les lleis de les corporacions públiques de ràdio i televisió, no ha estat desplegat. Les conseqüències són situacions reiterades de desigualtat

de les forces de l'oposició en relació a les majories governamentals en l'accés als informatius i els espais públics de debat. Indirectament això comporta una necessitat de major despesa per fer presents els partits de l'oposició i esmorteir l'omnipresència que els partits governants poden adquirir. Finalment, i possiblement la més important de totes les qüestions que he assenyalat, hi ha tot el que fa referència a la regulació de les campanyes electorals. No es pot abordar satisfactòriament la qüestió del finançament dels partits sense abordar a fons la regulació de les campanyes electorals. Factors com la publicitat en els mitjans de comunicació, la durada de la campanya mateixa, l'activitat en la precampanya, els *mailings*... són peces fonamentals que condicionen molt la realitat pressupostària d'un partit.

Sóc conscient que tots aquests aspectes, tinguin o no conseqüències legislatives, tindran un compliment eficaç en funció de l'existència i el compliment del que podríem identificar com a codi deontològic. En aquest terreny, i malgrat alguns avenços en els darrers temps, hi ha una assignatura pendent dels partits polítics. Caldria que els polítics professionals i els gestors públics es dotessin de codis reguladors des d'una perspectiva ètica de la seva pròpia activitat. Òbviament, cap d'aquestes mesures autoreguladores no serviran de res, si darrere no hi ha la ferma voluntat d'aquells actors que l'han de complir, de no vulnerar-los. És a dir, situant-nos en un altre escenari, per mes intervenció que hi hagi des del Ministeri d'Hisenda contra el frau fiscal, sempre hi haurà bosses de frau fiscal si la consciència cívica de tots els ciutadans no ho impossibilita. Certament, si hi ha unes mesures eficaces, contundents i continuades de les institucions públiques, el frau podrà disminuir, però si no hi ha una consciència cívica antifrau, aquest no es podrà evitar. Crec que aquí ens trobem en el mateix escenari. En aquest sentit m'apunto a les tesis de Joaquim Llach, perquè sembla que hi ha una qüestió prèvia, que és la percepció que des dels partits i els dirigents es té de l'activitat política.

O som capaços de crear un compromís per tal que unes determinades pràctiques s'abandonin, s'assumeixin unes determinades actituds i s'actui en conseqüència (amb valentia o coratge) —com apuntava Joaquim Llach—, o realment, el que es pugui anar modificant de l'actual legislació o de les que vindran en el futur podran alleugerir, però en cap cas no podran solucionar satisfactòriament la qüestió. La paradoxa és que aquestes dues mesures que plantejo (legislatives i deontològiques) són relativament fàcils d'adoptar en la mesura que els mateixos partits són els qui les han d'impulsar. En aquest sentit, simplificant molt, els partits són el problema i també la solució. És a dir, els partits són els que generen bona part dels problemes dels quals hem parlat, però també són els qui tenen la clau per solucionar els problemes de disfuncionament. Seria bo que comencés a existir una massa crítica en l'opinió pública que exigís als partits l'assumpció d'aquest rol i, a la vegada, que els partits tinguessin la valentia d'explicar a la ciutadania que la democràcia té un cost i que, ben mirat, encara que el cost pugui semblar elevat, segurament és molt inferior a altres costos, econòmics i extraeconòmics, que un sistema no democràtic pot comportar.

Per tant, lligo això a altres qüestions, no menors però sí secundàries, en la mesura que ja han estat a bastament tractades en aquesta sessió. Per exemple, el tema públic-privat de les fonts de finançament. Des de la meua perspectiva, l'origen ha de ser bàsicament públic, sense negar el privat. Crec que el fet que hi hagi més diner públic per al finançament de partits és estrictament una decisió política. Un acte de voluntat política. No hi ha cap regla escrita en els manuals d'economia que digui que a partir d'un determinat llindar la situació és perversa, perniciososa, ineficaç. Diguem'ho clar, el nivell de subvenció és exclusivament una qüestió de voluntat. És evident que hi ha d'haver finançament privat i dir el contrari seria no estar atent a la realitat. Ara bé, el finançament privat ha de tenir publicitat a partir d'una determinada quantitat de donació, perquè si no, hi haurà sempre la sospita del clientelisme. Poso l'exemple de la polèmica que es va obrir als EUA, en l'última campanya electoral, pel finançament atorgat per les companyies tabaqueres a activitats dels dos principals partits. En el nostre estat també hi ha hagut polèmiques més o menys encobertes que han aparegut sobre finançament de determinats grups que poden acabar condicionant l'acció legislativa. Crec que, des d'una perspectiva democràtica, l'elector té dret a saber qui finança i en quina quantitat. És important, ja que d'aquest fet es pot induir una determinada acció legislativa, que fins i tot prèviament ha pogut no ser anunciada en el programa electoral. Això té importància per garantir el funcionament democràtic.

Sense publicitat de les donacions és molt difícil establir controls. És a dir, l'anonimat en les donacions és un parany que no hauríem de passar per alt. És clar que es podria tenir una no publicitat però assegurant un registre, com a control. En tot cas, però, això (registre sense publicitat) podria ser vàlid fins a unes determinades donacions de persones individuals. Mai, des de la meua perspectiva, quan es tractés de donacions empresarials.

I, finalment, crec que caldria entrar també a fons en l'aspecte de la despesa electoral. Una cosa és que intentem resoldre el finançament ordinari a partir d'uns determinats mecanismes, però crec que caldria ser molt més contundent en tot el que és la contenció de la despesa electoral. Aquest és un element que desagrada sobretot als grans partits, però que seria beneficiós per al conjunt del sistema.

Joaquim Molins. Bien, el hecho de pertenecer a la Academia permite hacer algún tipo de reflexiones un poco diferentes de las que hasta ahora se han realizado, sobre todo por parte de los representantes políticos. Yo diría, en primer lugar, que el tema de la nueva regulación de la financiación de los partidos lo que trata es de acercar la financiación real de los partidos, que se vea reflejada en algún estado contable, que no será al 100% pero sí, al estar en el 20% respecto al 100%, pueda llegar al 50% o al 60%, siendo conscientes de que una nueva legislación no solucionará totalmente el problema. Yo creo que tan importante como una legislación es una cierta autorregulación y me sorprende que en las propias intervenciones de los partidos no haya salido el tema de la propia voluntad de asumir que este estado en la sociedad de crítica a los partidos, etc. alguna

parte de culpa tendrán que asumir los mismos partidos y, por lo tanto, hacer un plus de esfuerzo en el tema de la financiación basado en la autorregulación. Yo creo que parte de la futura legislación pasa por la voluntad de autorregulación que podrían ser las auditorías o cualquier otro medio o autorregulación en los gastos electorales o en cualquier otra cosa. O sea, que una parte no será legislación sino autorregulación y, por lo tanto, los propios protagonistas tienen que ser conscientes de ello.

Después, en el capítulo de las fórmulas, es decir, en la parte de financiación pública ya hay más o menos un cierto acuerdo; en la parte de la financiación privada y respecto a la polémica publicidad/donaciones anónimas, yo creo que habría que hacer una diferenciación clara entre donaciones de los particulares y donaciones de las empresas. Creo que las donaciones de los particulares, de la misma manera que Hacienda no te pide el control de gastos si vas al Bingo o en qué te gastas el dinero, pues puedes hacer donaciones anónimas incluso sin limitación, pero, en cambio, las empresas tienen una autorregulación contable y tienen que dar explicaciones a los accionistas, etc. de esto. Por tanto sería absurdo que se permitiera donaciones de empresas anónimas que, por otra parte, o salen estas donaciones de la caja B, en el caso que tengan caja B las empresas, o, si no, serían publicitadas por los estados contables de las empresas. Creo que habría que distinguir las donaciones de los individuos que pudiesen ser anónimas y las donaciones de las empresas sujetas a la legislación contable y mercantil de las empresas. En este campo de la legislación de las empresas, de las donaciones de las empresas, incluso algunas limitaciones de empresas que contratan con la Administración etc., yo sería partidario de suprimir todos los límites, porque el problema de la posible vinculación de intereses privados de las empresas respecto a la actuación de los poderes públicos, los sistemas de control no están en la financiación de los poderes políticos sino en la ley de contratos del estado, en la descripcionalidad de la Administración y su control; por lo tanto, si hay empresas constructoras que deciden dar dinero a unos partidos u otros, tienen que ser independientes: lo importante es que se conozcan, lo cual yo creo que sería de una cierta liberalidad.

La cuestión del límite: creo que el principio constitucional de igualdad de oportunidades es un principio a tener en cuenta, pero creo que también juegan otra serie de factores, y, por lo tanto, la veo una cuestión más técnica y no sé hasta qué punto sería necesario el establecimiento de los límites. Como sugerencia, si quedasen identificadas las subvenciones públicas, las subvenciones anónimas y las subvenciones de las empresas, el establecer unas ciertas reglas de equilibrio entre las tres aportaciones, eso quizás pudiese ser una solución.

Agustí Contijoch. *President de PIMEC.* Moltes gràcies per haver-me convidat a aquesta reunió. He conegut moltes coses que desconeixia i, per tant, hi haurà en la meva intervenció un cert grau d'improvisació resultat de voler treure conclusions no massa aptes o amb prou profunditat. Jo diria que el públic en

general no té idea del deute històric, ni el que surt per acumulació d'una situació mal resolta. Els partits polítics són potser massa púdics en aquesta matèria. Si volen que la societat entengui el problema i accepti, i fins i tot col·labori a aportar solucions, haurien de posar el tema damunt la taula.

Entenc perfectament la dificultat que això representa. Perquè si parlem de condonació de deute, de seguida hom pensa, per què condonació als partits polítics i no al senyor que treuen del pis en no poder pagar els terminis o el lloguer? Si hom parla de crèdits de l'ICO, com s'ho ha de mirar el món empresarial que espera obtenir crèdits preferents d'aquest ICO?

Però, d'altra banda, convé recordar que la democràcia espanyola és jove, que ha passat un xarampió i unes inestabilitats de juvenesa. Però s'havia d'enfortir la democràcia, i si avui està prou consolidada, convé que aquest i altres temes es parlin obertament, no partidistament.

Tinc, a més, la sensació, tot i no participar ni haver participat en la gestió de cap partit polític, que hi ha una tendència imparable vers la professionalització o creació d'una maquinària professional. I, en certa manera, aquesta professionalització no contribueix a generar contacte i confiança entre societat i partit polític.

Per tant, els partits polítics s'haurien de començar a plantejar amb temps com millorar aquesta relació de confiança, que d'alguna manera té a veure amb el possible finançament. No hi ha dubte que les solucions tècniques han de venir d'equips professionals, però la generació de confiança estarà més centrada en les persones i, potser, s'ha de començar a parlar dels sistemes que actualment regeixen els processos electorals.

El «sense límits» en la resolució dels problemes econòmics dels partits té un greu inconvenient. Finançament sense límits (com a expressió aproximada) porta a la temptació de no obrir-se a la societat o només fer-ho en èpoques precises quan es necessita en un procés electoral. Al contrari, és el treball de cada dia que hauria de ser privilegiat.

Hi ha una cosa que m'ha sobtat de la intervenció de Pilar del Castillo. Ha preguntat si els partits polítics havien arribat a arrelar en el seu cor l'alternança. Accedir al poder en un moment determinat i no saber si hi tornaràs o quan hi tornaràs, hauria de ser present contínuament en l'esperit dels partits i no creure que un resultat electoral significa la cristallització d'una situació per sempre més. Potser és una posició ingènua, però és molt a prop de la que crec que el ciutadà percep.

De la mateixa manera que la contractació d'un treballador no està tan condicionada a la subvenció que l'empresa pugui rebre, sinó a la necessitat de crear un nou lloc de treball (tot i que no es renunciï a la subvenció), tampoc crec que les donacions es puguin fer per la desgravació en si, sinó per l'esperit que comporta l'ajuda.

Nosaltres a PIMEC tenim, en l'aspecte de la formació ocupacional, controls de la Generalitat de Catalunya, del Govern espanyol i de la Unió Europea. En certa manera, un control públic. Sense cap obligació legal nosaltres sotmetem el nostre exercici a un procés d'auditoria, tot i ser una associació sense afany de lucre.

Les empreses, sense obligació, se sotmeten a l'assegurança de la qualitat dels seus productes per mitjà de normes (com l'ISO-9000) que ajuden a millorar el procés de qualitat i, a la vegada, marquen diferències amb aquelles altres empreses que no s'acrediten.

És possible que el millorament i la garantia de la qualitat entri en els serveis dels partits polítics?

Les meves reflexions potser han anat lluny de les vostres preocupacions actuals, però crec que el tema encetat avui és d'aquells que fàcilment toquen una part sensible de la nostra vida social.

Salvador Goya. Estant d'acord amb la necessitat d'un torn més complex, cal una llei de partits, sens dubte no només pel finançament, sinó per normalitzar quan parlem d'una societat democràtica; que els partits que en teoria són indirectament gestors de la cosa pública tinguin un cert marc que hagin de complir d'acord amb la Constitució. Això és absolutament necessari. Cada un s'ho ha anat fent d'acord amb el seu tarannà ideològic o no, però això és necessari perquè ajuda a resoldre coses. Jo crec molt en la bona voluntat, l'autoregulació... però crec que cal ajudar-la també; només l'autoregulació... ja sabem com va tot, no? I parlem fins i tot de l'autoregulació de les vagues (Metro...)... vull dir que cal contribuir una mica a aquestes qüestions. I ho dic perquè hi ha, sens dubte, una enorme responsabilitat dels partits en el descrèdit dels partits polítics; uns més que altres en tenen la responsabilitat, quasi el 100% de la responsabilitat és dels partits. I hi ha alguns exemples que no han contribuït gens a guanyar aquesta credibilitat. Si hi afegim aquest subconscient històric dels darrers 40 anys del franquisme, sumeu-ho tot i tenim l'amanida feta. Aquesta situació és la que vivim i que ens ha portat a una certa actitud vergonyant dels partits a l'hora d'afrontar els temes econòmics. Suposo que tots ho sabeu, que els càrrecs públics d'aquest país són els pitjor pagats d'Europa! i hi ha vergonya en plantejar que potser els diputats han de guanyar més! tenen uns sous francament baixos, no diguem els regidors, eh? Llavors comença la situació que no és democràtica en la mesura que no està garantit que un senyor, més enllà de la seva capacitat política i dedicació, es pugui dedicar a la cosa pública perquè pot tenir un greuge econòmic important, i això exclou del mercat polític bona part de la gent amb voluntat de fer coses. Algunes vegades, fer política té una certa sensació, jo diria quasi de franciscanisme, no? tots ho sabem allò de passar de la privada al partit polític; doncs, mira! ja saps el que et toca, reduir notablement el teu nivell de possibilitats econòmiques. Quan es va parlar de millorar el sou dels diputats a les corts generals, allò es va amagar, era terrible, perquè què diria la societat? i es va tirar enrere. S'ha de fer una retallada per entrar a Maastricht, es treuen quartos del pobre finançament de partits polítics. Hi ha una actitud global vergonyant de la democràcia espanyola respecte a explicar que té uns costos públics, i això s'ha d'explicar. Segurament no estem en les millors condicions per fer-ho, però caldrà començar-se a plantejar com s'enfronta aquest punt, perquè si no, no ens en sortirem i tindrem una

situació complicada. Aquí hem parlat del finançament estatal; és clar, si parlem dels recursos que l'erari públic i privat reserven al finançament dels grups locals o dels grups parlamentaris... n'hi ha per plorar. El Parlament de Catalunya, a més, treu premis, no? És a dir, és el pitjor dotat de tot l'estat, que jo crec també que és un símptoma polític, perquè és un instrument de la sobirania popular del poble de Catalunya; aquest fet impedeix fins i tot una funció de qualitat per poder abordar els temes de tramitacions legislatives, que requereixen, no només bona voluntat, requereixen especialització, estudis, professionalització i participació de professionals... En tot això hi ha una part de voluntarisme, però hi ha una part que cal que sigui sustentada, i els que patim això sabem com estem dotats. Els grups locals, més val que no us ho expliqui, perquè realment, no sols són el parent pobre de la democràcia espanyola en el seu creixement i participació de la despesa, sinó que continuen en el 15 o 16% i als Països Baixos estan quasi en un 60% del pressupost, que vol dir també una aproximació al ciutadà sobre la capacitat de despesa i del control democràtic de la despesa. L'organisme més proper al ciutadà és el que pitjor dotem. La llei de finançament comença només a tancar uns forats i no a fer una reflexió més global de què vol dir fer funcionar la democràcia amb els recursos públics i privats.

Hi ha un altre punt. Nosaltres som partidaris d'un finançament mixt però essencialment públic, perquè en les aportacions personals de les persones físiques, nosaltres parlem que el registre públic es faci a partir d'aportacions de 500.000 ptes.; és a dir, que donem per descomptat que les aportacions menors no demanen cap registre ni publicitat, però aquesta és una voluntat democràtica de qualsevol ciutadà o ciutadana que vol ajudar un partit. No veiem el mateix criteri amb les empreses. Les empreses no són dipositàries de la sobirania popular, en tot cas ho són els ciutadans, i la seva funció és empresarial i la seva inversió també ho és; és diferent de la de les persones físiques. És natural i lògic que sigui així i, en conseqüència, separem aquest concepte. Per això creiem que el finançament privat hi ha de ser, però que ha de ser amb transparència i reivindicar... A mi m'agrada molt aquesta síntesi de 6 principis que ha fet la Clara en el seu treball, els 6 principis que han de marcar el funcionament. Cal agafar-los i aplicar-los, no és gaire complicat; i estan molt ben articulats.

Però, jo voldria recuperar el punt si ha de ser públic o privat i anònim o públic. La mare dels ous era el finançament ordinari dels partits i el finançament electoral, i a veure si el que hem de finançar és l'espiral d'excés de despesa, o hem de retallar el programa de despesa electoral. I retallar no és sols posar límits, sinó dotar d'instruments que facin innecessària la despesa regular (pública i privada), perquè si no, és un camí sense sortida, en la mesura que una organització política incorpora més diners, el més proper també els incorpora, els qui van al darrere també i no s'acaba mai. I ja podem anar dotant de lleis, de més finançament públic i de més finançament privat... que no s'acabarà. Cal que aquí entrem a autoregular-nos. Cal millorar una mica el finançament ordinari i cal disminuir

notablement la despesa electoral i dotar de mitjans de comunicació la societat de manera regular, com es fa en altres països europeus; cal la capacitat dels partits d'anar comunicant a la societat les seves propostes i que el fet electoral sigui un moment puntual en què l'únic que cal a la gent és saber que aquella força que li ha dit coses és present a les eleccions. Això trauria gran part dels problemes d'aquella despesa embogida i sense cap sentit que es produeix. Tu explicaves aquí l'exemple d'alguns pobles petits que s'han posat d'acord per no embrutar-lo; que en un sol plafó es posen 4 cartells i prou, i han gastat cada un un cartell i cada un fa el seu míting, i ja està. Això evidentment a les macrociutats no és tan viable, però segur que hi ha instruments per facilitar-ho. Cal legalment corregir-ho i cal un acord entre els partits de veritat. De vegades ho hem fet formalment «a veure com gastem menys a les campanyes!». La despesa de veritat no es posa damunt la taula. Jo crec que caldria abordar aquest aspecte seriosament, si no, ni les bones voluntats, ni l'autoregulació, ni res... no ens en sortirem! Cal entrar-hi, i més que resoldre els efectes, cal abordar les causes que generen una despesa en certs moments desorbitada. Si ho mirem, són milers de milions legals i alegal que es mouen en una campanya electoral. Aquí és on hi ha la barbaritat, perquè això deforma la percepció del ciutadà de l'exercici de la política. Cal simplement mirar l'experiència democràtica americana, si és que la volem qualificar realment (el nivell de participació, el compromís dels ciutadans...). Jo crec que aquí hauríem de fer aquell pacte de ferro, que segurament no serà possible entre els partits, per dir «anem a intentar autoregular» i que com a mínim comencéssim a autoregular-nos la despesa, perquè, si no, l'increment no tindrà mai fi, una llei darrere l'altra. El problema és com retallem la despesa.

Jorge Malem. Yo planteé las cosas muy radicales y probablemente tenga ahora que retroceder un poco, pero no tanto como les gustaría a los demás. Varias cosas, pero voy a ser muy breve. Primero, estoy de acuerdo con Marc en algo. Los dos hablábamos de cosas diferentes cuando mencionábamos el principio de publicidad, así que la réplica de paz en realidad no me ha tocado. ¿Qué es lo que se exige en una democracia respecto del principio de publicidad? que se fundamenten las decisiones, no que se hagan públicas. Es decir, el consejo de ministros es un consejo que se hace secreto, con deliberaciones secretas en casi todos los países y, sin embargo, los fundamentos de las decisiones son las que tienen que ser públicas! Así que el principio de publicidad aplicada a la democracia tiene que ver con los fundamentos de las decisiones, con las razones por las que se toman las decisiones más que el conocimiento de los motivos por los cuales se toman las decisiones. Eso es lo que yo quería señalar. Me parece que tú te referías a cosas diferentes, por lo tanto es muy difícil que nos pongamos de acuerdo.

La segunda cuestión, yo creo que aquí hay mucho consenso en algunas cosas básicas. Nos guste o no, el problema de los comportamientos políticos en última instancia es un comportamiento moral. Se han utilizado distintos lenguajes (cul-

tura política, consenso, código deontológico...); sin estas notas, sin esta adhesión moral a los comportamientos políticos, no hay ninguna solución. Es decir, si el clima de violaciones permanentes a la regla de la democracia que hay en la actualidad se mantiene, no hay ninguna solución. ¿Qué debe haber, financiación pública o privada? Dije que estaba de acuerdo y dije que la pública ha de ser de una magnitud tal que permita a todos un funcionamiento adecuado. Por eso yo creo que me expresé con poca claridad y llevó a que malinterpretaras mis palabras. No es que esté dando una patente de corso para que uno tenga un gran monto financiero y otro no tenga nada, no. ¡Cuidado! Porque además de eso contradiría lo que tú dijiste, que cualquier manual elemental de sociología electoral afirmaría que el gasto electoral a partir de un punto suma cero —dijiste—, que el gasto no añade nada a la asignación de votos. Si eso es así, puede que no tenga mucho o tenga poco; si todos tenemos, este umbral mínimo que me garantiza los fondos públicos carece relativamente de relevancia. Y también creo que en mi favor está Pilar cuando dice que el dinero no siempre cambia el voto, un ejemplo el del General Perón en 1973; no soy peronista ni lo he sido ni lo quiero ser. Fue un exilio dorado, como ustedes saben, una de las personas más ricas del mundo que se exilió en 1955. En las elecciones del 73, el partido peronista llevaba proscrito 18 años, tenía toda la prensa en contra, no tenía dinero en absoluto y ganó con el 50% de los votos. Así que, más cantidad de dinero y resultados electorales, no siempre hay relación de causa. En ese sentido, no fue mi intención ni creo que una posición como la mía favorezca una financiación clientelar incontrolada, como dijiste, no lo creo.

Yo digo ¿por qué era mi posición? Acá parece que todos están de acuerdo en que hay que controlar, y se ha hablado siquiera de pasada acerca de la efectividad de los controles. Algo dijo Pilar: «todos sabemos que el Tribunal de cuentas no funciona» y entonces ¿qué hay que hacer? ¿Crear un organismo *ad hoc*? Eso es bastante peligroso porque ¿de qué lo vamos a hacer depender? Y ¿quién controla a este organismo *ad hoc*? Creamos otro organismo y esto nos lleva a un regreso al infinito. Es decir, si vamos a empezar a meter controles, nos va a salir tan caro el asunto que va a ser mejor muchas veces no haber metido a ningún organismo.

Y además tenemos otro problema que Alberto señaló. Cuando se hace un cálculo económico de las sanciones tratamos de meterles incentivos. Si aumentamos las sanciones probablemente los comportamientos sean más legales, pero cuidado, porque eso está directamente relacionado con la posibilidad de detección. Si no tenemos posibilidades de detección, por más sanciones que pongamos, éstas serán totalmente ineficaces. Así que algunos dicen «aumentemos los controles para aumentar la detección» esto es clarísimo, entonces ya tenemos que aumentar dos variables, que aisladamente son ineficientes y que conjuntamente suelen ser ineficientes, porque eso depende del incentivo de qué vas a ganar tú con la operación aun a costa de ser descubierto y sancionado. Así que, en estos sistemas, los controles suelen ser bastante ineficaces. Si eso es así, no pensemos

como primera garantía en una serie de controles; eso es lo que yo quería señalar de un modo más confuso de lo que lo estoy haciendo ahora, porque si ponemos puertas aquí, tenemos la posibilidad de poner puertas al campo, y el hueco que queremos cerrar por un lado se nos abra por el otro. En este tipo de situaciones los controles no funcionan, históricamente no han funcionado en cosas más importantes. Por supuesto que tú me has señalado algo que es verdad: abrimos la puerta aquí para que las empresas que contraten con el estado tengan vía libre para la financiación del partido. Es verdad, yo creo que eso es un punto duro. Lo único que digo es que eso en realidad sucede, y con mayores controles no lo vamos a evitar, porque la forma de influencia que tienen las grandes corporaciones al Estado se da por otros medios y no hay forma razonable relativamente barata de llevar a cabo estos controles. Nosotros hablábamos en la mesa de que muchas veces los partidos no piden comisiones, sino que te las vienen a ofrecer y que la única solución es decir «esto no lo hacemos». Hagan todas las leyes que quieran, pero si los actores políticos dicen «no acepto» va a haber dos cajas, dos contabilidades, se van a seguir dando dinero negro, etc. Yo creo que tenemos que dejar de pensar un poco en la efectividad del control sobre todo en nuestros países y pensar más en otras cuestiones que tal vez al menos sinceran parte de la vida política. Un poco por ahí iba mi intervención.

Jordi Cornet. Hi ha dues coses bàsiques. Hi ha aquí un document que se m'ha fet arribar, com suposo que a tothom, sobre unes notes de Joaquim Llach referents a algunes notes de partits polítics; hi diu una sèrie de coses que jo entenc com, sinó molt partidistes, podríem qualificar-les amb un altre criteri. Això és un esborrany que no entrava dins del tema; si hi entra entenc que hem de parlar sobre això i molt. A mi se'm va comentar que això seria per fer després alguna publicació o alguna cosa així...

Josep M. Vallès. Ho gravem i ho passem als participants perquè ho corregeixin i, en funció del resultat final, es determinarà si és o no material publicable sempre amb autorització dels participants.

Jordi Cornet. Entenc que en Joaquim Llach faci un escrit polític i, en tant sigui polític, aquest escrit doni uns criteris clarament partidistes amb tot l'avantatge i autoritat del món, però que quedi constància d'aquest criteri. Dintre d'això, s'ha parlat del consens, de la importància d'aconseguir un consens a la llei. En això estem tots d'acord. El problema rau que, desgraciadament o gràcies a Déu, lluitem per aconseguir el consens per a les diferents lleis i, en aquests cas, els que estem aquí en diferents nivells, hem de clarificar els principis amb els quals cada partit entenem que estariem d'acord en una llei, però també i simplement per metodologia negociadora allò que després es concreta en una negociació. És a dir, a mi em consta —i si no és així ja em rectificaràs— que pel PSOE la negativa al finançament per part d'empreses podria relativitzar-se. Que aquest no era un

dels temes cabdals a l'hora de plantejar la proposició de llei. El que passa és que en el seu moment això no es va explicitar per allò de «ja ho negociarem». Negociar és important, i el consens també, però a mi m'agrada ser clar i català, i així com el consens és bàsic, cal advertir que hem d'intentar consensuar coses que siguin consensuables i no retirades falses o estratègiques. I per això incideixo un altre cop en els donatius anònims. Estem tots d'acord que és bàsic el sistema de publicitat, però també estem d'acord que la llei actual contempla que un 5% dels pressupostos generals puguin ser donatius anònims i això tots els partits ho prenen. La proposició que fem des del PP és que passem d'un 5 a un 10%. Insisteixo que això és una llei de finançament de partits; és a dir, l'objectiu d'aquesta llei és assolir que la plasmació comptable i els resultats comptables dels partits tinguin la millor de les fidelitats possibles amb la realitat. Si s'aprova definitivament la llei amb criteris que impedeixen donatius anònims, ni tan sols al 10% com proposem ara sinó el 5% d'abans, jo puc garantir, malgrat que per part nostra no passarà, que a llarg o mitjà termini es provocaran dues comptabilitats.

Què volem fer? Una llei que solucioni el problema de finançament o que provoqui que els partits tinguin un problema real de plasmació de comptabilitat amb la comptabilitat real i oficial? Insisteixo en la necessitat que un percentatge limitat (parlaríem en aquest cas d'un 10%) del finançament sigui amb aquest criteri. En un altre punt de l'escrit d'en Llach es diu també que aquests donatius anònims seran els que vindran de les empreses que tenen concessions públiques. Desgraciadament, si això passa, passarà igual amb anònims que sense. Insisteixo que el sistema per arreglar això, no ha de ser la llei de finançament de partits, sinó la llei de contractació de l'estat. I s'ha de solucionar amb altres lleis que ara no plantegem. A tots ens passa que tenim gent que et vol donar diners, però no vol que hi surti el seu nom. Si diem que els partits tenim un problema financer i per altre costat diem a tot aquest tipus de gent (parlem de quantitats petites) que no estem disposats a poder admetre legalment aquests donatius anònims, permeteu-me que digui que tenim una incoherència important. Necessitem diners, però no admetem la realitat actual. Quan parlem de finançament de partits, no parlem només de les estructures nacionals, provincials, regionals o autonòmiques. Parlem del finançament del partit general i aquí hi entra també el finançament del partit local. I podem parlar de donatius entre 15.000 i 100.000 pessetes per mantenir la seu local però on el donant no vol que surti el seu nom. I vosaltres proposeu que no hi hagi donatius anònims.

Segon punt, el punt de les empreses. Moltes vegades s'ha dit i es diu que et vénen a demanar unes aportacions en nom del partit, i moltes vegades és un problema d'enriquiment personal. Afortunadament no és una pràctica molt estesa, però sí que desgraciadament passa. També fóra bo separar el finançament de partit, clarificar els ingressos del partit a nivell comptable, perquè una cosa és una persona que és corrupta i de delictes personals, i una altra cosa és una infracció de llei de finançament per part d'un partit polític. I això és també un aspecte personal que aquí no es planteja.

També una matisació respecte als grups municipals. En aquest cas vull comentar-vos que l'articulat nostre (article 2, punt 1.D.) diu que efectivament totes les subvencions dels grups on hi ha càrrecs electes amb les sigles del partit passaran a ser diners dels partits polítics que representen les sigles. Amb això guanyem molt també. Això ens canvia molt la llei actual i aquí s'ha dit que no canviava el sistema. Fins ara estàvem amb les subvencions municipals, una qüestió alegal. Amb aquesta nova llei queda clar que aquesta subvenció passa a ser dels partits, i això és un pas endavant important.

La tercera qüestió que també es parla és el de les campanyes electorals. Estic d'acord que efectivament el gran dèficit dels partits són les campanyes, però també és veritat, com ha dit el company d'IC, que també el PP des de fa 3 o 4 anys anem reduint despesa a les campanyes. Dintre del text que en Llach fa, afirma que l'any 1995 el PP tenia un deute de 3.819.000.000. A la fi d'aquest any, si Déu vol, amb aquesta línia d'austeritat ja ens en quedaran només 300 o 400. És un problema simplement d'estalviar. Ara bé, no ens enganyem, perquè aquí a Catalunya ha passat. Jo he estat coordinador de la campanya de les autonòmiques, vaig ser coordinador de la campanya a les generals i estem com sempre. Per exemple, sobre les banderoles s'ha fet un avanç important a la situació de fa quatre anys. Però continuem amb el famós tema dels cartells que comentàvem. Els partits que a Catalunya tenen una capacitat econòmica impressionant no han volgut en cap moment fer aquest pacte per un problema que, com que ells tenien més diners, ells arrasarien. Què ha passat? Que els darrers tres anys la batalla de cartells a Catalunya ha estat entre el PSC i CiU. La resta ja no hi entrem, no ens surt a compte.

Estic d'acord amb el consens, que cal un pacte d'estat, però ens hem d'asseure i fer realment que el funcionament del dia a dia sigui diferent. Les ideologies canvien, no només perquè pensem diferent, sinó perquè el pensament és l'origen de la plasmació de la realitat i, en aquest cas, no és casualitat que un partit degui molts milions de ptes. i un altre partit menys. En el paper d'en Llach es diu que això és per casualitat. De casualitat, no ho és. Serà per algun altre motiu, i a partir d'aquí parlem-ne. Perdoneu que entri una mica en aquest criteri, però és que aquí s'han dit les coses com si resultés que l'anonimat fos anar contra la publicitat... no! és un problema de ser pragmàtics. Si anem a fer una llei que després resulta que va en contra de la realitat del finançament dels partits, no val la pena de fer-la: perquè d'aquí un any i mig o dos, sortirà algun escàndol polític i el ciutadà dirà «ja hi tornem!». Doncs, per això no ho fem! Intentem fer una llei de finançament de partits que tingui com a objectiu reflectir la comptabilitat real que es deriva de la gestió política.

Joan Botella. Les últimes coses que deia en Cornet em porten a la memòria algunes afirmacions del text d'en Joaquim Llach; i perdona'm, perquè estiraré el teu raonament una mica més enllà del que tu vols dir.

Es fa una defensa del «ser pragmàtics», d'una postura diguem-ne del tipus «el fi justifica els mitjans». Els ciutadans volen democràcia, i això té un cost. Aquí hi ha una dimensió que els portaveus dels partits haurien de prendre en considera-

ció, que és la possibilitat que des de fora dels partits sigueu vistos com un «sindicat d'interessos». És a dir, la possible percepció que el que va succeir amb l'aprovació de la llei del 87 (que per això va poder ser aprovada) tornés a repetir-se. Que els representants dels partits fan la llei que regula les subvencions que reben, en la mateixa cambra on, poc abans o poc després, s'aproven els pressupostos generals.

En aquest sentit, la pregunta que us faig és quines mesures, o quins tipus de plantejaments us feu, per buscar suports externs, per legitimar majorment dins la societat les mesures necessàries. Estic molt d'acord amb el que dèieu: els polítics espanyols són, comparativament, els més mal pagats; els partits treballen amb instruments molt precaris, etcètera. Com podem fer bé això, de tal manera que hi hagi una percepció de legitimitat per part dels ciutadans, sense que sembli una conspiració, un «sindicat d'interessos» o quelcom per l'estil? Repeteixo que no ho dic com una crítica, sinó com una pregunta, ja que em sembla que es tracta d'un aspecte molt important.

Joaquim Llach. Volia intervenir, sí. Jo no he vingut aquí a polemitzar en cap moment amb ningú, cada un ha de dir allò seu; jo crec que o aquesta llei la fem per consens (alguns hem de renunciar a alguns dels nostres plantejaments) o no serà possible. I si s'aprova per majoria, ja no s'aprovarà. Per tant, jo he parlat i he escrit molt clar. Explicar les vergonyes no és una cosa que agradi a ningú, però em sembla que he entès l'esperit d'aquest seminari, que és el que se'ns demanava, fins al punt que pot semblar que el que he dit s'acosta molt a allò que «el fi justifica els mitjans», però és molt lluny del que jo volia dir. Aquesta nova llei no és una llei única, sinó una llei adjectiva (la substantiva és la llei de partits polítics). Aquesta és la llei de debò. El finançament n'és una conseqüència lògica i jo he de ser molt sincer i els textos que tinc de la llei de partits per mi són absolutament decebedors, generalitats, vaguetats... no s'entra en el fons de la qüestió i sembla que una vegada més estem a la defensiva, tenim una actitud vergonyant, no ens atrevim a dir a la societat el que pensem ni quina és la missió que tenen els partits en una societat com la nostra. Amb aquesta llei de partits és on hi ha d'haver tota la càrrega moral, tota la desprofessionalització, totes les relacions dels partits amb la societat, tota la reducció de tot el que representa el pes enorme d'uns aparells professionalitzats (en el fons no és un problema de professionalització sinó de subsistència, de vegades personal i familiar, de determinades persones). Per mi el més important és la llei de partits polítics, i aquí sí que hauríem de fer un esforç, perquè si no, la societat no ho entendria. I després, amb la llei de partits polítics hi ha un punt que mai no es toca; fa uns dos o tres anys en la comissió que treballava amb l'anterior legislatura, que ja fa temps que s'hi treballa, en definitiva, ara s'arriba als treballs d'aquella comissió prèvia, que deia: «*los responsables de finanzas únicos responsables penales de la financiación de los partidos políticos*» home, és fantàstic això! El que ha dit en Botella és cert: nosaltres actuem amb un caràcter tan corporatiu com actua tota la societat espanyola,

no sé per què hem de ser diferents nosaltres. Tothom actua corporativament. Nosaltres hem de tenir la possibilitat de defensar corporativament o sindicalment alguns interessos que crec que són de caràcter general, encara que els que han estat pel mig no els han deixat massa ben situats en opinió de la societat.

Ara, l'aspecte de la imputació de responsabilitats de les finances dels partits, per mi és un dels elements que ha provocat una part de les coses que han passat. Qui és responsable al final de les finances d'un partit polític? ningú, ni el secretari de finances. Si ha passat algun afer que és al jutjat, han dimitit per la pressió pública, perquè no en són —actualment almenys— de responsables, ni davant de la llei. No ho són en aquests moments. Potser ho seran en una nova legislació.

El que vull dir és que com més gasta un partit polític des del punt de vista d'un dirigent polític, més activitats polítiques té, *ergo* més arriba a l'opinió pública i més fa la seva feina. Un dirigent polític vol que et gastis tots els diners que tens i els que no tens perquè ell pugui fer conferències, pugui fer viatges, perquè el partit es pugui donar a conèixer a tothom. Aleshores, la comissió executiva aprova els comptes cada any, el Consell nacional també els aprova i també els aprova si convé el Tribunal de Comptes. Però no hi ha, com en una empresa, cap Consell d'Administració que sigui el responsable. Jo al final he pogut aconseguir després de lluitar molts anys un Comitè de Gerència (ara hi tinc el primer secretari; ja entenc que pel primer secretari és molt avorrit, que l'hagis de reunir cada setmana i que parlem de la llum i de si en aquell despatx hi falta una cadira... perquè ells tenen el cap en altres problemes d'estat i arribar a aquestes nimietats de cada dia...). Però crec que és bo que sàpiguen, com diuen els castellans, *«lo que vale un peine»*, perquè si l'únic que ho sap és el secretari de finances i tu estàs entre 21 membres d'una comissió executiva i es decideix fer una campanya de no sé què i tu dius «oh, és que no tenim peles!» doncs, s'ha de fer perquè s'ha de fer, el secretari de finances l'únic que ha de fer és signar les despeses corresponents i la campanya es fa. I, per molt que posem barreres a les campanyes electorals els cinc últims dies de la campanya electoral, es trenquen totes les comportes del pantà i el nerviosisme, la histèria i tot allò que passa els últims dies de campanya que, a més a més, és quan el vot ja està decidit i ja no serveix absolutament per a res, doncs allò no hi ha qui ho aturi; per tant, el responsable és el responsable de finances. Fem una llei que arribi a la societat, que obri els partits a la societat, que se situï totalment al seu lloc. Jo felicitaria la Clara i l'Albert per aquells 6 punts, que són francament definidors i que haurien d'estar en el frontístic de qualsevol actuació. Després intentem que, no només el secretari de finances, sinó o la Comissió executiva o que s'obligui a tenir una mena de Consell d'Administració, que hi hagi algú més responsable davant de la societat de la despesa dels partits; si no, no ens en sortirem.

Quant al punt de l'endeutament, parlem-ne quan vulgueu, que sóc d'aquí el més endeutat... Només vull dir que hem de tenir el coratge d'arreglar-ho. Si no ho arreglem, l'únic que passarà és que jo continuaré sent el més endeutat i no pagaré

mai, entre altres coses perquè jo no puc pagar legalment ni el que dec, perquè ja passo del 25%. A mesura que cada any vas acumulant els interessos de demora, jo tinc un límit del 25% per llei, que no puc pagar de les subvencions públiques; doncs, ja me l'he passat, o sigui, que no puc pagar encara que en tinguis, de diners. Des d'aquest punt de vista, o trobem una solució o, mira, tal dia farà un any! En tot cas, en l'escrit que he presentat en aquest seminari, crec que deixo diàfanament clara la meva posició.

Josep M. Vallès. És massa rica la discussió i massa complex l'assumpte perquè pugui fer ara un resum o sumari. Però sí que em permeto condensar el debat, afirmant que la nostra conversa s'ha situat en diversos nivells, tots ells relacionats entre si:

1) un nivell tècnic instrumental, quan s'ha convingut en la necessitat de comptar amb un pla comptable adequat i homogeni, juntament amb altres instruments necessaris (instàncies i mecanismes de supervisió, formes financeres de resoldre el deute pendent), per tal que el finançament de la política democràtica i particularment la dels partits pugui ajustar-se a formes més regulars i controlables;

2) un segon nivell economicofinancer —sobre el qual solem insistir molt per la seva transcendència— quan discutim sobre la determinació i característiques de les fonts de finançament: privades o públiques, individuals o empresarials, anònimes o nominals, limitades o il·limitades, etc. Podríem convenir que tots els participants estan d'acord sobre la combinació de fonts públiques i privades. Però hi ha, en canvi, matisos i desacords respecte de les altres facetes de la qüestió: paper de les empreses mercantils, anonimat dels donants, limitació de les donacions, tractament fiscal d'aquestes, etc.

3) un tercer nivell de discussió afecta el paper general dels actors col·lectius principals de l'escenari polític: partits i mitjans de comunicació. És el que ens porta a discutir sobre les seves funcions avui, en un moment i una societat com la nostra, molt diferents d'aquells en què es va posar en marxa la política democràtica en altres llocs: a principi de segle en alguns casos o després de la segona guerra mundial, en altres. Hem de reconèixer que els «nostres partits» ja no són ni poden ser el que eren l'any 1905 o 1910 en les primeres democràcies o els anys 1945-1950 en les democràcies recuperades a la postguerra. Els nostres partits conserven el mateix nom, però són una altra cosa i això no sempre s'acaba de reconèixer per part dels propis partits, de la normativa o de la mateixa ciutadania i dels analistes o observadors acadèmics. Per aquesta raó, continuem instal·lats en molts equívocs i una bona part de la decepció actual sobre els partits i la seva actuació depèn de l'ambigüitat i equívocs de les nostres expectatives respecte de les seves capacitats i obligacions.

L'altre actor institucional principal avui ens porta al món dels mitjans de comunicació i dels grups econòmics que els controlen: tots sabem que són actors centrals en la vida democràtica actual. I ho són alhora en complicitat i en concurrència amb els partits. Si no considerem les relacions entre aquests dos actors,

si no prestem atenció a les formes d'accés dels partits als mitjans i la seva mercantilització, el tractament aïllat que fem del finançament dels partits no acabarà de captar la globalitat del problema de la relació entre diners i política electoral o democràtica.

Una última observació en aquest nivell institucional: no hem acabat de distingir entre l'activitat específicament electoral o paraelectoral dels partits i la seva activitat «ordinària». Però podem preguntar-nos si, actualment, hi ha gaire més activitat de partits que l'electoral o paraelectoral, un cop convertits fonamentalment en «agències electorals». I si això és així, potser hauríem de plantejar-nos de manera diferent la qüestió del finançament dels partits i de les eleccions.

4) Finalment, hi ha encara un altre nivell o registre més profund: el que es refereix a la cultura cívica i política dominant, que pesa sobre comportaments socials, econòmics i pròpiament polítics. Sempre m'ha sorprès que exigim als partits una transparència, una escrupolositat i un rigor en les seves finances que aquesta societat no sol exigir ni als individus ni a les empreses. Reclamem als actors polítics i partits un plus de rigor respecte del que demanem als altres membres de la nostra societat.

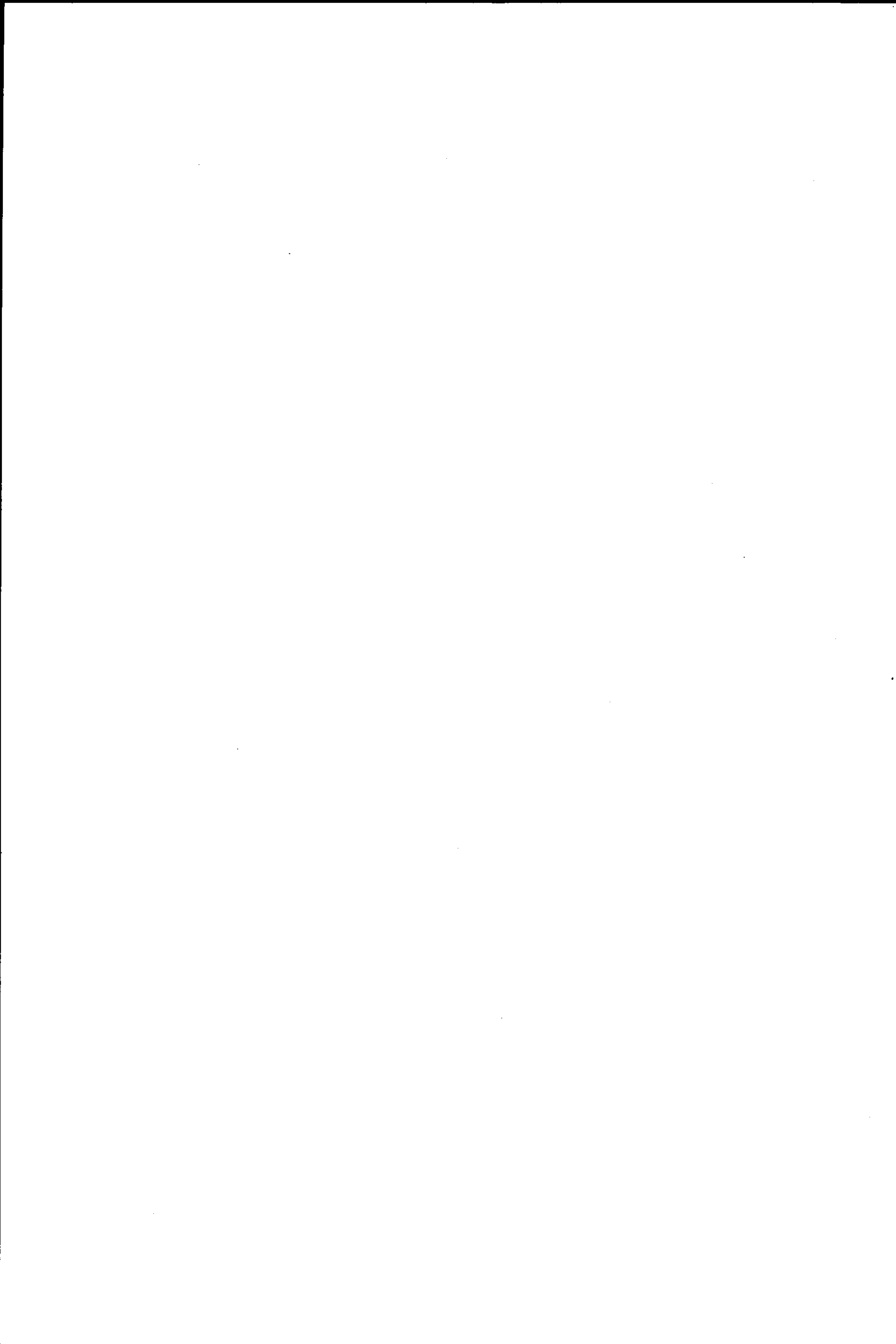
En l'exposició que han fet la Clara Riba i l'Albert Padró i en els comentaris posteriors, hem comparat sistemes de finançament polític en països de tradició protestant/calvinista, catòlica o laica, referint-nos a les diferències que presenten en la seva moral social. Allà on aquesta moral laica té més acceptació i consistència, sembla que no es fa tan necessària una regulació molt estricta ni una pretensió de control tan exigent, perquè en els comportaments socials i econòmics hi ha unes actitudes de respecte a certs estàndards que després es transfereixen a l'escenari polític.

Cal tenir en compte, per tant, un nivell cultural que és el més difícil de tractar, perquè és el més profund. És en aquest nivell on funciona l'hàbit de la desconfiança permanent —«com que jo sempre estic disposat a fer trampa, sempre penso que l'altre farà trampa».

No és possible certament una transformació sobtada o miraculosa dels valors i comportaments socials. Però sí que, per la via de l'educació col·lectiva, es pot avançar gradualment en una direcció més acceptable i raonable. Podem comprovar que s'han produït canvis d'aquesta mena els darrers 20 anys, per exemple, en el terreny dels comportaments fiscals, acceptant per una barreja de convicció i de coacció que s'han d'observar unes normes bàsiques generals i compartides, de les quals depèn una mínima cohesió social. En l'assumpte que ens ocupa —finançament de la política i dels partits— hauríem d'anar treballant també en aquest nivell cultural, i no exclusivament en el legal. Actuant combinadament en els dos registres, podríem millorar probablement la situació excessivament insatisfactòria que ara constatem.

ÍNDIX

<i>Presentació</i> , per JORDI SÀNCHEZ	3
CLARA RIBA I ALBERT PADRÓ-SOLANET	
<i>Marc conceptual i anàlisi comparada del finançament dels partits</i>	7
Introducció	7
El finançament dels partits: el debat actual	7
Principis en què es basen els sistemes de finançament dels partits	10
Visió comparada del finançament dels partits	12
Tipologia de països segons el sistema de finançament	23
Classificació dels països	24
<i>Bibliografia i referències</i>	29
MARC CARRILLO	
<i>Notes sobre els aspectes més rellevants de les propostes contingudes en les diverses proposicions de llei presentades a la mesa del Congrés de Diputats pels grups parlamentaris</i>	31
ROBERTO L. BLANCO VALDÉS	
<i>Sobre la financiación de los partidos: algunas propuestas para el debate</i>	36
VICENÇ ESCOLAR	
<i>Aspectes a considerar en la nova normativa sobre el finançament dels partits polítics</i>	40
JOAQUIM LLACH I MASCARÓ	
<i>Algunes notes sobre l'endeutament dels partits polítics</i>	42
SALVADOR GOYA	
<i>Propostes sobre el finançament</i>	47
Debat	53



11. «EL SISTEMA ELECTORAL: UNA PROPOSTA PER AL PARLAMENT DE CATALUNYA»

Agustí Bosch.

Juny 1995.

12. «L'ACTIVITAT EXTERIOR DE LES REGIONS: UNA DÈCADA DE PROJECCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA»

Caterina García i Segura.

Desembre 1995.

13. «POLÍTIQUES DE T.V. A ESPANYA: MODEL TELEVISIU I MERCAT AUDIOVISUAL»

Eduardo Giordano i Carlos Zeller.

(En preparació).

14. «LA REGULACIÓ DEL PROCÉS ELECTORAL»

Agustí Bosch, Albert Padró-Solanet i Clara Riba.

(En preparació).

15. «DIVERSITATS EN DESIGUALTAT: UNA APROXIMACIÓ ALS ALUMNES SENSE ÈXIT ESCOLAR»

Xavier Martínez Celorrio. Fundació CIREM.

Abril 1996.

16. «AVALUACIÓ DEL PROGRAMA INTEGRAT D'EDUCACIÓ AMBIENTAL DE CORNELLÀ DE LLOBREGAT»

La Vola. Equip d'Educació Ambiental.

Abril 1996.

17. «BALANÇ DE LA POLÍTICA D'HABITATGE A CATALUNYA»

Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació d'Habitatges. EARHA.

Juliol 1996.

18. «LES TENDÈNCIES DE L'EVOLUCIÓ DE LA SANITAT A CATALUNYA»

Equip ESTUDIS.

Maig 1997.

19. «INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR»

Ferran Camps.

Juny 1997.

20. «FINANÇAMENT DELS PARTITS POLÍTICS»

Debats de Can Bordoï.

Novembre 1997.

ISBN 84-89622-78-7



9 788489 622784



Editorial Mediterrània



Polítiques 20