

qué hacemos
para contar **CON** medios
de control democrático de
la financiación
frente a la corrupción
de los partidos

Manuel Maroto
Victoria Anderica
Suso Baleato
Miguel Ongil



AKAL / QUÉ HACEMOS

16

Fe de erratas:

En la edición original en papel, distintas cifras en millones en las páginas 14, 26, 27 y 28 aparecían incorrectamente multiplicadas por mil. Se han corregido esos errores en este PDF.



La presente obra se publica bajo licencia *Creative Commons* , según la cual el lector es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, conforme a las siguientes condiciones:

-  **RECONOCIMIENTO/ATRIBUCIÓN** – Se debe reconocer crédito y autoría de la obra de acuerdo al copyright que figura en dicha obra. En cualquiera de los usos autorizados por la licencia será siempre necesario y obligatorio reconocer la autoría y los derechos de la obra.
 -  **NO COMERCIAL** – Los autores y ediciones Akal, S. A. permiten copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, con la condición de que no se realice con fines comerciales.
 -  **SIN OBRAS DERIVADAS** – La autorización para copiar, distribuir y comunicar la obra no incluye la transformación de la misma para crear una obra derivada. Los autores y ediciones Akal permiten copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas de la obra, no obras derivadas basadas en ella.
- Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.
 - Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.
 - Los derechos que puedan ostentar otras personas sobre la propia obra o su uso, como por ejemplo los derechos de imagen o de privacidad, no se ven afectados por lo anterior.

© Manuel Maroto, Victoria Anderica,
Suso Baleato y Miguel Ongil, 2013

© Ediciones Akal, S. A., 2013

Sector Foresta, 1
28760 Tres Cantos
Madrid - España

Tel.: 918 061 996

Fax: 918 044 028

www.akal.com



[facebook.com/EdicionesAkal](https://www.facebook.com/EdicionesAkal)



[@AkalEditor](https://twitter.com/AkalEditor)

ISBN: 978-84-460-3909-9

Depósito legal: M-30.547-2013

Impreso en España

Manuel Maroto, Victoria Anderica,
Susó Baleato y Miguel Ongil

Qué hacemos con la financiación de los partidos políticos



Qué hacemos

¿Qué hacemos cuando todo parece en peligro: los derechos sociales, el Estado del bienestar, la democracia, el futuro? ¿Qué hacemos cuando se liquidan en meses conquistas de décadas, que podríamos tardar de nuevo décadas en reconquistar? ¿Qué hacemos cuando el miedo, la resignación, la rabia, nos paralizan?

¿Qué hacemos para resistir, para recuperar lo perdido, para defender lo amenazado y seguir aspirando a un futuro mejor? ¿Qué hacemos para construir la sociedad que queremos, que depende de nosotros: no de mí, de nosotros, pues el futuro será colectivo o no será?

Qué hacemos quiere contribuir a la construcción de ese «nosotros», de la resistencia colectiva y del futuro compartido. Queremos hacerlo desde un profundo análisis, con denuncias pero sobre todo con propuestas, con alternativas, con nuevas ideas. Con respuestas a los temas más urgentes, pero también otros que son relegados por esas urgencias y a los que no queremos renunciar.

Qué hacemos quiere abrir la reflexión colectiva, crear nuevas redes, espacios de encuentro. Por eso son libros de autoría colectiva, fruto del pensamiento en común, de la suma de experiencias e ideas, del debate previo: desde los colectivos sociales, desde los frentes de protesta, desde los sectores afectados, desde la universidad, desde el encuentro intergeneracional, desde quienes ya trabajan en el terreno, pero también desde fuera, con visiones y experiencias externas.

Qué hacemos quiere responder a los retos actuales pero también recuperar la iniciativa; intervenir en la polémica al tiempo que proponemos nuevos debates; resistir las agresiones actuales y anticipar las próximas; desmontar el discurso dominante y generar un relato propio; elaborar una agenda social que se oponga al programa de derribo iniciado.

Qué hacemos esta impulsada por un colectivo editorial y de reflexión formado por Olga Abasolo, Ramón Akal, Ignacio Escolar, Ariel Jerez, José Manuel López, Agustín Moreno, Olga Rodríguez, Isaac Rosa y Emilio Silva.

Introducción

La confianza en las instituciones es necesaria para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Sin ella, las instituciones pierden su legitimidad y la capacidad para cumplir su cometido. Ante una crisis de confianza institucional solo caben dos salidas: la reforma de la institución disfuncional o su reemplazo por otra más eficiente.

Esta es la disyuntiva ante la que se encuentra España: sumida en un escenario de profunda recesión, solo el desempleo supera a la desconfianza en las instituciones como causa principal de preocupación de la ciudadanía. La gravedad de la situación reside en el hecho de que el problema no es un fenómeno anecdótico, ni se circunscribe a una institución determinada, ni siquiera a un grupo acotado de ellas. Tal como puede observarse en los análisis del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a lo largo de la última década el déficit de confianza institucional se ha convertido en un fenómeno estructural que, pasando por el Gobierno, se ha extendido al Poder Judicial para alcanzar a la práctica totalidad de las instituciones; la propia Corona, parte fundamental del programa político de la Transición española, diseñada como institución integradora supuestamente por encima de las diferencias entre partidos, sufre un acentuado y continuado declive de confianza desde 2011.

¿Cómo hemos llegado a esta situación? ¿Cuál es esa situación exactamente, y cuánto han tenido que ver en ella los escándalos de financiación de partidos políticos? ¿Qué podemos hacer para intentar superarla? Estas son las grandes preguntas cuyas respuestas tratamos de sugerir en este pequeño libro. Para ello nos aproximaremos a cada pregunta desde distintos puntos de vista. En primer lugar, el análisis histórico. La historia nos recuerda cómo surge el sistema español de partidos políticos: su origen en

el particular desarrollo del Estado liberal español, y su temprana y estrecha vinculación a la cooptación de cargos de la administración pública; nos revela cómo, con la Transición, surge un nuevo sistema político en el que desde el principio entran en crisis los modelos tradicionales de partido político. Una crisis caracterizada por la mediatización de los procesos electorales y el alejamiento de las bases sociales, así como por una dependencia económica que llevará a incorporar formas de financiación vinculadas a actividades ilegales.

Desde un punto de vista jurídico y político, la segunda parte del texto ahonda en cómo estas actividades resultan favorecidas y cristalizadas por un desarrollo legislativo cuyo diseño y aplicación están fundamentalmente dominados por la dinámica bipartidista. Así, el debate constructivo sobre el problema de la corrupción y sus posibles soluciones le ha sido casi completamente escamoteado a la ciudadanía. Los escándalos de corrupción, que se han sucedido de manera continuada desde la Transición, parecen haberse convertido en una de las pocas oportunidades de transformación interna dentro de los partidos, en uno de los pocos revulsivos de un sistema atrincherado tras instituciones disfuncionales. Lamentablemente, los escándalos han demostrado una potencialidad transformadora limitada, por haber estado casi exclusivamente protagonizados por los medios de comunicación, el poder judicial y los propios partidos y, sobre todo, por las escasas consecuencias electorales de los mismos en un contexto de fuerte cartelización bipartidista y de escasa vinculación entre partidos y bases sociales.

La tercera parte del texto aborda algunas posibles estrategias de cambio, que aspiran a trascender los discursos habituales sobre la corrupción en nuestro país. Las propuestas aquí realizadas están basadas en la idea de que el verdadero sentido de enfrentarse a la corrupción es apoyar el surgimiento de nuevos modelos de partido, que satisfagan el mandato constitucional de democracia interna, y que sean verdaderos instrumentos de participación política. A nadie se le escapa que, en el camino hacia esa lejana meta, es imprescindible aunar la acción institucional con la movilización social y la organización de la protesta y el descontento, auténtico motor de las transformaciones políticas sustantivas.

I. ¿Por qué hemos llegado hasta aquí?

Por motivos históricos: los orígenes del sistema español de partidos

¡Qué país! A menudo se nos justifica la sucesión de escándalos de corrupción en España alegando una supuesta y misteriosa predisposición cultural. España es así. Esa tara, que compartiríamos con otros países mediterráneos, nos llevaría a caer en este tipo de prácticas, tradicionalmente asociadas al género literario de la picaresca. Como una característica cultural pretendidamente arraigada, el fenómeno sería poco menos que inevitable e imposible de erradicar.

Este tipo de análisis ignora que los escándalos de corrupción política se han producido a gran escala en países alejados de nuestro acervo cultural y político. Estados Unidos, Francia, Alemania, en realidad prácticamente todas las democracias liberales han tenido sus grandes episodios de corrupción en las últimas décadas. No es necesario remontarse al famoso caso Watergate; un ejemplo más cercano es la Alemania de los años ochenta, donde solo un fuerte descontento social evitó que se amnistiara a los responsables de distintas operaciones de financiación ilegal de partidos, como se reconocía en el año 2000 en un informe del Consejo de Europa sobre la materia. La corrupción no es un problema español, italiano, griego o del llamado «tercer mundo», pese a que en estas sociedades el fenómeno presente, obviamente, sus propias particularidades y dificultades. Si escarbamos, en el fondo de ese argumento de la corrupción como característica cultural, encontramos la idea reaccionaria de que los españoles y las formas de autogobierno democrático nunca se llevarán bien del todo, de que la autoridad no nos puede dejar solos.

Para superar este análisis cultural simplista, estigmatizante y, sobre todo, paralizante es necesario entender que la corrupción es el producto de la concurrencia de factores históricos diversos. Es fundamental, en particular, entender cómo se forma el sistema español de partidos políticos. La mayoría de los estudios en esa materia analizan el papel de los partidos durante la transición del franquismo a la democracia, con alguna referencia al sistema de partidos en la II República; sin duda son, con el franquismo, los momentos históricos de referencia para entender muchas de las disfunciones de nuestro actual sistema de partidos. Pero podríamos retrotraernos más en el tiempo, incluso a esa época de la picaresca, de los siglos XVII y XVIII, donde seríamos capaces de identificar ya algunos condicionantes históricos de relevancia. Estos aspectos históricos están, por lo general, totalmente ausentes del debate público sobre la corrupción, centrado habitualmente en las extrañas desventuras de las causas judiciales y en disquisiciones casi metafísicas acerca de las pocas virtudes y muchos vicios de nuestra clase política.

También han quedado fuera del debate público las particularidades históricas de la formación del Estado liberal español, pese a su importancia a la hora de entender el fenómeno. El proceso español de estatalización liberal comenzó con la promulgación de la Constitución de 1812, y se desarrolló a lo largo de un siglo caracterizado por la convulsa sucesión de regímenes ubicados entre el absolutismo monárquico y la república federal. Este antagonismo se manifestaba en *purificaciones* y el exilio de los vencidos, convirtiendo el desempeño del cargo público en una cuestión de coyuntura política más que de capacidad profesional. La infraestructura burocrática del Estado se desarrollaría, así, caracterizada por factores como la descohesión territorial, la exacerbada dependencia del poder político y la falta de profesionalización funcional.

El nacimiento de los partidos políticos tiene lugar precisamente en ese contexto. Las divergencias surgidas entre los notables liberales en relación al papel de la corona y el ritmo de implantación constitucional favoreció la creación de sociedades políticas, controladas por notables, por elites. Desde esas sociedades estas elites promovían sus respectivos idearios. De ellas surgieron, con ocasión de los comicios de 1837, los primeros comités electorales cuyo éxito organizativo provocó su generalización, favoreciendo

la dotación de infraestructuras estables de coordinación electoral; sobre ellas se institucionalizará la figura del partido político a medida que la democracia liberal avance en su implantación.

Por tanto, el origen de las necesidades financieras de los partidos está vinculado a su actividad electoral. Necesidades que irán en aumento a medida que el sistema representativo se generalice. En tanto eso ocurría, durante el siglo XIX la holgura patrimonial de los notables liberales situaba como problema más acuciante el de contar con la suficiente influencia en el aparato del Estado para materializar sus propuestas políticas. Y así es como viene a consolidarse la figura del cesante, funcionario que cesaba en su puesto cuando el notable que lo había nombrado perdía el poder.

Lejos de tratarse de una figura anecdótica, el cesante cobra una relevancia política y social que se hace especialmente intensa a partir de la instauración del «turnismo» bipartidista durante la restauración borbónica. Su protagonismo encuentra reflejo en las obras de Valle-Inclán y Galdós; Antonio Maura lo calificaría en 1898 como una de las principales lacras de la administración española. Aunque en 1918 se instituyó la inmovilidad del funcionario público, las cesantías nunca llegarán a desaparecer, y podemos encontrarlas hoy en la forma de «asesores» y puestos de libre designación igualmente vinculados a la alternancia política.

La figura del cesante ilustra como pocas el *vuelva usted mañana*: la endémica dinámica de parasitación que define la relación entre partidos políticos y administración pública en España. Así, los grandes partidos políticos se institucionalizan no como sistemas de representación política, sino de cooptación de cargos públicos; como dispositivos extractivos que condicionan el desarrollo de las estructuras de Estado a la obtención de rentas que, primero, serán recursos humanos (los funcionarios cesantes) y, después, recursos financieros. Para poder parasitar la administración es necesario asegurar que esta sea parasitable; y, dado que en el desarrollo de esta burocracia estatal prevalecen los intereses de partido sobre los de la racionalidad administrativa, los posibles mecanismos de control se tornan ineficaces, configurando el escenario propicio para la aparición de la corrupción institucional. Por su parte, los partidos de masas obreros, protagonistas fundamentales, desde mediados del siglo XIX, del cambio político que en Europa llevaría

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
El origen de necesidades financieras de partidos está vinculado a actividad electoral, en aumento según se generalice sistema representativo.

a la formación del Estado del bienestar de posguerra, quedaron en España barridos del mapa por el golpe de Estado franquista, la Guerra Civil y la represión de la posterior dictadura.

El atraso económico y la particular desvertebración política del país distinguen también la situación española de la de otros países europeos. A principios del siglo XX, con la llegada desde Europa del movimiento nacionalista, las burguesías de los territorios diferenciados culturalmente encuentran en la creación de partidos políticos (regionalistas, provincialistas, nacionalistas) el mecanismo idóneo para intermediar en el gobierno del Estado, al igual que los señores feudales mediaban en el del monarca. Con la llegada de la II República, las burguesías de Galicia, Euskadi y Cataluña promoverán la restitución de sus instituciones de autogobierno, un proceso que se verá replicado tras la reforma política del régimen franquista en todas las autonomías. Esto permitió, a su vez, reproducir la relación clientelar entre partidos y administraciones en el ámbito autonómico, y su propagación al municipal era solo una cuestión de tiempo. La relación de dependencia entre la financiación de las entidades locales y la contratación pública, la política urbanística y de promoción inmobiliaria, cuando no los vínculos con el blanqueo de capitales proveniente de actividades ilegales como el narcotráfico, ha sido una de las características de la España democrática.

Hemos identificado algunos de los factores históricos que originaron la conformación del actual sistema de partidos en relación a sus dinámicas de financiación, como la cooptación de la administración pública y el poder de las elites territoriales. Analicemos ahora algunos de los factores contemporáneos que permiten explicar la situación actual:

Por motivos económicos: la financiarización del sistema de partidos nacido de la Transición

¿Cómo ha llegado a ser el dinero algo tan importante cuando hablamos de partidos políticos? ¿Acaso la organización política en una democracia no debería ser una actividad altruista, de servicio público, una de las cumbres del espíritu humano de cooperación?

¿Es que el capital de los partidos no deberían ser el esfuerzo y las aspiraciones de sus militantes, simpatizantes y electores? ¿Por qué necesitan los partidos subvenciones y donaciones millonarias o recurrir a métodos ilegales para financiarse? Al creciente y constatado protagonismo del dinero en el funcionamiento de los partidos políticos lo vamos a llamar la «financiarización de la política». Un proceso que tiene muy poco de nacional, y que se ha dado en todas las democracias occidentales.

La idea está tomada del análisis económico. Con frecuencia oímos hablar de la financiarización como una de las características de la evolución del capitalismo en las últimas cuatro décadas. Este proceso implica una transformación sustancial en el equilibrio, tan importante en las economías del Estado del bienestar de posguerra, entre la importancia económica del *capital* (del dinero) y la del *trabajo* (de los trabajadores). La financiarización ha supuesto un giro en la economía occidental hacia el papel predominante de la industria financiera y de servicios (banca, comunicación, industrias creativas, etc.) frente a las industrias tradicionales (agricultura, minería, metalúrgica, producción de bienes y productos, etc.), que en gran proporción se han trasladado a otras zonas del planeta. En el ámbito político esta transformación ha alterado, por ejemplo, la forma en que los trabajadores se organizan y defienden sus intereses, afectando particularmente a las instituciones sindicales y a la huelga como forma de presión.

Una forma de analizar por qué el dinero tiene cada vez más importancia en el funcionamiento de los partidos políticos es entender que nuestros sistemas de movilización y representación política han sufrido una transformación parecida a la de la economía. Es decir, al igual que la economía se ha financiarizado en las últimas cuatro décadas, los sistemas de partidos también lo han hecho. Los sistemas de partidos tradicionales se basaban en un modelo organizativo de partido en concreto, el llamado «partido de masas». Se trataba de la forma de partido surgida en el movimiento obrero como respuesta a los antiguos «partidos de notables», que representaban los intereses de las clases privilegiadas, y que movilizaban sin dificultad recursos financieros de entre esas mismas clases, aunque sus miembros fueran muy minoritarios.

¿Por qué necesitan subvenciones y donaciones millonarias, cuando no métodos ilegales, para financiarse? La financiarización de los partidos.

¿QUÉ HACEMOS @_quehacemos

La fuerza del partido de masas, por el contrario, residía en su capacidad de movilizar a un número muy grande de personas que, careciendo de voz y recursos de manera individual, en común constituían una fuerza política imparable. Esa idea de expandir cuantitativamente la militancia, de aunar y organizar a los débiles, a la mayoría, para poder hacer frente políticamente a la minoría poderosa, ha sido sin duda uno de los grandes motores del cambio político en los últimos siglos.

En los partidos obreros, esta idea se traducía en un esquema organizativo en el que miles de militantes y simpatizantes financiaban al partido con miles de pequeñas cuotas que, puestas en común, proveían al partido de recursos suficientes para la acción política. Pero, además, la militancia era el recurso fundamental de la organización: los militantes aportaban trabajo y esfuerzo, mantenían redes de solidaridad y cooperación que dependían de ellos mismos, y de los que ellos mismos se beneficiaban. Los militantes no solo financiaban al partido para que este realizara campañas electorales, de protesta, de acción parlamentaria, sino que creaban escuelas, economatos, redes de apoyo de diverso tipo, etc., con frecuencia en estrecha colaboración con organizaciones sindicales. La financiación era una forma más, y quizás no la más importante, de participación y acción política. Tomando como referencia el partido socialdemócrata alemán de principios del siglo xx (el partido de masas por excelencia) Antoni Domenech ilustra en un párrafo de su libro *El eclipse de la fraternidad* esta forma de vivir la política que hoy nos resulta extraña y lejana:

A comienzos del siglo xx, un miembro del SPD podía asesorarse acerca de cualquier problema legal –no necesariamente laboral– en los gabinetes jurídicos del partido, aprender las primeras letras en una escuela socialdemócrata, aprender las segundas y las terceras letras en una universidad popular socialdemócrata, no leer otra cosa que diarios, revistas y libros salidos de las excelentes imprentas socialdemócratas, discutir esas lecturas comunes con compañeros de partidos o sindicato en cualquiera de los locales socialdemócratas, comer comida puntualmente distribuida por una cooperativa socialdemócrata, hacer ejercicio físico en los gimnasios o en las asociaciones ciclistas socialdemócratas, cantar en un coro socialdemócrata,

tomar copas y jugar a las cartas en una taberna socialdemócrata, cocinar según las recetas regularmente recomendadas en la oportuna sección hogareña de la revista socialdemócrata para mujeres de familias trabajadoras dirigida por Clara Zetkin. Y llegada la postrera hora, ser diligentemente enterrado gracias a los servicios de la Sociedad Funeraria Socialdemócrata, con la música de la Internacional convenientemente interpretada por alguna banda socialdemócrata.

El modelo de partido de masas fue organizativamente tan exitoso que, viéndose superados, pronto los partidos conservadores imitaron ese modelo; fue el caso de los partidos demócrata-cristianos. Los sistemas de partidos de posguerra, al menos en Europa, todavía tenían el partido de masas como su modelo ideal de organización política. Así quedó plasmado en algunas de las constituciones más importantes de la época, como la alemana o la italiana. Todas ellas consagraban ideas parecidas: el modelo legítimo y deseable de organización política era el de un partido que representaba a una multitud de militantes, a amplios intereses de clase, una organización por tanto estrechamente integrada en lo que ahora se llama la sociedad civil.

Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial comienza un proceso de transformación radical de las formas de organización política. Uno de los detonantes fue el surgimiento de los grandes medios de comunicación de masas, especialmente de la televisión y, con ellos, la transformación de las formas de comunicación política y, en particular, de las campañas electorales. Con el surgimiento de la televisión, de pronto era sencillo comunicarse con millones de personas a la vez, ¡millones!, sin tener que movilizar a miles de afiliados y militantes, sin necesidad de la impresionante red de recursos humanos que era la base del partido de masas. Una frase atribuida al dirigente del PSOE Alfonso Guerra (él negaría haberla pronunciado) en una crónica de las elecciones de 1979 realizada por un joven Pedro J. Ramírez, sirve quizás como el mejor resumen de esta transformación: «si hay descontentos, que se vayan, que no cambio yo cinco minutos en televisión por diez mil militantes de base».

Conforme la televisión ganaba importancia como instrumento electoral, las campañas electorales se hacían más caras, e iban perdiendo importancia y quedando desfasados los mecanismos

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
Con el surgimiento de la TV, de pronto era sencillo comunicarse con millones de personas sin movilizar a miles de afiliados y militantes.

tradicionales de movilización electoral. Pegadas de carteles, mítines, las relaciones interpersonales o las redes de solidaridad entre otros, iban a quedar progresivamente reducidos a elementos simbólicos de lo que fue la política en otros tiempos. Las elecciones se jugaban en otro terreno: el de los medios, es decir, las campañas publicitarias, los debates televisivos, la comunicación de masas. Se pasaba así de lo que los expertos llaman formas de movilización *trabajo-intensivas* (aquellas que dependen del trabajo de los afiliados, militantes y simpatizantes) a aquellas *capital-intensivas* (es decir, aquellas que dependen fundamentalmente de cuánto dinero se pueda invertir en ellas). Los militantes, afiliados, simpatizantes y su fuerza de trabajo perdían protagonismo político frente al ímpetu de otra fuerza: la del dinero.

¿En qué se ha traducido esto? Basta analizar en qué medida los partidos dependen hoy financieramente de sus afiliados para constatar el protagonismo tan diferente que estos tienen en su funcionamiento, frente a otros actores políticos como la Banca, o el Estado. Según los datos del Tribunal de Cuentas correspondientes al ejercicio 2008 (último ejercicio fiscalizado por el Tribunal a octubre de 2013), los partidos españoles obtuvieron de sus militantes, afiliados y simpatizantes en concepto de cuotas y aportaciones un total de 44.7 millones de euros, a los que hay que sumar 6.4 millones en forma de donaciones privadas (realizadas por empresas y personas físicas). Esas cifras languidecen frente a los 299.6 millones de euros recibidos ese año por los partidos en concepto de subvenciones estatales a las actividades ordinarias y electorales. Pero también, y eso es más preocupante aún, resultan casi insignificantes frente a los 223.9 millones de euros que los partidos españoles debían en 2008 a distintas entidades de crédito. Si elimináramos las subvenciones públicas, con la financiación proveniente de cuotas y aportaciones privadas nuestros partidos solo podrían cubrir alrededor del 20% de su deuda con los bancos, que bien podrían pedir que los partidos entraran en concurso de acreedores como cualquier otra sociedad en quiebra (algo parecido ocurrió con la difunta UCD).

Esto ha de darnos una idea de cuáles serán las prioridades de organizaciones en esta situación. Semejante estado de cosas no fomenta, precisamente, que los partidos busquen satisfacer los

intereses de sus militantes, sino que empuja, por el contrario, a la búsqueda de fuentes públicas de financiación (a las que las formaciones mayoritarias tienen un acceso privilegiado), al mantenimiento de buenas relaciones con la industria financiera y, en no menor medida, especialmente en tiempos de acceso más difícil a los recursos públicos, a la financiación ilegal. Los partidos compensan su debilidad social con dinero, y cuanto más débiles son como maquinarias políticas democráticas, más fuertes son como empresas. Los militantes quedan reducidos a la categoría de figurantes; el PP, por ejemplo, presumía recientemente en los medios de ser el partido con más afiliados de Europa, e incluso de haber aumentado su número desde que en 2009 estallara el caso Gürtel. A la vez, exige a los mismos del pago de cuotas, y la organización ostenta el índice de aceptación social más bajo de toda su historia. A este modo de funcionar algunos politólogos lo han llamado *partido cartel*, o *partido empresa*. Cualquier estrategia de reocupación de los partidos ha de pasar, por tanto, por revertir sus formas de dependencia financiera hacia modelos que fomenten la representación democrática de intereses.

Terminemos este epígrafe recalcando esta idea fundamental: el sistema de partidos español está en crisis desde su mismo origen. Un ejemplo ilustrativo: en 1980, tan solo dos años después de la aprobación de la Constitución, Fernando Claudín editaba un interesante libro titulado precisamente *¿Crisis de los partidos políticos?*, con contribuciones que todavía hoy resultan muy actuales. Tras la Transición, esa crisis se profundizó paulatinamente, causando tempranamente el fenómeno del *desencanto*. La evolución organizativa del PSOE, partido dominante durante los años ochenta, ahondó en la separación entre los partidos y las bases sociales. En buena medida esto fue algo buscado conscientemente por sus dirigentes, que entendieron, desde un momento temprano de la Transición, que había pasado la época de los movimientos sociales y era el momento de los partidos: Enrique Múgica anunciaba ya en la *Platajunta*, en 1976, que las organizaciones políticas y sindicales pasaban al primer plano de la lucha, quedando los sectores populares y profesionales «con voz, pero sin voto». Esa separación consagró la tendencia de los partidos a adoptar estrategias de adaptación financiera basada en el recur-

so de la financiación extranjera (las principales fuerzas políticas de la Transición recibieron financiación de aliados extranjeros, fundamentalmente a través de fundaciones alemanas, que temían la emergencia de un partido comunista fuerte a la italiana o la portuguesa), fondos públicos, la financiación empresarial, el endeudamiento bancario y las formas ilegales de financiación. Esa autonomización financiera, a su vez, reforzaría aún más la separación entre grandes partidos y bases sociales. El círculo vicioso quedaba cerrado y en constante retroalimentación.

Por motivos políticos: la política legislativa en materia de partidos

¿Pero cómo es posible que tras casi cuatro décadas de escándalos de financiación de partidos en democracia, España carezca de una ley razonable que haya intentado corregir estos defectos? A pesar de los incesantes llamamientos a la honradez, la regeneración y la lucha contra la corrupción, la legislación en materia de financiación de partidos en nuestro país ni siquiera satisface los pocos estándares internacionales que existen en esta materia, que no son nuevos. La mayoría de estos estándares, que no por escasos e ignorados son inexistentes, tienen su origen en el Consejo de Europa (una organización internacional a menudo confundida con el Consejo Europeo, pero que no forma parte de las instituciones de la Unión Europea, y cuya actividad gira en torno al Convenio Europeo de Derechos Humanos) y en concreto en su Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Algunos de los más relevantes son la «Recomendación 1516 sobre financiación de los partidos políticos» (2001), la «Recomendación Rec 4 sobre reglas comunes contra la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales» (2003), el «Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los partidos políticos» (2008) y los «Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos por la OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia» (2010).

La evaluación realizada desde 2007 por parte del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), organismo también de-

pendiente del Consejo de Europa, fue muy crítica con nuestro país y valoró negativamente casi todos los aspectos evaluables. Los informes de evaluación de 2011 (todos los informes están disponibles en la página web del GRECO, www.coe.int/GRECO) demostraron que nuestros legisladores habían implementado la mayor parte de las recomendaciones realizadas por este organismo internacional en materia de cohecho, pero ninguna de las realizadas en relación con la reforma general de los mecanismos de transparencia y fiscalización en la financiación de los partidos. Esto nos da una idea de cómo la jurisdicción penal, por lo general ineficaz y de corto alcance, es con mucha frecuencia el recurso preferido de un legislador que quiere evitar las reformas de calado.

Con la legislación en materia de financiación de partidos ocurre en España como con los propios partidos: tiene un origen reciente. Salvo algunas disposiciones en materia electoral durante la II República, no hubo normas que regularan esta materia hasta finales de los años 70. Las primeras disposiciones en la materia fueron preconstitucionales y predemocráticas: las distintas leyes que entre 1974 y 1977 regularon el «derecho de asociación política» evitaban la denominación de «partido político», pero incluían algunas disposiciones precarias en materia de financiación y funcionamiento interno de las organizaciones políticas, entre ellas, por ejemplo, el mandato de funcionamiento democrático interno y la prohibición de financiación extranjera. Curiosamente, la ley de partidos políticos de 1978, aprobada días antes de la propia Constitución y vigente hasta 2002, eliminó la mayoría de estas disposiciones, creando una laguna jurídica en materia de financiación ordinaria que se extendió desde 1978 hasta 1987, cuando se aprobó la primera ley al respecto, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP, en adelante). La ley de 1987 fue presentada como una respuesta, entre otros, al escándalo Flick, que afectaba al PSOE pero también al resto de formaciones políticas nacidas en la Transición, y como una medida paliativa de la deuda histórica de los grandes partidos.

La ley de 1987 introdujo una lista cerrada de fuentes lícitas de ingresos públicos y privados, estableció una serie de prohibiciones basadas en la cuantía de las donaciones o su origen, y designó

al Tribunal de Cuentas como organismo fiscalizador de las cuentas de los partidos, que tendrían que presentarle un informe de sus cuentas anualmente. Razonable sobre el papel, la ley contenía multitud de deficiencias y lagunas que permitían su incumplimiento: una de las principales era que las donaciones anónimas eran legales, lo que permitía evadir los límites máximos para las donaciones por la sencilla vía de fraccionar los pagos. Pero, además, no se regulaba la condonación de créditos bancarios ni la fiscalización de las fundaciones; para muchas de las infracciones de la ley no había prevista sanción alguna, y para las demás el Tribunal de Cuentas carecía de verdaderas potestades sancionadoras; las entidades locales de los partidos rendían cuentas de manera residual y muy deficiente, y no existía siquiera un plan contable común para las distintas organizaciones. La casualidad quiso que el *holding* Filesa iniciara su andadura el 3 de julio de 1987, el mismo día de la publicación en el BOE de la Ley de Financiación de Partidos Políticos. Buena parte de esos agujeros legislativos (*loopholes*, los llaman los americanos) siguen todavía existiendo en la actualidad.

A pesar de sus múltiples y manifiestas deficiencias, la ley de 1987 sobrevivió nada menos que al caso Filesa. Tras una serie de fallidas propuestas legislativas, hasta 2007 no se volvió a reformar la legislación en la materia, con la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos. La nueva ley introdujo algunas reformas significativas, fundamentalmente la prohibición de las donaciones anónimas, un procedimiento sancionador específico, y algunas disposiciones en materia de condonación de créditos y de fundaciones. Las demás graves deficiencias siguieron tal como las denunció el GRECO en sus informes de 2009 y 2011. Llegamos así a la más reciente reforma, de finales de 2012, cuya motivación manifiesta fue la de reducir la cantidad de dinero público destinado a los partidos en tiempos de crisis, e introducir algunas medidas fiscalizadoras en materia de fundaciones. La tramitación de la ley se desarrolló sin debate público ni mayor repercusión en los medios salvo por la emisión de un programa de *Salvados* del periodista Jordi Évole sobre la cuestión de la financiación de los partidos, que coincidió con el final de la fase de enmiendas del texto y que quizás tuvo más impacto sobre la

aprobación de la norma que el propio GRECO. Resulta muy ilustrativo de la muy deficiente participación pública en la reforma que todo el mundo pasara por alto un detalle importante de la misma: la eliminación del tope de 150.000 euros a las donaciones a las fundaciones políticas, introducida en una disposición adicional y con una redacción particularmente críptica. Pocas novedades, por tanto, trajo esta última reforma: buena parte de las deficiencias de la primera legislación de 1987 siguen existiendo a día de hoy.

Hubo que esperar al estallido y posterior recrudecimiento del «Caso Bárcenas» para asistir a un verdadero punto de inflexión, tanto procesal en el desarrollo judicial del caso como en cuanto a la presión social sostenida sobre el partido afectado por el escándalo. La reacción contra las revelaciones de los últimos meses forzó al Gobierno a anunciar, en septiembre de 2013, un «Plan nacional de regeneración democrática», que incluye entre otras medidas una nueva Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos, así como una extensa reforma de la LOFPP, de la Ley de Partidos, de la Ley del Tribunal de Cuentas y del Código Penal, en el que se introduciría, por primera vez, un delito específico de financiación ilegal. El alcance y sentido real de estas reformas está por ver.

Pero ¿por qué tenemos la legislación que tenemos? Lo primero que hay que tener en cuenta es que la política legislativa en materia de financiación de partidos políticos responde a una lógica muy particular. A nadie se le escapa el clarísimo conflicto de intereses en el que se encuentran los partidos como legisladores, a la hora de regular la financiación política. Son los partidos los que deciden acerca de cómo se ha de regular su financiación. Ha sido, por tanto, importante la dinámica de los escándalos y el descontento social en la promoción de reformas. Sin embargo, esta dinámica de reformas a través del escándalo ha sido disfuncional: no ha servido para su propósito de promover el cambio político hacia formas más transparentes de gobierno. Los partidos, de hecho, han conseguido instrumentalizar en su favor las reformas en la materia.

Si analizamos la evolución legislativa que reflejan las distintas reformas, nos damos cuenta de que una constante de todas es

aumentar la disponibilidad de fondos, públicos y privados, de los partidos políticos. Apelando a la necesidad de transparencia, de rendición de cuentas y de fiscalización pública, los partidos han utilizado las reformas como auténticas amnistías económicas. La política legislativa ha estado por tanto presidida, al menos en un grado muy importante, por el interés financiero de los partidos, algo que las propias leyes han reflejado en sus exposiciones de motivos, que reconocían el principio de suficiencia financiera de las organizaciones políticas como uno de los objetivos a satisfacer. Esta justificación, sin duda razonable, choca con el mantenimiento de disposiciones y lagunas que permiten la evasión de algunos mecanismos fundamentales de fiscalización y control público. El aumento de la financiación pública no ha supuesto, como debería pues es su principal justificación, una implementación efectiva de controles públicos.

Por motivos sociales: los límites del escándalo como instrumento de reforma

Entonces, ¿los escándalos no han servido para nada? Sin duda los escándalos políticos, y en particular los relacionados con la corrupción, se han convertido en las últimas décadas (el caso Watergate fue un punto de inflexión) en elementos fundamentales de la política actual. De los escándalos y de su desarrollo y desenlace parecen depender la estabilidad de gobiernos y de países enteros, el resultado de elecciones, la popularidad de líderes y de movimientos políticos, la confianza de los gobernados en las instituciones, etc. En los años 90, por ejemplo, el sistema de partidos de la Primera República italiana fue barrido del mapa como consecuencia de un escándalo masivo de corrupción, *tangentopoli*. Desaparecieron, literalmente, los partidos socialista y democristiano. El escándalo significó nada menos que el cierre de todo un periodo histórico, el transcurrido desde 1946 a 1992, y el comienzo de la llamada Segunda República italiana.

Los escándalos constituyen una fuente inagotable de noticias. Se han convertido en una de las narrativas políticas centrales en los medios de comunicación y en la formación de la opinión pú-

blica. Pensemos en la sucesión de escándalos de corrupción vivida en nuestro país desde la llegada de la democracia. Con algunos altibajos, no ha habido legislatura sin su escándalo de financiación de partidos. Desde el caso Puertas a Flick, pasando por Filesa, Naseiro, Túnel de Sóller, el de las máquinas tragaperras, Pallerols, y llegando hasta el caso Gürtel y los papeles de Bárcenas, el problema de la financiación de los partidos, de manera despedazada y en formato de casos y de escándalos, nos acompaña de manera crónica.

¿Por qué los escándalos de corrupción han cobrado tanta importancia en la política reciente? Una forma de explicarlo pasa por entender que la corrupción ha aumentado en las últimas décadas. La expansión del capitalismo financiero hacia la destrucción de las bases del Estado del bienestar de posguerra parece apoyar esta tesis, que implica un juicio negativo acerca del pasado reciente y del futuro de la democracia liberal. Las democracias serían, hoy, más corruptas que nunca.

Pero, aunque fundado, resulta equivocado aceptar este argumento como explicación exclusiva de por qué los escándalos de corrupción se han convertido en un elemento tan importante de la política contemporánea. Por una parte, la corrupción, como idea moral y política es muy antigua y parece haber acompañado a la política desde siempre en un grado considerable. Por otra, en sociedades como la española, resulta altamente discutible afirmar que la corrupción política es hoy mayor de lo que fue durante un régimen criminal como el franquismo, donde las relaciones económicas y políticas estaban, abiertamente, al servicio de una elite que las sostenía dictatorialmente.

Eso nos lleva a un argumento distinto: *que los escándalos políticos son fenómenos estrechamente ligados al funcionamiento de la democracia liberal*. En efecto, y esto lo han defendido distintos analistas y científicos políticos, otra posible explicación es que la expansión de la democracia liberal haya alterado las sensibilidades políticas, haciendo a los gobernados más reacios a aceptar formas autoritarias de gobierno, o prácticas políticas que se aparten flagrantemente del interés general en favor de intereses particulares. Para los defensores de esta interpretación, los escándalos solo pueden darse realmente en democracias liberales, porque en sociedades

con regímenes autoritarios los mecanismos e instituciones necesarios para que se produzcan escándalos políticos (prensa libre, formas de oposición política, libertad de expresión, relaciones de representación, etc.) sencillamente no existen. Por tanto, los escándalos cumplirían una función positiva, servirían para activar los mecanismos de responsabilidad política en una democracia; en condiciones adecuadas, canalizan el descontento y movilizan la protesta y el cambio político.

Pero, siendo también parcialmente correcta, esta explicación de por qué los escándalos ocupan hoy un lugar tan importante en la vida política es también insatisfactoria. En primer lugar, porque también en regímenes no liberales se dan los escándalos de corrupción. Ocurrió durante el franquismo, por ejemplo con ocasión de los casos Matesa o del aceite de Redonedela. La corrupción es hoy también un tema recurrente en China, como lo fue en su día en la Unión Soviética. En segundo lugar, porque los escándalos de por sí no necesariamente cumplen una función positiva desde el punto de vista democrático. En Italia, al sistema de partidos hundido tras el escándalo *tangentópoli* le siguió una época política protagonizada por el hombre más rico del país, Silvio Berlusconi. En nuestro país ha coincidido una época de escándalos de corrupción de particular trascendencia con un debilitamiento generalizado de las instituciones democráticas en manos de organismos extranjeros, que determinan las políticas del país. La conclusión es que, como afirma Fernando Jiménez Sánchez, los escándalos no funcionan necesariamente como mecanismos democráticos de responsabilidad política. El escándalo es un proceso abierto e indeterminado cuyas consecuencias son imprevisibles a priori, en el que las elites políticas luchan por decantar la opinión pública y el clima institucional.

Para comprender el fenómeno de los escándalos debemos tener en cuenta todos estos argumentos. No podemos limitarnos a clamar que la política es hoy más corrupta, como si se tratara de una cualidad moral de nuestros gobernantes o de nuestros tiempos. Siempre hubo corrupción, incluso en épocas idealizadas en la memoria política liberal (la película *Lincoln*, de Steven Spielberg, refleja, por ejemplo, la importancia del recurso a la compra

de votos para la aprobación de la enmienda constitucional que abolió la esclavitud).

En este sentido, tampoco la importancia de los escándalos es reflejo de una expansión de la democracia liberal. Esto es algo fundamental para entender la mecánica de los escándalos en nuestro país. Hasta el momento, los escándalos de financiación de partidos no han servido para promover reformas políticas significativas. No han ampliado el campo de la política democrática; ni siquiera han logrado producir una legislación coherente en materia de corrupción y financiación de partidos. En realidad, su efecto puede haber sido el de reducir ese campo: la judicialización de los escándalos ha llegado a significar en nuestro país que todo lo que no sea delito (algo que debe probarse en larguísimos procesos judiciales que no están diseñados para ello) sea presentado como políticamente legítimo. Fuera de eso, el clamor contra la corrupción ha servido más como aglutinador desarticulado del descontento popular que como instrumento eficaz de canalización de la protesta, cuando no como factor desmovilizador «¡todos son iguales!» o de directa apología del apoliticismo. Los escándalos son, así, una oportunidad para el cambio, pero también un síntoma de la inexistencia de formas mejores de exigencia de responsabilidad democrática. Poder aprovechar esas oportunidades pasa por ser consciente de sus limitaciones y sus contradicciones.

II. ¿En qué situación estamos?

Una legislación sobre financiación de partidos inoperante

Ya hemos visto algunas de las razones por las que hemos llegado hasta aquí. Pero, ¿cómo está regulada la financiación de partidos en nuestro país? ¿Cuáles son sus lagunas y límites? El preámbulo de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 2007 (reformada en 2012) afirma que dicha ley es «necesaria para establecer garantías y más medios para que el sistema de financiación no incorpore elementos de distorsión entre la voluntad popular y el ejercicio del poder político». En este capítulo vamos a analizar qué distorsiones presiden el sistema español de financiación de partidos, en lugar de hacer un repaso cronológico por las distintas reformas legislativas. Las cifras utilizadas en este capítulo corresponden al ejercicio 2008, ejercicio al que corresponde el último informe de fiscalización de la contabilidad de los partidos publicado por el Tribunal de Cuentas en el momento en el que se elaboraba este texto.

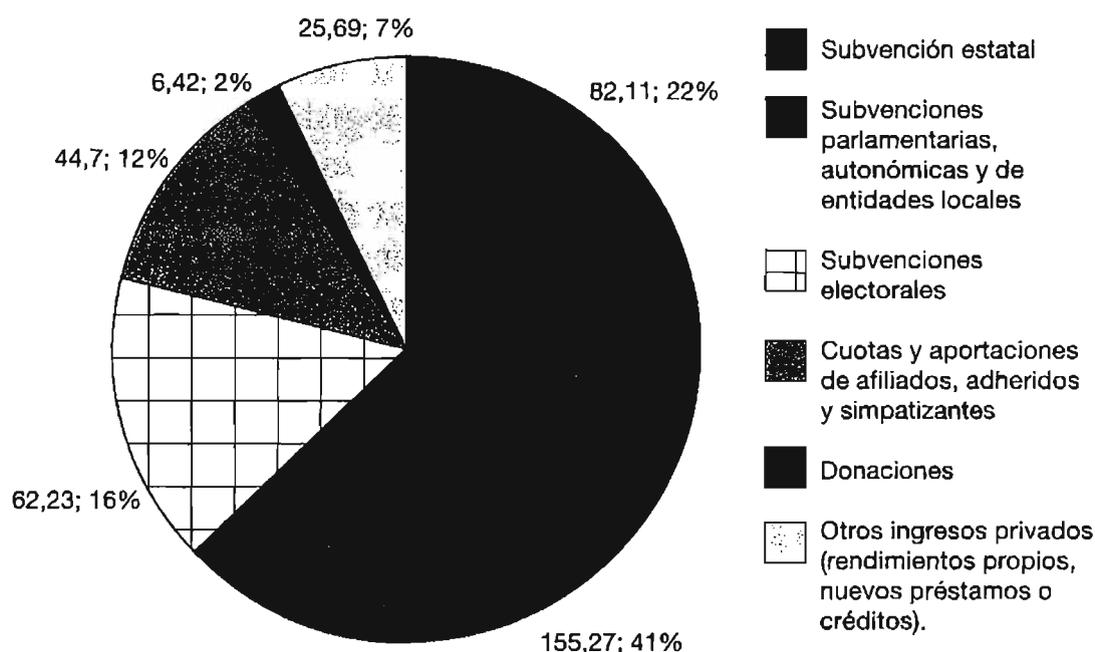
¿De dónde sale el dinero?

¿Cómo se financian los partidos españoles? Alrededor del 80% –la cifra varía según el año, dependiendo de la concurrencia o no de elecciones– de su dinero proviene de la financiación pública, es decir, de subvenciones públicas a sus actividades, tanto ordinarias como electorales. El otro 20% proviene de la financiación privada, es decir, de cuotas, donaciones privadas, ingresos generados por los propios partidos (gestión y explotación de su propio patrimonio, por ejemplo). Todo ello sin olvidar los créditos bancarios: en 2008 los partidos españoles acumulaban una deuda de casi 224 millones de euros.

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
El 80% del dinero de los partidos proviene de la financiación pública: subvenciones a sus actividades, tanto ordinarias como electorales.

Según refleja el informe del ejercicio 2008 (<http://www.tcu.es/uploads/I988.pdf>), los partidos españoles recibieron 237 millones de euros de los presupuestos generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las corporaciones locales, en subvenciones al funcionamiento ordinario (reguladas en la LOFPP), es decir, destinadas a mantener la maquinaria de los partidos. Por su parte, las subvenciones electorales (reguladas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General) suponen unos considerables ingresos adicionales (62 millones en 2008). Además, por cada 100 euros donados a los partidos, 35 pueden ser repercutidos a las arcas públicas por la vía de la deducción fiscal del 35% aplicable a las donaciones. En 2010 esta forma indirecta de financiación pública pudo suponer casi 16 millones de euros. Como dato vale destacar que casi la mitad de los que se desgravan por pertenecer a un partido político gana más de 30.000 euros.

Figura 1. Fuentes de financiación de los partidos políticos en 2008 (en millones de euros)



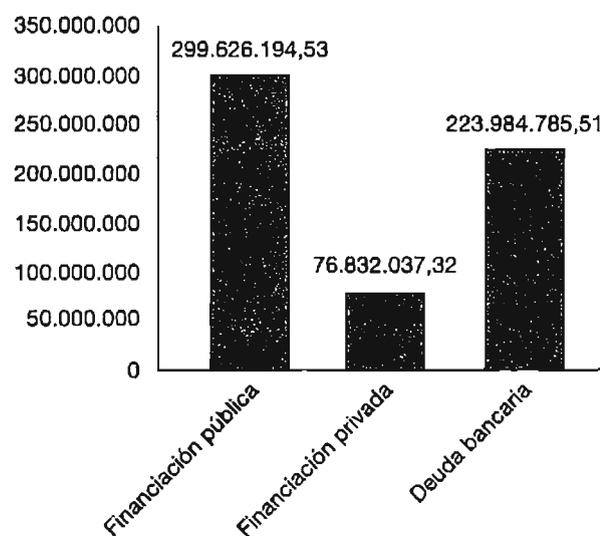
Fuente: Tribunal de Cuentas.

Elaboración: #cuentasclaras - cuentas-claras.org - @SusCuentas.

Agrupando las cantidades reflejadas en el gráfico de las diferentes partidas, los partidos recibieron 299.6 millones (79%) de

financiación pública y 76.83 millones (21%) de financiación privada. Junto a estas cifras hay que tener en cuenta otras no necesariamente reflejadas en las cuentas que entregan los partidos, como las desgravaciones de sus donantes (los ya indicados 16 millones de euros en 2010), los recursos financieros de tipo crediticio como las deudas (223.9 millones en 2008), los intereses pagados (0,85 millones en 2007), las subvenciones encubiertas de crédito (12 millones en 2007) o las condonaciones de crédito (300 millones hasta 2004, según el Banco de España). El informe de 2008 no desglosa las subvenciones por gastos de seguridad, ni los ingresos propios y extraordinarios, cosa que sí hacía el informe anterior (que reflejaba 16,3 y 9,4 millones en estos conceptos, respectivamente).

Figura 2. Financiación pública vs. privada vs. deuda con entidades de crédito en 2008 (en euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas.

Elaboración: #cuentasclaras - cuentas-claras.org - @SusCuentas.

¿Cuáles son los principales problemas de control y fiscalización de las cuentas de los partidos?

Veamos algunos problemas concretos que afectan gravemente a la eficacia de las disposiciones de la LOFPP y de la LOREG. La mayoría han sido repetidamente denunciados por el propio Tribunal de Cuentas:

a) **La gran mayoría de los partidos no presenta adecuadamente las cuentas de sus corporaciones locales.** De los 299.5 millones de euros recibidos en subvenciones en 2008, 63.2 millones pertenecientes a grupos políticos locales y autonómicos quedaron sin fiscalizar según el Tribunal de Cuentas, el cual carece en la práctica de mecanismos para hacer efectiva esa obligación. La relación de las entidades locales con la corrupción urbana hace que esta ausencia de fiscalización sea aún más preocupante.

b) **La ley no establece límite sobre la cuantía de las donaciones de inmuebles.** Además, es común que los partidos no entreguen al Tribunal de Cuentas los informes de tasación u otros documentos para controlar las compraventas.

c) **Aunque la Ley de 2007 establecía que en el plazo de 6 meses el Tribunal de Cuentas había de elaborar un plan contable específico para partidos políticos, este todavía no ha sido definitivamente aprobado,** aunque se puede consultar en la web del Tribunal de Cuentas. Los partidos no utilizan un mismo modelo contable (por ejemplo, el de entidades no lucrativas), por lo que la información suministrada resulta incompleta, impide la comparación entre formaciones y posibilita la ocultación de operaciones irregulares.

d) **El control de las fundaciones y otras organizaciones vinculadas resulta muy deficiente.** En el informe del Tribunal de Cuentas de 2007 se analizaron por primera vez las finanzas de las fundaciones vinculadas a los partidos. Sin embargo, solo las donaciones –un 14% de sus ingresos– fueron fiscalizadas. Las fundaciones han sido instrumentos útiles para evadir las disposiciones de la LOFPP, y su supervisión es aún más deficiente que la de los partidos. El Tribunal de Cuentas ha reclamado un criterio más claro para determinar la vinculación de una asociación o fundación a un partido, pues solo se fiscalizan aquellas que los partidos reconocen formalmente, quedando sin supervisar otras que están claramente en su órbita. Las fundaciones pueden, además, aceptar donaciones de cuantía ilimitada desde la reforma de 2012

de la LOFPP, y recibir dinero de empresas con contratos con administraciones públicas. El informe de 2007 reflejaba también que las fundaciones reciben de los partidos avales, préstamos y subvenciones para comprar inmuebles que posteriormente ceden para su uso a los partidos. Todas estas prácticas son muy preocupantes. Casos como el de la fundación Fundescam demuestran el papel que las fundaciones pueden estar cumpliendo en la financiación ilegal de los partidos. En este caso en concreto, un informe remitido por la Fiscalía Anticorrupción al juez instructor del caso Gürtel, Antonio Pedreira, reflejaba que el PP de Madrid habría financiado ilegalmente las campañas electorales de Esperanza Aguirre en 2003, año del «tamayazo», y 2004, año en el que concurren elecciones generales y europeas. Las ilegalidades se habrían cometido en connivencia con la red Gürtel y a través del uso de la fundación Fundescam como canal opaco de recolección de fondos y de pago de facturas.

e) La información sobre la financiación privada no es públicamente accesible. Es frecuente escuchar en boca de dirigentes de partidos cosas como que sus cuentas son públicas, transparentes y están auditadas. Las tres afirmaciones son falsas. La exposición de motivos de la LOFPP de 2007 mencionaba que las aportaciones privadas debían ser públicas, pero la Ley no establecía que los partidos tuvieran realmente que hacer públicas sus cuentas; al contrario, su artículo 19 recordaba a los miembros del Tribunal de Cuentas que podían ser penalmente responsables por la publicación de datos. Hasta la reforma de 2012, los partidos no tenían obligación de publicar ninguna información financiera en sus webs o en ninguna otra parte. Ahora tienen la obligación de publicar el balance y la cuenta de resultados, pero eso no incluye desglose alguno de operaciones y, además, solo deben hacerlo una vez el Tribunal de Cuentas ha publicado su informe del ejercicio. Así pues, la información relevante para detectar irregularidades a través del escrutinio público permanece oculta. Realmente, como reconoce la propia institución, el Tribunal de Cuentas tampoco audita las cuentas de los partidos (no es algo que entre siquiera dentro de sus competencias); es más, las principales auditoras privadas se negaron en 2013 a prestar servicios al PP, debido a las

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
El uso de intermediarios o sociedades pantalla, y el uso de técnicas de blanqueo de capitales permiten evadir las prohibiciones de la ley.

restricciones que les imponía el partido. La triste realidad es que solo gracias a la instrucción de casos como Filesa o Gürtel, y con la filtración (¡ilegal!) a la prensa de sumarios judiciales conocemos detalles concretos sobre el origen de la financiación privada de un partido en España, lo que ha permitido recientemente, por vez primera, analizar correlaciones entre donaciones y adjudicaciones públicas. El mismo lunes de julio de 2013 en el que María Dolores de Cospedal había afirmado sin tapujos que el PP tenía una contabilidad diáfana que conoce toda España, el colectivo Anonymous filtró en la red la contabilidad del partido de los últimos veinte años. Al día siguiente, el partido denunciaba un delito de revelación de secretos.

f) Existen formas, relativamente sencillas, de evadir los límites a las donaciones privadas, o de mantenerlas ocultas. Con anterioridad a la LOFPP de 2007, evadir el límite máximo de las donaciones era tan fácil como fraccionar las mismas en distintas contribuciones anónimas. Todavía en 2011 diversos empresarios pudieron utilizar varias de sus compañías para fraccionar los pagos, algo que podría haber ocurrido durante décadas sin llamar la atención del Tribunal de Cuentas. La utilización de intermediarios o sociedades pantalla, ya sean las fundaciones o entramados de sociedades vinculadas al donante o a los partidos, y en general el uso de las técnicas de blanqueo de capitales, permite evadir la mayoría de las prohibiciones de la LOPFF. A partir de la contabilidad B recogida en los famosos papeles de Bárcenas se ha concluido que Bárcenas registró en sus cuadernos entre 1990 y 2008 un total de 7,5 millones de euros, y sin embargo, solo 1,3 millones terminaron en la cuenta destinada al depósito de donaciones.

g) Continúan las condonaciones de créditos. En la reforma de la LOFPP de 2012 se limitaron las condonaciones de créditos a 100.000 euros. Sin embargo, seguimos sin conocer las condiciones y los términos en las que se renegocian los préstamos, dando margen a la condonación parcial encubierta de intereses (así lo recogían los informes del Tribunal de Cuentas de 2007 en relación con CDC y de 2006 en relación a PSOE y EA).

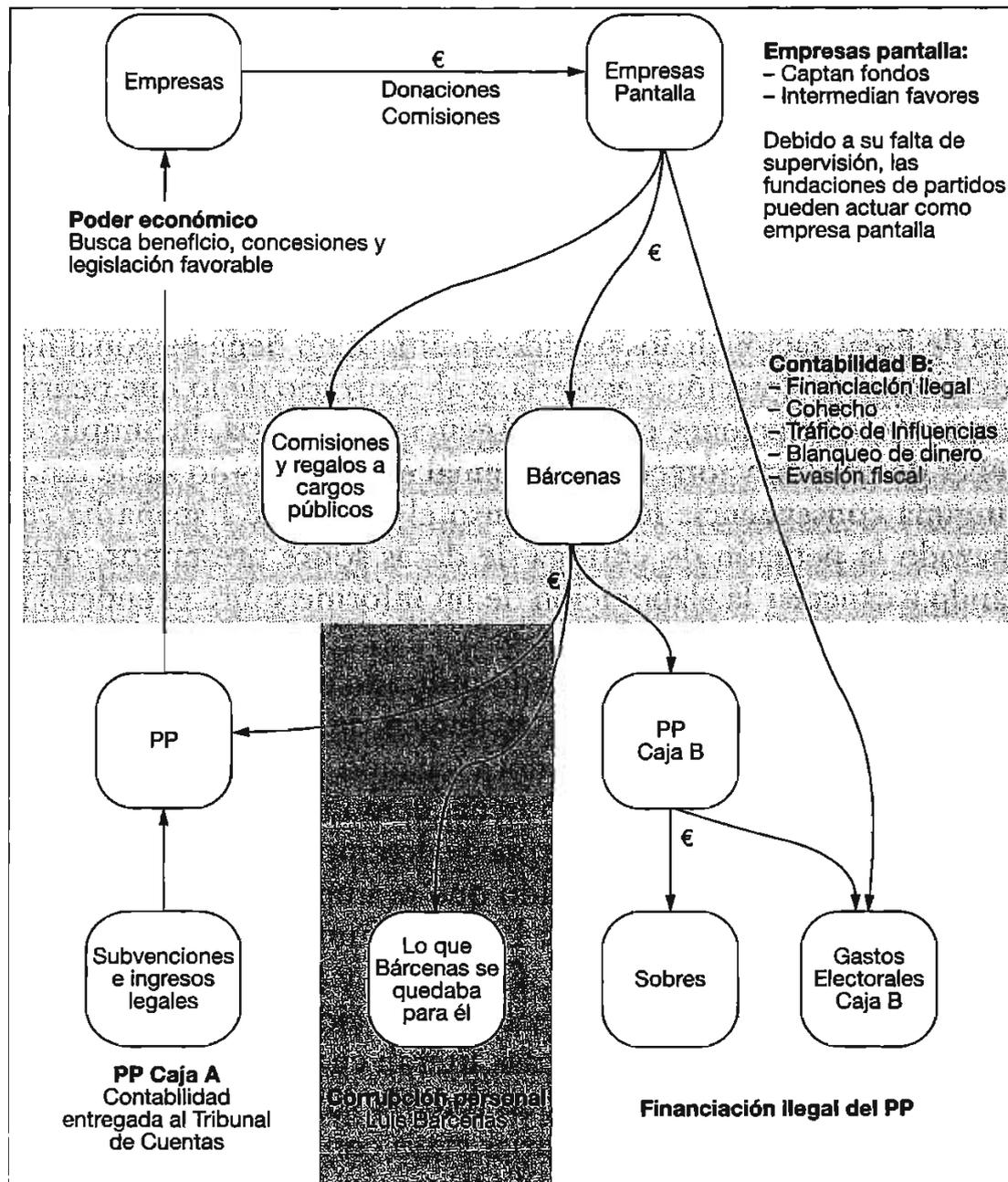
El Banco de España calculó que se habían condonado 300 millones de euros a los partidos solo hasta 2004. ¿Cómo pueden los partidos mantener una deuda de 214 millones de euros y pagar solo 850.000 en concepto de intereses, tal como revelaban los datos de 2007? ¿Qué bien le sentaría a familias y pequeñas empresas tener acceso al crédito a menos del 0,4%! Gracias a los favores de los bancos, los partidos ganaron un mínimo de 18 millones de euros en créditos en condiciones privilegiadas solo entre 2006 y 2007 según estimación de la plataforma #cuentasclaras.

h) No existen instituciones eficaces de supervisión y sanción. La fiscalización de los partidos está reservada exclusivamente al Tribunal de Cuentas, que en realidad no es un tribunal, y cuya fuerte politización ha sido constatada por el propio Tribunal Supremo en una reciente y clarificadora sentencia (Sentencia del Tribunal Supremo 8373/2012). Dentro del Tribunal, la unidad de fiscalización de los partidos políticos no tiene personal fijo adscrito, ni la dotación necesaria, y al contrario de lo que ocurre con otras instituciones como la Agencia Tributaria, incumplir el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas no suele tener ninguna consecuencia legal. Incluso el Banco de España ha rechazado la petición de entrega de datos sobre préstamos, obligando a cancelar la elaboración de un informe sobre el endeudamiento de los partidos.

El Tribunal de Cuentas ha sido utilizado como escudo institucional por los partidos, que le atribuyen de manera exclusiva (y excluyente) la función fiscalizadora (cuando no, a ojos de la opinión pública, funciones que no tiene, como la de realizar auditorías), sabiendo que difícilmente puede desempeñarlas. Desconocemos si el Tribunal ha conseguido que se imponga efectivamente alguna sanción por infringir la LOFPP (aunque propuso varias, que recaían sobre UDC, PSC, Ciutadans y PCE, en su informe relativo al ejercicio 2006). A veces esa función de parapeto institucional del Tribunal ha sido, casi, literal: cuando el juez Barbero –fallecido hace años, pero al que todavía Alfonso Guerra en un reciente volumen de sus memorias ataca con particular saña– ordenó la entrada en la sede del PSOE y exigió allí la entrega de la contabilidad del partido, dirigentes del mismo afirmaron que re-

sultaba imposible porque esa documentación estaba en el Tribunal de Cuentas. Este opaco esquema de cosas permite el funcionamiento de tramas de financiación ilegal como la descrita por el ya famoso extesorero del PP, reflejada en la figura 3.

Figura 3. Cómo funciona la presunta financiación ilegal del PP (y cómo puede funcionar en cualquier otro partido)



Elaboración: #CuentasClaras - cuentas-claras.org - @SusCuentas.

Una legislación sobre transparencia que no es tomada en serio

Y es que, como afirma una de las expresiones más citadas cuando se habla de transparencia «la luz del sol es el mejor desinfectante». La fórmula data de principios del siglo xx y sigue estando vigente. La transparencia es una herramienta fundamental para luchar contra la corrupción porque tiene, por un lado, un efecto disuasorio sobre posibles actos ilegales y, por otro, un efecto probatorio a la hora de buscar responsabilidades ante posibles casos de corrupción. Esta teoría debería ser aplicable a cualquier institución pública o privada, y cada vez son más los países en los que el principio de publicidad rige la acción pública. Hoy en día son 94 los países que en todo el mundo han regulado el derecho de acceso a la información y, lo que es más importante, lo han implementado entendiendo que es la clave para tener un sistema de transparencia estable y exhaustivo. La web Global Right to Information Rating analiza todas las leyes de acceso a la información del mundo (<http://www.rti-rating.org>).

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC, en sus siglas en inglés) establece la obligación de adoptar una ley de acceso a la información, evaluar su correcto funcionamiento e implementación y crear un órgano independiente garante del derecho; también establece que los Estados considerarán adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos. España firmó la UNCAC en 2006, pero hoy por hoy sigue sin haber cumplido con muchas de sus provisiones, entre otras la de tener una ley de transparencia.

El concepto de transparencia ha evolucionado enormemente, y la realidad política hace que cada vez sean más las instituciones privadas que deben cumplir con obligaciones de transparencia por la relevancia de su función en la esfera pública. Es, o debería ser, el caso de los partidos políticos, o de empresas que gestionan servicios públicos. Estas entidades privadas no están sometidas a las mismas normas de transparencia (sus deberes de transparen-

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
España firmó la Convención de la ONU contra Corrupción, pero sigue sin cumplir mayoría de provisiones, y sin ley de transparencia.

cia se centran sobre todo en la publicación de información financiera) que las instituciones públicas pero cada día se acercan más.

España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no cuenta todavía con una ley de transparencia, y las exigencias en este sentido para con los partidos políticos son débiles, y en la práctica no se cumplen. Esto sitúa a nuestro país en una mala posición, pero también nos ofrece la oportunidad de proponer un cambio legislativo que incluya los estándares más vanguardistas y garantistas en materia de transparencia, y de dar un paso importante en la lucha contra la corrupción.

De momento se han superado, como primer obstáculo, las reticencias que los grandes partidos españoles han demostrado a la hora de incluir a los partidos en la futura ley. Las primeras versiones del borrador excluían a los partidos, que fueron finalmente incluidos con un régimen especial. Algo similar ocurrió cuando los partidos fueron excluidos explícitamente del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas incluido en la reforma del Código Penal de 2010. Tras numerosas críticas, esta última exclusión fue eliminada a finales de 2012. Curiosamente, mientras que los partidos se equiparaban a una institución pública para defender su exclusión del régimen de responsabilidad penal, cuando se trataba de quedar excluidos de la ley de transparencia el argumento era su naturaleza privada. Esa es una constante en el juego por mantenerse al margen de una regulación eficaz: los partidos, como el dios romano Jano, tienen dos rostros: eligen estratégicamente si presentarse como instituciones públicas o como organizaciones privadas, según convenga a sus intereses.

¿Qué debe incluir una ley de transparencia, y qué falla en España?

El legislador español está en estos momentos decidiendo sobre el futuro de su política de transparencia (la tramitación del proyecto de ley de transparencia se puede consultar en la web del Congreso: <http://goo.gl/zFrPO>, y en la del Senado: <http://goo.gl/hmuZ9T>). Tenemos la oportunidad de ponernos a la vanguar-

dia en esta materia, incluyendo en esta ley los estándares internacionales más avanzados. Sin embargo, no es lo que está ocurriendo. El proyecto de ley que se encuentra actualmente en trámite parlamentario presenta un texto débil, poco garantista y que no cumple con los estándares internacionales en la materia. El texto ha sido analizado y criticado negativamente por expertos nacionales e internacionales, por organizaciones internacionales como la OSCE, por la consulta pública y por la comisión de expertos que el propio Gobierno convocó. En la práctica, la situación tampoco es halagüeña: el último informe de tuderechoasaber.es presentaba los resultados de 2012 sobre el nivel de acceso a la información en España, y revelaba un 54% de silencio administrativo y solo un 13% de información recibida (<http://blog.tuderechoasaber.es/informe/>).

Los estándares internacionales en materia de acceso a la información establecen el principio de publicidad de toda la información en manos de las instituciones públicas, sin más límites que las excepciones establecidas por ley. Este principio no está de momento reconocido en el proyecto de ley que conocemos. La definición del derecho de acceso a la información incluye, por un lado, el derecho a solicitar información y la obligación de las instituciones públicas a contestar en un tiempo razonable y, por otro, la obligación de las instituciones públicas de publicar su información esencial de forma proactiva.

El proyecto de ley que está siendo debatido en el Senado establece una buena base en cuanto a qué información deben publicar proactivamente las instituciones públicas (presupuestos, personal, contratación pública...) pero reconoce un derecho a solicitar información muy débil. Esto es un problema, ya que es el derecho a solicitar lo que hace que la definición de transparencia de un país no sea arbitraria: son las personas las que, ejerciendo su derecho de acceso a la información, pueden conseguir una rendición de cuentas exhaustiva.

Entre las carencias que han señalado los expertos, cabe destacar que el actual proyecto de ley no reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, excluye muchas instituciones públicas y diversos tipos de información, así como la falta de independencia del organismo de revisión.

Una de las novedades del proyecto de ley de transparencia es el de incluir a los partidos políticos en su ámbito de aplicación. Aunque esta no sea una práctica común en los países de nuestro entorno, hay muchas razones de peso para que en España se opte por incluirlos. Una de las más contundentes y habituales es la ratio de financiación pública de los partidos, que parece encontrarse entre las más elevadas del mundo. Al contrario que otras democracias occidentales, nuestros partidos se nutren, en un porcentaje particularmente elevado, de dinero público. Pero además resulta que mantienen, y esto no ocurre necesariamente en otros países, una estrechísima relación con la administración pública, hasta el punto de ostentar un enorme protagonismo en la composición y ejercicio de la administración y la función pública. Todo ello ha de llevarnos a defender la necesidad de imponer controles públicos sobre organizaciones que ostentan tan fundamentales prerrogativas públicas, aunque se amparen, cuando lo estiman necesario, en su naturaleza jurídica privada. Lamentablemente la nueva ley solo impondrá a los partidos la obligación de publicar sus cuentas (obligación que ya tienen y respetan muy pobremente), así como los contratos y subvenciones que reciban de instituciones públicas, dejando fuera la contratación con empresas privadas.

Las obligaciones de transparencia de los partidos políticos

Los estándares de transparencia de los partidos políticos suelen centrarse, casi exclusivamente, en una rendición de cuentas sobre sus flujos y estados financieros, y sobre la financiación de las campañas electorales. La organización IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) mantiene una completa base de datos de sobre el financiamiento de los partidos políticos (<http://www.idea.int/political-finance/>) que ilustra esta tendencia. En algunos países, como Estados Unidos, la disponibilidad de información pública sobre el dinero en política es enorme, por tratarse este del principal mecanismo de control: someter los flujos de dinero al juicio de la opinión pública y el votante. Con frecuencia es tan necesario como asegurar la propia disponibili-

dad de los datos el crear herramientas para procesarlos y hacerlos visualizables y útiles. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es la de la Sunlight Foundation Mapping Campaign Finance Data (<http://goo.gl/Ubyzj>). ¿Es por ello Estados Unidos el paraíso de la democracia de partidos y la transparencia? Obviamente, no. La transparencia puramente financiera resulta no ser suficiente, por no ser exhaustiva. No solo se trata de seguir al dinero, sino también de poder controlar, por ejemplo, cuándo ciertas reuniones afectan a la dirección de intereses políticos (lo que nos lleva a la necesidad de la regulación del llamado *lobbying*). Se trata, en general, de asegurar que, cuando los partidos llegan a gobernar, la ciudadanía tiene acceso a información suficiente para velar por que cumplen su mandato de representar el interés general: y eso solo puede lograrse publicando, haciendo público en un sentido amplio, el proceso de toma de decisiones. Esto evidentemente conlleva replantearse integralmente una regulación y mejora del funcionamiento democrático de los partidos. La democracia interna apenas está regulada en nuestro ordenamiento jurídico (la ley de partidos fue, a efectos prácticos, diseñada como un instrumento al servicio de la ilegalización de partidos y de la política antiterrorista), a pesar de ser un principio fundamental de nuestro sistema de partidos consagrado en el artículo 6 de la Constitución. Si la democracia interna tiene poca presencia en el texto de la ley, no digamos ya en la práctica política cotidiana, donde las elecciones primarias, por ejemplo, son todavía experimentos, y partidos como el PP, incluso, prohíben en sus estatutos las corrientes internas. Esta es, por fuerza, una de las conclusiones fundamentales de este libro: la necesidad de hacer efectivo el mandato constitucional de democracia interna de los partidos.

¿Qué papel pueden cumplir las leyes de transparencia en la carrera hacia ese objetivo? Uno muy importante, si los ciudadanos logran exigir y hacer efectivos nuevos estándares de democracia. Las leyes de transparencia han evolucionado a lo largo de los años. La primera ley de acceso a la información se aprobó en Suecia en 1766 y estaba relacionada con la libertad de prensa. Hoy en día, el concepto de transparencia se enmarca en la realidad de políticas encaminadas a crear los llamados «gobiernos abiertos». Este tipo de políticas, plasmadas por ejemplo en la ini-

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
La democracia interna apenas está regulada por ley pese a ser un principio fundamental del sistema, consagrado en art. 6 de Constitución.

ciativa Open Government Standards (<http://www.opengovstandards.org>), implican un nivel de transparencia máximo, ya que pretenden, por un lado, que los ciudadanos entiendan las decisiones que se toman y, por otro, que sean partícipes de la propia toma de decisiones utilizando mecanismos de participación. Para que esto se dé, todo el proceso de toma de decisiones debe ser abierto y toda la documentación que acompaña a estos procesos debe ser publicada (en formatos que cumplan los estándares *Open Data*) para poder entender hacia dónde van las decisiones y cómo se han tomado. En este sentido, la transparencia debe extenderse hasta las instituciones donde tiene comienzo la toma de decisiones, entre ellas, necesariamente, los partidos políticos. Algo que no veremos en España gracias a la ley de transparencia próxima a ser aprobada.

Un poder judicial que está limitado por los mecanismos de la impunidad

Pero ¿y las grandes causas judiciales contra la corrupción en los partidos? Ante la inacción de los poderes legislativo y ejecutivo, tan ligados a los propios partidos, ¿no ha servido el poder judicial para frenar estas prácticas? ¿Acaso no ha habido procesos penales abiertos durante años, intensivamente cubiertos por los medios? ¿No fue capaz el juez de Filesa de ordenar el registro de la sede del PSOE, y hasta de la del Banco de España? ¿No acabó nada menos que el ex tesorero de uno de los grandes partidos españoles, Luis Bárcenas, en la cárcel?

A pesar de los espectaculares procesos y de la valentía y esfuerzos de muchos trabajadores del poder judicial, en la práctica, este ha tenido un papel muy limitado a la hora de poner coto a las prácticas corruptas en la financiación de partidos. En este apartado ilustraremos la existencia de límites al ejercicio del control judicial de las cuentas de los partidos y, en particular, de la jurisdicción penal, utilizando como ejemplo uno de los últimos escándalos de corrupción política de la democracia: el de los sobresueldos que recibían, dentro de los famosos sobres de Bárcenas, distintos dirigentes del Partido Popular. Para facilitar su com-

prensión, hemos elaborado un diagrama (figura 4) donde se visualiza la casuística que, brevemente, detallamos a continuación.

No obstante, conviene recordar algunos datos significativos, antes de pasar a analizar el caso.

En primer lugar: la financiación ilegal de partidos no es un delito en nuestro país. A pesar de los escándalos continuados, de las múltiples propuestas y demostraciones de buenas intenciones, nunca se ha introducido una figura de financiación ilegal en nuestro Código Penal. De hecho, los jueces tienen que acudir a figuras delictivas pensadas para casuísticas distintas, como la evasión fiscal, el cohecho, la asociación ilícita, etc.

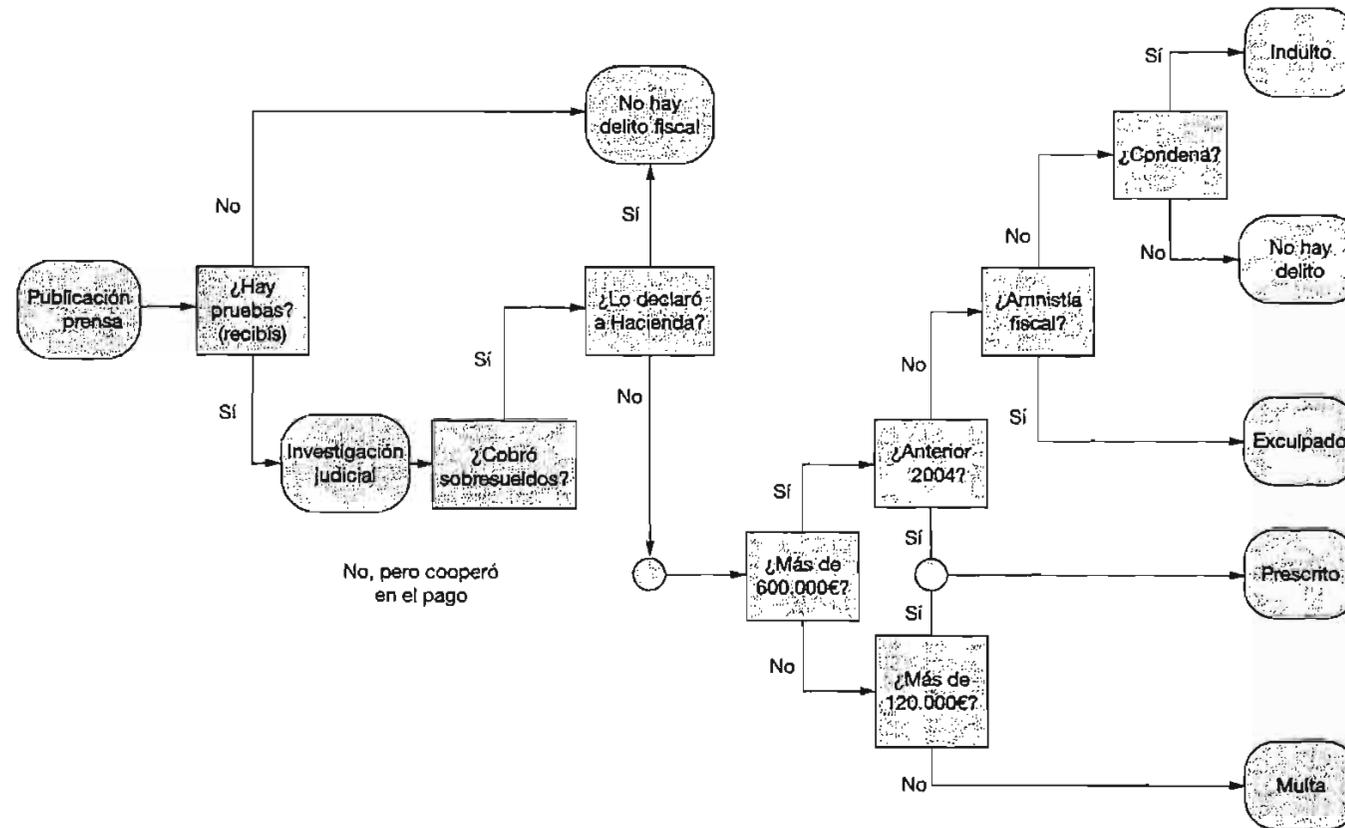
En segundo lugar, las redes de financiación ilegal de partidos son complejas, y su investigación implica, con frecuencia, la necesidad de medios de los que a veces la judicatura carece.

A esto hay que sumarle, en tercer lugar, el temor que demuestran muchos operadores judiciales y jurídicos por afrontar casos políticamente delicados, o porque se les estigmatice como jueces estrella, o porque directamente los poderosos implicados ejerzan acciones judiciales contra ellos, normalmente mientras buscan la nulidad de la causa (una estrategia de defensa común en nuestro país, y a veces exitosa, como ocurrió con el caso de Baltasar Garzón, instructor del caso Gürtel y primer y, de momento, único condenado de todo el escándalo). El resultado es que, en el mejor de los casos, solo los casos de financiación ilegal más burdos y torpes llegarán, si es que llegan, a ser objeto de condena ante un tribunal. Pasemos a ilustrar el gráfico recogido en la figura 4, haciendo un repaso por los distintos posibles implicados en la trama de cobro de sobresueldos.

Caso primero: los (al menos fiscalmente) honrados. Encontramos, en primer lugar, a aquellas personas que hubieran aceptado los sobres con dinero en efectivo. Aceptar un sobre con dinero, al margen de que fuera una vulneración (ya prescrita) de la ley de incompatibilidades de altos cargos, no es algo delictivo *per se*; basta con declarar el ingreso en Hacienda y justificarlo convenientemente. Por mucho que pueda resultar inverosímil, esto nos lleva al primer caso de irresponsabilidad: quien hubiera declarado el ingreso de los sobres quedaría exonerado de toda

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
La financiación ilegal no es delito en España. Pese a los escándalos y protestas, nunca se ha introducido en el Código Penal.

Figura 4. Los sobresueldos de Génova 13



responsabilidad por delito fiscal, puesto que la declaración de los ingresos supone el cumplimiento de dicha obligación fiscal. En tal caso, tan solo la prueba de que el pago lo fue en contraprestación por influir en la decisión de un funcionario público (no de un dirigente del partido que no ostente cargo público, por alto que sea su cargo en la jerarquía del partido) podría sustentar una acusación de cohecho o tráfico de influencias.

Caso segundo: los cargos intermedios. Lo más probable, sin embargo, es que tal relación de pago-contraprestación no pueda probarse. En el caso de que además los perceptores de los sobresueldos no hayan declarado ese dinero a la Hacienda Pública, sería necesario observar el montante de las cantidades percibidas. El Código Penal, establece que la cuantía defraudada debe superar los 120.000 euros para que exista delito fiscal, quedando en otro caso circunscrito el hecho a una infracción tributaria, que no conlleva inhabilitación ni pena de cárcel. Como mucho, el infractor pagaría una multa.

Caso tercero: los altos cargos. En el caso de que el juez tuviera pruebas de sobres cobrados y no declarados por algún dirigente que superasen el fatídico límite de los 120.000 euros, estaríamos, entonces sí, en el caso de un delito fiscal. Pero los delitos están afectados por la figura de la prescripción. Excepto en supuestos muy agravados (por ejemplo, cuando la cuantía de lo defraudado excede de los 600.000 euros), los delitos fiscales prescriben a los cinco años, lo que deja fuera buena parte de los casos que aquí tratamos.

Caso cuarto: los testigos. Quedarían aquellas personas que, siendo conocedoras, no hubieran participado en la trama. En España, el conocimiento de un delito requiere su denuncia pero, como es obvio, para prosperar una denuncia, es necesaria la presentación de pruebas que lo atestigüen. Sin pruebas no hay delito, y sin delito no hay pena. Y esas pruebas suelen surgir solo desde dentro: como consecuencia de la aparición de denunciante en la organización afectada (un ex profesor y un ex militante en el caso Pallerols, un ex concejal y una funcionaria en el caso

Gürtel) y de conflictos de poder dentro de la propia trama que empujan a la filtración de información de forma estratégica (el contable de Filesa, el propio Bárcenas, etc.). A falta de la aparición de denunciantes internos (los llamados *whistleblowers*), que suelen sufrir represalias de diverso tipo, o de conflictos dentro de la propia trama, el silencio y la falta de pruebas serán la norma.

Caso quinto: el propio partido como intermediario o beneficiario. Al tratarse de ingresos asociados al funcionamiento del partido, la participación en el mecanismo de suministro del dinero constituiría una infracción de la LOFPP sancionable con una multa de hasta el doble de la cantidad defraudada. Tras la modificación introducida en 2012 por el Partido Popular en la ley, estas infracciones prescriben a los cuatro años; resultando de nuevo en la no responsabilidad del partido. Conviene recordar que el Tribunal de Cuentas ha tardado cinco años en publicar el último de sus informes: cualquier posible ilegalidad hecha pública en los mismos estaría, por lo general, prescrita; ¿cabría hacer al partido penalmente responsable por un delito?

No, porque este tipo de responsabilidad solo es predicable de los partidos desde que entró en vigor la reforma que eliminó su exclusión expresa del artículo 31 bis del Código Penal (un artículo que ha tenido por otra parte, desde su introducción en 2010, una aplicación casi nula). Los partidos políticos en España solo pueden ser considerados penalmente responsables de lo que hayan hecho a partir del 17 de enero de 2013, curiosamente un día después de que comenzará el escándalo Bárcenas al hacerse pública la tenencia de cuentas bancarias en Suiza.

Caso sexto, y último: los condenados. Superados todos los obstáculos, podría ocurrir que pudiera haber personas que, contra todo pronóstico, acabaran en la cárcel. Los condenados serán, por lo general, intervinientes directos en las operaciones, y no altos cargos o el propio partido, y lo serán por las formas más burdas de financiación ilegal o corrupción, es decir, las más fáciles de probar. Cuanto más complejas las tramas, más compleja es su investigación, lo que lleva a recurrir a medios probatorios cuya legalidad es más fácil de impugnar ante un tribunal, desacredi-

tando a veces todo el proceso; recordemos los casos de la invalidación de las intervenciones telefónicas en los casos Naseiro y Gürtel, que además acabó en condena para el magistrado que las ordenó. Sin embargo, una vez dictada la sentencia, su cumplimiento puede ser evitado total o parcialmente en virtud de esa otra institución actualmente cuestionada, calificada por el propio Tribunal Supremo como una herencia del absolutismo: el indulto. Nada impediría al gobierno, con la excepción quizás de la presión de la opinión pública, indultar a quien fuera condenado. Así ocurrió con condenados en el caso Filesa y puede volver a ocurrir en el caso Pallerols.

En definitiva, la existencia de mecanismos de impunidad limitadores de la acción del poder judicial en relación a la financiación de los partidos es algo constatado que resulta necesario tener en cuenta para entender la situación a la que hemos llegado.

Un sistema incapaz de regularse a sí mismo y políticamente irresponsable

Con un poder legislativo y un poder ejecutivo controlado por los propios partidos, y con un poder judicial de posibilidades muy limitadas, ¿qué nos queda para promover la transformación de este estado de cosas? Que la presión de la sociedad civil se haga efectiva para imponer una reforma sustantiva, o una revolución política que emplee y desborde los cauces institucionales, como apuntaba en *La Vanguardia* el sociólogo Manuel Castells, en un artículo titulado «¿Revolución?» La capacidad de regulación y regeneración de un sistema político representativo está condicionada fundamentalmente por las dinámicas de participación política de la ciudadanía. ¿Cuál es la situación de la sociedad civil en relación al fenómeno de la corrupción político-institucional?

Puesto que los mecanismos de representación institucional tienden a reducir la participación política a la dinámica electoral, uno de los indicadores que informan sobre la participación política es la tasa de voto. A nivel estatal, la abstención, sumada al voto nulo y en blanco, ha ido incrementándose hasta situarse en el actual 30%, un volumen que supera ya al necesario para gober-

QUE HACEMOS @_quehacemos
En los pocos casos en que hay condenas, nada impide al Gobierno indultar a quien fuera condenado, como ocurrió en el caso Filesa.

nar. En lo que se refiere al apoyo a formaciones políticas, se perciben dos fenómenos. El primero es una tendencia al alza de IU y UPyD. El segundo es la emergencia de formaciones de práctica política novedosa que logran representación parlamentaria. Los éxitos logrados por formaciones como Alternativa Galega de Esquerda en Galicia al coaligar fuerzas nacionalistas y no nacionalistas tradicionalmente antagónicas, o la Candidatura d'Unitat Popular en Cataluña al abordar la política de partido desde una perspectiva municipalista, ejemplifican el tipo de innovaciones que obtienen el premio del electorado.

El mensaje que transmite el análisis electoral es claro. Existe una clara desafección hacia la configuración actual de un sistema representativo, que se traduce en un rechazo a la dinámica turnista del bipartidismo en favor de un sistema pluralista con mayor capacidad para representar las preferencias políticas de la ciudadanía. Esta interpretación resulta coherente con los bajos niveles de confianza detectados en los barómetros del CIS, donde la corrupción vinculada a los partidos políticos aparece como la principal causa de falta de confianza institucional.

En todo caso, la participación política de la ciudadanía desborda la que se produce en relación al escenario institucional. Tanto formas convencionales de participación (asociaciones, voluntariado, sindicatos o actividades de tipo deportivo, artístico, religioso o cultural) como no convencionales (movimientos sociales, recogida de firmas, campañas, hojas de reclamaciones, activismo digital o boicots) representan parte fundamental de las dinámicas de participación política en una sociedad democrática.

En este plano, en España parece prevalecer un cierto perfil caracterizado por un individualismo y apoliticismo que podría tener su origen en la dinámica desmovilizadora promovida por la dictadura franquista y que se vería reforzado por los efectos ya comentados de los escándalos de corrupción, en especial considerados a la luz de los mecanismos de impunidad. La acentuada tendencia a participar casi exclusivamente en manifestaciones parecería acorde con la situación económica actual y tendría su precedente en el repertorio de movilización desplegado durante la crisis que produjo la transición al actual régimen representativo.

En suma, la dinámica de participación política de la sociedad civil española parece caracterizarse por la tendencia hacia el pluralismo parlamentario y la confianza en nuevas instituciones de participación política de tipo expresivo. El fenómeno de la corrupción político-institucional actuaría incrementando el protagonismo de las instituciones de participación expresiva, reproduciendo las dinámicas características de los procesos revolucionarios y de ruptura institucional que, históricamente, han producido cambios de régimen en respuesta a la incapacidad institucional para alinearse con las preferencias manifestadas por la ciudadanía.

Para afrontar la disyuntiva entre «revolución» o «reforma» es necesario considerar las posibles alternativas. A identificarlas dedicaremos el capítulo siguiente.

III. ¿Cómo superamos esto?

Definiendo modelos democráticos de partido y de control político

Si queremos acabar con este estado de cosas, lo primero que tenemos que plantearnos seriamente es ¿qué queremos de los partidos? ¿Para qué sirven y para qué deben servir? ¿Queremos realmente partidos? Sabemos poco: que la corrupción y los partidos políticos se han instalado entre las primeras preocupaciones de la ciudadanía, según los informes del CIS. Que la estimación de votos conjunta de los dos partidos que han gobernado ininterrumpidamente desde hace 20 años cae en picado hasta el 50%. Que diversos estudios estiman que de cada cuatro votos que pierden PP y PSOE, los partidos minoritarios solo recogen uno, mientras la abstención aumenta notablemente. Que el descontento parece haber dejado de retroalimentar la alternancia política, para aumentar fundamentalmente la abstención, creando un vacío inédito en el espacio electoral que ningún partido actual consigue llenar. Que un número creciente de personas considera más útil canalizar su acción política mediante la participación extra representativa en movimientos y protestas sociales. Que, sorprendentemente, hasta un 57% cree que la democracia podría funcionar mejor mediante plataformas ciudadanas y sin partidos políticos, como indicaba un estudio del Observatorio de la Cadena SER el 15 de mayo de 2013.

Las mayorías parlamentarias, pasadas o presentes, han pretendido mantenerse ajenas a la movilización social. Una movilización que se da ahora en una intensidad sin precedentes en la democracia, y que refleja unos niveles altísimos de consenso social en torno a la legitimidad de la labor de colectivos como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) contra los desahucios, o de la

llamada Marea Blanca, a favor de un sistema público de salud. Los partidos se han ido desarrollando como maquinarias de *marketing* político, donde un reducido número de dirigentes comunican sus propuestas de arriba abajo a través de los medios de comunicación de masas. Esta configuración choca con las demandas de participación actuales, y con las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Los partidos se muestran inoperantes a la hora de cumplir su principal función en una democracia: recoger desde abajo las preferencias y los deseos de la ciudadanía para convertirlos en acción política pública. La necesaria y reclamada regeneración en materia de partidos, al igual que del resto de la administración, queda condicionada por la dinámica extractiva de la dirección de los partidos que impide avanzar hacia una legislación eficaz.

Es, por tanto, el momento de que la sociedad civil tome el relevo para conseguir cambios en al menos tres de los factores que blindan el modelo de partidos actual: la Ley electoral, la Ley de financiación de partidos y la (inexistente) regulación de la democracia interna en las organizaciones políticas. Es necesario aprovechar que la situación de crisis política abre diferentes escenarios de cambio y transformación.

No vamos a abordar en profundidad estos escenarios, ni a defender un modelo particular de partido, pero sí a apuntar cuales pueden ser algunas de las reglas de un juego político en el que se obstaculice al máximo la captura, a través de la financiación de partidos, de la toma de decisiones por intereses particulares y que permita la concurrencia en condiciones de igualdad; y los tipos de medidas con los que promover estas reglas del juego:

1. La financiación de partidos no puede ser una barrera de entrada a nuevos actores, ni ser un privilegio en manos de poderes económicos particulares.

a) *Empoderando a los militantes, haciendo depender a los partidos de la financiación de las bases.* Un partido que dependa mayoritariamente de las aportaciones de sus militantes reduce la posibilidad de verse sometido a intereses antidemocráticos. Esto puede promoverse, por ejemplo, a través de incentivos fiscales, y limitando

el recurso a la deuda y a las subvenciones, o haciendo depender ambas de la financiación militante. Así ocurre en Alemania con la financiación pública: la cantidad de dinero público asignada a los partidos alemanes depende de la que han conseguido recaudar de fuentes privadas, y no puede, además, sobrepasar un tope máximo de asignación fijado previamente para el total de los partidos (150,8 millones de euros para 2012). Sin otra fuente de financiación que los eclipse, es de esperar un aumento de la participación de los afiliados en la elaboración de los presupuestos y el desarrollo de diferentes sistemas de control democrático en el interior de los partidos, capaces de empoderar a los militantes. Además de ser una praxis didáctica para los afiliados, el partido ganaría en transparencia y legitimación social.

b) *Utilizando el sistema de financiación pública realmente para «nivelar el tablero de juego».* Suele decirse que el momento en el que los partidos desempeñan más claramente una función pública fundamental es durante las elecciones. Es por eso que la financiación pública electoral resulta más aceptada, aunque tenga que compatibilizarse con una adecuada limitación de los gastos para evitar verdaderas carreras armamentísticas electorales. La financiación pública del funcionamiento ordinario de los partidos plantea algún problema añadido. Por ejemplo, tradicionalmente se ha defendido que este tipo de financiación sirve para nivelar el terreno de juego compensando a los partidos de izquierdas, que atraen menos financiación empresarial. Sin embargo, el hecho de que las subvenciones para funcionamiento ordinario se otorguen también en función de la representación parlamentaria, supone discriminar a los partidos extra parlamentarios y dificultar su entrada en el juego.

Con lógica se suele defender, además que, cuando el flujo de dinero es público, los controles sobre los mismos, tanto sobre su origen como sobre cómo se gastan, son mayores. Sin embargo, en la práctica, estas subvenciones le dan a los partidos una mayor discrecionalidad sobre el gasto, que no tendrían, por ejemplo, si ese dinero estuvieran integrado en los presupuestos a cargo de legisladores o de cargos electos para el cumplimiento de sus funciones. Tampoco parece que la financiación pública sirva clara-

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
Un partido que dependa mayoritariamente de las aportaciones de sus militantes reduce la posibilidad de verse sometido a intereses antidemocráticos.

mente para minimizar la captura a través de la financiación privada, habida cuenta de que en nuestro país ambos sistemas de financiación conviven y no se limitan entre sí (en Alemania, como hemos comentado anteriormente, la financiación pública depende de cuánta privada se ha recaudado).

Entonces ¿qué hacemos con estas subvenciones? Habiendo argumentos válidos en ambos sentidos, no vamos aquí a inclinarnos en su favor o en su contra. Sin embargo, si aceptamos la existencia de subvenciones públicas, debemos hacerlo exigiendo que sean fiscalizadas en su totalidad, y que su asignación sea transparente y democrática. Una forma de fomentar esto sería a través de un sistema de asignación tributaria en la declaración de la renta, como ocurre con la Iglesia católica o los fines sociales. De hecho, los donantes ya pueden deducir hasta el 35% de las donaciones privadas que han realizado en un año. Sin embargo, no todos los electores realizan la declaración, por lo que otra posibilidad sería un sistema de cheques fiscales. Con este sistema, se asignaría a cada elector un montante fijo anual que deducir de sus impuestos, para que lo gaste en financiación política. De esta forma, los ingresos provenientes de dinero público serían dependientes del apoyo social de cada partido, eliminando la discrecionalidad con la que los partidos con representación se autoconceden estas ayudas. La posibilidad de retirar el apoyo a un partido durante una legislatura sería un incentivo adicional para que los partidos no solo se acuerden de la ciudadanía cada cuatro años, y ayudaría a propiciar la emergencia de la oposición política de cara a las siguientes elecciones.

c) *Atomizando la financiación privada.* Las grandes donaciones privadas son las más sospechosas de generar corrupción, financiación ilegal y captura de decisiones del partido por intereses particulares. Según la ley, las donaciones deben ser no finalistas y, sin embargo, la motivación del gran donante raramente es altruista. ¿Qué hacemos con las donaciones? Distingamos, primero, dos aspectos. El primero es si el donante es una persona física o jurídica. En países de nuestro entorno (por ejemplo, en Francia) se han prohibido las donaciones empresariales, asumiendo que las sociedades mercantiles representan intereses económicos

particulares y que tienen, además, un acceso desproporcionadamente privilegiado a la financiación. Este es el segundo aspecto: la cantidad máxima permitida. Parece razonable que cuanto menores sean las aportaciones máximas permitidas, menor posibilidad tendrán las personas con más recursos de controlar las decisiones de un partido con inyecciones masivas de dinero. Cuanto menor la cuantía de la donación, además, menores relaciones de dependencia y reciprocidad genera por sí sola: uno puede donar 50 o 100 euros de manera altruista y por afinidad ideológica (lo demuestra el auge de las campañas de *crowd funding*), pero difícilmente donará 100.000 euros sin esperar nada concreto a cambio, y sin que el receptor asuma esa expectativa de reciprocidad. Por tanto, atomizar la financiación privada es difuminar el poder de los donantes y democratizarlo, hacer que el protagonismo financiero dentro de una organización pase de unas pocas manos a las máximas posibles. Se ha de legislar a favor de las donaciones individuales pequeñas, y realizadas de manera transparente al público.

En este sentido, hay que recordar uno de los principales males de nuestro sistema de partidos: el endeudamiento. Buena parte de la financiación de los partidos españoles procede de un puñado de bancos, que la conceden en forma de créditos negociados con los partidos. La LOFPP ha equiparado el límite de las condonaciones de créditos al límite de donaciones privadas. Sin embargo, más allá de reconocer la obviedad de que las condonaciones son donaciones, el endeudamiento de los partidos deber ser limitado, por ley, a una proporción que asegure su autonomía financiera. O bien obligar a que la deuda sea liquidada cada año, como ocurre en Francia, o vincular el acceso al crédito a la cantidad de financiación militante. Las condiciones de concesión y pago de los créditos, por otra parte, deberían ser más estrictas que las del uso mercantil normal, pues es obvio que la cercanía de los partidos al poder político les otorga una especial capacidad de negociación y de afectar al interés público.

d) Repensando el papel de la financiación hacia el «decrecimiento electoral». La razón de ser de las subvenciones electorales es facilitar que los ciudadanos puedan contrastar propuestas y emitir un voto informado. Ahora bien, es más que discutible que cumplan

esta función cuando, por ejemplo, los partidos gastan millones en correo electoral, campañas o estudios de publicidad, o inundan las calles de fotos de los candidatos. Si la democracia avanza hacia modelos más participativos, este gasto se canalizaría cada vez menos hacia los partidos y sería el Estado el que debería garantizar los espacios y las plataformas de discusión, participación y voto.

El Movimiento 5 Stelle ha reabierto este debate en Italia al rechazar las subvenciones que le corresponderían por sus resultados en las últimas elecciones, presionando al resto de partidos para que no las acepten. A su favor tienen un argumento sólido: al no depender de las subvenciones, la capacidad de los partidos de participar en campaña dependen exclusivamente de su apoyo social, reflejado en las aportaciones (de tiempo, recursos humanos o dinero) de sus simpatizantes.

Entonces, ¿qué hacemos con ellas? Volvemos a una idea anterior: mientras existan estas ayudas públicas, hay que exigir que lleven aparejadas controles igualmente públicos. Las donaciones se disparan en periodos electorales, así como el número de actos y de agentes implicados. Reducir los gastos, hacer decrecer en general las campañas y, en particular, minimizar el *outsourcing* empresarial, establecer sistemas de certificación de proveedores y de pagos, realizados por entes independientes, y fortalecer los controles fiscales, deben ser parte de toda estrategia de reforma y control de la financiación de las campañas.

2. Es necesaria la regulación externa del funcionamiento interno de los partidos políticos, para hacer efectivos regímenes de transparencia y democracia interna.

Imponiendo estándares legales mínimos de democracia interna. Regular el funcionamiento mínimamente democrático pasa por establecer mecanismos internos de participación política efectiva, que favorezcan el reciclaje y renovación de elites, el control y la rendición de cuentas y la depuración de responsabilidades de manera democrática. La legislación española en materia de partidos permite que en la práctica estos se autorregulen libremente: el resultado son cúpulas que convocan congresos a su conveniencia, candidatos elegidos por cooptación, nepotismo y una exacer-

bación de la importancia de relaciones oligárquicas de lealtad y patronazgo frente a las más democráticas de mérito, capacidad y legitimidad política. La transparencia, la democracia interna y la competencia entre candidatos han de ser saludables elementos cotidianos en la vida interna de un partido. En Alemania, la ley de partidos prevé congresos bianuales, que los candidatos a cargos públicos sean elegidos mediante voto secreto por parte de todos los afiliados (las famosas «primarias») y la obligación de someterse anualmente a una auditoría externa. Serían útiles, además, medidas como la limitación de la reelección de cargos tanto dentro del partido como fuera, la obligación de hacer públicas las cuentas antes de la publicación del informe del Tribunal de Cuentas, incluyendo la lista de donantes a los partidos, o la formación de Comités de Derechos y Garantías independientes del control de las elites del partido, formados por ejemplo por sorteo o por votación, que defiendan los intereses y derechos de los militantes y la organización, y velen por el respeto de la normativa estatutaria y de esos códigos éticos que son ahora menos que papel mojado.

3. Es necesario establecer un régimen sancionador eficiente y efectivo, e integrar a la sociedad civil en el sistema de supervisión y control.

Cambio de paradigma: hacia un régimen sancionador eficiente y efectivo y, sobre todo, hacia la supervisión y el control ciudadano. La LOFPP atribuye la exclusiva fiscalización de los partidos al Tribunal de Cuentas, cuyos consejeros fueron elegidos por el parlamento en 2012, para un periodo de 9 años. No es, por tanto, una sorpresa que esté fuertemente politizado, tal como reconoció el propio Tribunal Supremo en una sentencia ya citada. Esta politización, junto con las limitaciones legales y materiales del Tribunal de Cuentas, limitan sobremanera su labor, en el mejor de los casos, y lo convierten en un auténtico escudo institucional, en el peor. Un régimen sancionador racional pasa, en primer lugar, por revertir ese papel y evitar que las instituciones de control contribuyan, paradójicamente, a la ausencia de control. La definición de competencias sancionadoras suficientes, sea en manos

de un Tribunal de Cuentas más independiente, o de otra institución más oportuna, es fundamental; la introducción en el Código Penal de un delito de financiación ilegal y la responsabilidad penal de los partidos como personas jurídicas pueden contribuir también a eliminar parte de los obstáculos del control judicial. Si, además, los partidos establecen mecanismos de control y autorregulación interna, la rendición de cuentas se vería ampliamente reforzada. Pero esos mecanismos serán limitados y harán falta, además, controles externos que no sean excluyentes y sean una oportunidad para la participación democrática. A falta de una auditoría que ni las propias auditoras privadas se prestan a hacer, si la información sobre la gestión de los partidos fuera transparente y no fuera patrimonio exclusivo del Tribunal de Cuentas, la ciudadanía tendrá en su mano la posibilidad de controlar esas cuentas directamente.

Paradigmáticamente los polémicos papeles de Bárcenas nos han permitido casi por primera vez en España conocer detalladamente la identidad de los donantes, legales e ilegales, de un partido político. Existen evidencias que demuestran la coincidencia de fechas entre las donaciones recibidas por parte del PP y adjudicaciones públicas de administraciones gobernadas por el PP. Imaginemos el potencial que tendría poder conocer al detalle las cuentas de los partidos y de sus dirigentes. En un mundo donde las nuevas tecnologías permiten la puesta en común de información por un número elevado de personas, y reconociendo el papel del periodismo de investigación, la capacidad de la sociedad civil de supervisar la actividad de los partidos políticos añadiría un nivel de fiscalización de mucho mayor alcance que la auditoría de un Tribunal de Cuentas comprometido en su independencia, siendo además una ocasión para ejercer un verdadero control democrático. Experiencias como las de la plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda o incluso la de las comisiones de la verdad constituyen formas de resolución de conflictos que son a la vez mecanismos de justicia restaurativa y de legitimación democrática. La colaboración popular en el análisis de las cuentas del PP filtradas en internet en julio de 2013 (popularizada en twitter con el *hashtag* #AuditaAlPP) apunta al surgimiento de innovadoras vías de cambio y rendición de cuentas.

4. Es necesario ampliar el concepto de participación política, que en la Constitución gira en torno a organizaciones como partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, fomentando el asociacionismo y los mecanismos de participación democrática directa.

Defendiendo un sistema político inclusivo, en el que participe la sociedad civil. Las leyes británicas diferencian a las asociaciones que tienen como objetivo la provisión de servicios (*charities*) de aquellas agrupaciones ciudadanas que persiguen cambios legislativos o políticos (*campaigns*). Es una distinción fundamentalmente fiscal, pero nos da pistas de lo fácil que sería someter a asociaciones ciudadanas cuyo objetivo sea la defensa y la promoción de intereses colectivos a un régimen de financiación, supervisión y control similar al que proponemos para los partidos políticos.

Frente al conflicto de intereses en el seno de los partidos políticos y la dependencia de fuentes externas de financiación, los movimientos sociales se ven menos expuestos a la instrumentalización por parte de intereses económicos, y su tendencia a la especialización les lleva a presentar demandas con un valioso *expertise* sectorial y un amplio apoyo social. Esto da lugar a la percepción de que existen dos esferas de participación ciudadana: por un lado, la crítica, el debate y las demandas se realizan en torno a las diferentes movilizaciones sociales. Por otro, las decisiones políticas se toman crecientemente fuera del parlamento, por los que ostentan el monopolio de la representación política sin que existan mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Una forma de romper el *impasse* sería garantizar la posibilidad de participación colectiva e individual en procesos legislativos. Más allá de los derechos de los sujetos, cabría plantearse la necesidad de nuevas instituciones sectoriales o *ad hoc*, como los consejos consultivos ciudadanos, cuya función sería, por un lado, integrar a la sociedad civil en los procesos de elaboración de propuestas legislativas y, por otro, controlar y supervisar el desempeño del poder político. De esta forma, personas y movimientos sociales tendrían la posibilidad de elaborar informes previos a las ponencias en el parlamento, estableciendo un proceso legislativo en dos niveles: el peso de la proposición recae en la sociedad civil, y la implementación en la representación política. Esta última puede

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
Una forma de romper el *impasse* sería garantizar la posibilidad de participación colectiva e individual en procesos legislativos.

incluir mandatos vinculantes así como de supervisión y de repro- bación. Se trata de cuestiones de gran calado político, que habría que encuadrar en el marco de una ambiciosa ley de participación ciudadana, como la que se está debatiendo en la Comunidad Au- tónoma de Andalucía.

Analicemos las posibilidades de esta vía de cambio con algo más de detalle.

Diseñando e imponiendo reformas legislativas

a) Los canales de participación legislativa en España. Desde el mis- mo momento en que estalló el movimiento 15M, se empezó a escuchar aquello de ¿por qué no crean un partido político para defender lo que piden? Esta pregunta se la hicieron desde el prin- cipio los muchos que opinaban que la vía electoral era la única efectiva para cambiar el discurrir de las políticas públicas. Pero, en ese momento, los que allí se manifestaban, los que ocupaban las plazas, no querían ser políticos. Querían, entre otras cosas, que los políticos se comprometieran a cumplir con unos están- dares mínimos de transparencia, rigor, decencia y honestidad. Querían generar alternativas a un sistema que consideraban que no funcionaba.

Es cierto que en España las opciones institucionales existentes para que la ciudadanía influya en las políticas públicas son muy limitadas, y se reducen prácticamente a acudir a las urnas cada cuatro años. Las políticas de participación ciudadana son pocas, aisladas, normalmente relacionadas con la política local, y no sa- tisfacen los estándares mínimos que deben tener los procesos par- ticipativos (abiertos, transparentes, con una rendición de cuentas final, relación directa entre instituciones y participantes).

La consulta pública realizada en torno al proyecto de ley de transparencia fue un buen ejemplo de cómo las instituciones es- pañolas no saben y/o no quieren poner en marcha mecanismos efectivos de participación. Se hizo en Semana Santa, con todos de vacaciones; supuestamente utilizando las redes sociales, aunque la iniciativa apenas tenía seguidores en Facebook y Twitter; la aplicación fallaba constantemente; no había ninguna dirección de

contacto; al enviar los comentarios, uno recibía un número que no servía para nada; los comentarios de la gente no se publicaron, ni tampoco el informe de la consulta (que tuvo que ser filtrado a un medio de comunicación, concretamente a www.eldiario.es).

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) es una vía de participación ciudadana directa en el proceso legislativo. Desgraciadamente, en su configuración actual, tampoco ayuda a mejorar la situación. Sus requisitos son elevados, muy rígidos y costosos: hay que recoger 500.000 firmas en nueve meses, que deben incluir DNI y firma. Y, además, alcanzar el número de firmas solo otorga el derecho a que el Congreso tenga que decidir si se va a debatir el texto que se presenta. Se han presentado en el Congreso de los Diputados 66 iniciativas legislativas populares desde 1977 hasta 2012: tan solo una de ellas ha conseguido ser aprobada como ley. El resto, o han sido inadmitidas, o han caducado, o se han retirado. De hecho solo una ILP ha pasado el filtro en más de treinta años.

El tratamiento que recibió la ILP promovida por la PAH ha sido el ejemplo más reciente de la falta de voluntad institucional de integrar las propuestas ciudadanas en el proceso legislativo. A pesar de ser uno de los grandes problemas del país, y de la masiva demostración de apoyo, el Partido Popular se mostró totalmente refractario a la iniciativa. Antes de comenzar su campaña de escraches, la PAH, como comentaba recientemente el columnista Isaac Rosa, recurrió a todos los medios a su disposición para provocar un cambio legislativo que solucionara el problema de los desahucios, pero ninguno logró abrirse camino hasta el Gobierno: «Los antidesahucios no han empezado por los escraches, sino que antes de llegar hasta aquí han ido subiendo todos los escalones previos: confianza en el sistema (que los dejó tirados), denuncias en los juzgados (pero la ley hipotecaria los desamparaba judicialmente), peticiones a los gobernantes (oídos sordos), manifestaciones (ignoradas o reprimidas), paralización de desahucios (recibiendo a cambio más policía), recogida de firmas y presentación de una ILP (que el PP se resistió a admitir a trámite, y piensa rechazar), y ahora, después de consumir todos los cartuchos anteriores, el escrache».

b) *¿Por dónde empezamos a promover cambios legislativos?* Está en nuestras manos encontrar la manera de que los que toman las decisiones reciban y escuchen nuestro mensaje. Es cierto que la situación no es la más favorable y que no existen los mecanismos necesarios para que exista una participación ciudadana. Pero hay maneras de promover cambios legislativos desde la sociedad civil. La mayoría de los experimentos recientes en este sentido buscan explotar el potencial de las nuevas tecnologías para empoderar a la sociedad en el proceso legislativo. Algunos ejemplos: en Estados Unidos, la web Forkthelaw (www.forkthelaw.org) permite a cualquier persona opinar y proponer enmiendas a diferentes leyes. La misma web cumple funciones organizativas para poner en marcha campañas de *lobby* por los resultados de las enmiendas planteadas. La plataforma Opening Parliament (www.openin-parliament.org), por su parte, ha unido a organizaciones de todo el mundo en el propósito de exigir mayor transparencia en los parlamentos. Con este fin han redactado una Declaración de Transparencia Parlamentaria que parlamentos de todo el mundo están firmando e implementando poco a poco.

Ejemplos como estos demuestran que en la lucha por la participación hay que ganar dos batallas: por una parte, la de promover e institucionalizar sistemas de participación, y ser consecuente con sus resultados; por otra, lograr que el mayor número posible de personas y colectivos se movilicen y participen, lo que constituye el auténtico ADN de una sociedad civil vertebrada y organizada. Estas dos circunstancias son estrechamente interdependientes. En ausencia de una, la otra tiene que compensarla. Y en ese proceso de cambio alguien tiene que tomar la iniciativa.

La mayoría de la gente que adopta posiciones políticamente pasivas defiende que no participa porque no existen opciones reales de participación. Por su parte, las instituciones públicas con canales de participación suelen alegar que la ciudadanía no recurre a ellos y que, por lo tanto, la realidad es que los ciudadanos no quieren participar. Lo cierto es que, aun cuando existen sistemas de participación, hace falta tiempo para que sean utilizados de forma mínimamente generalizada. Deben darse a conocer, y superar el escepticismo acerca de su utilidad, fundado en multitud de experiencias insatisfactorias anteriores. Este bucle solo se puede rom-

per si a la vez se activan canales de participación y la demanda y el uso de los mismos por parte de la ciudadanía. Es más fácil diseñar procesos de participación que generar dinámicas de participación

c) *¿Qué podemos hacer, concretamente, para promover cambios legislativos?*

1. *Asociarnos y organizarnos de manera amplia.* Formar coaliciones amplias o plataformas une a la gente que defiende propuestas similares. Tenemos ejemplos recientes en España de coaliciones y plataformas que han conseguido tener auténtico peso por ser más y representar los intereses de mucha gente, y han logrado producir ideas y materiales (informes, artículos, campañas...) que han hecho su propuesta y su acción organizada más sólida y diseminada. Un caso: la plataforma Eurovegas No (eurovegasno.blogspot.com), creada para luchar contra la construcción de un macro complejo de casinos en la Comunidad de Madrid y la opacidad que rodea todo el proceso. La plataforma ha conseguido aunar a 35 organizaciones que persiguen diferentes fines (de arquitectos, pro-transparencia, ecologistas, etc) y que en común han elaborado diferentes informes (un informe económico y fiscal, otro sobre transparencia y participación ciudadana, otro medioambiental y de modelo territorial, otro sobre turismo...) de enorme calidad técnica y que desarrollan sólidamente las razones de su oposición a este proyecto.
2. *Definir propuestas.* Elaborar unos principios o programa de mínimos, o una proposición de ley a partir de la que puedan recabarse apoyos entre la ciudadanía, y presionar a dirigentes políticos. La Coalición Pro Acceso (www.proacceso.org) lucha desde 2006, por ejemplo, para que se apruebe una ley de acceso a la información en España. Con ese fin, ha definido 10 principios que la futura ley de transparencia debería contener para garantizar un derecho de acceso a la información con todas las garantías. Recientemente han surgido iniciativas similares en materia de reforma del sistema de partidos (www.porunanuevaleydepartidos.es).

3. *Difundir las propuestas y recurrir a la inteligencia colectiva.* Trabajar con periodistas y directamente a través de medios propios es fundamental para mantener al público informado sobre una propuesta. Las campañas de recogida de firmas a través de plataformas como la controvertida Change.org o Avaaz, permiten sumar apoyos de importantes efectos simbólicos, y pueden movilizar a personas comprometidas, pese al riesgo de promover el «activismo de sofá». Muchos colectivos prefieren usar herramientas como <http://oiga.me>, que permiten la definición y la elaboración conjunta de las propuestas. Las organizaciones Access InfoEurope y Civio, responsables de la web www.tuderechoasaber.es, plantearon, por ejemplo, una petición en Change.org para que se incluyese a los partidos políticos en la futura ley de transparencia: a día de hoy más de 179.000 personas han firmado y esta petición está siendo debatida en el Congreso. Otro ejemplo: el colectivo Cuentas Claras (www.cuentasclaras.org), nacido al calor del 15M para canalizar el descontento en torno a la transparencia en la financiación de los partidos políticos, explica y contextualiza en su blog noticias e informes relacionados con la financiación de partidos, y plantea posibles soluciones. Toda esa labor previa de difusión se materializó en un apoyo masivo cuando, filtrada en internet la contabilidad del Partido Popular de más de veinte años, el colectivo hizo un llamamiento público para analizarla y hacerla útil y comprensible, en un abierto pulso al Tribunal de Cuentas.

Organizando la protesta y la movilización del descontento

En el campo de la corrupción y de la transparencia política, la movilización es hoy especialmente necesaria y legítima. Como hemos visto, las elites de los partidos mayoritarios son una de las primeras barreras al cambio, porque los cambios que necesitamos van en contra de sus propios intereses. Solo podremos salir del *impasse*, informando, movilizándolo y generando una intensa presión social. Iniciativas como Qué hacen los diputados, Graba tu

pleno, Sueldos públicos, Access-info, Fundación Civio o #CuentasClaras, demuestran que es posible. Estas iniciativas dan a los ciudadanos herramientas para informarse sobre la gestión política a la vez que exigen responsabilidades a los representantes políticos.

#CuentasClaras comenzó su andadura con una petición *online* en la página web www.change.org que recogió 72.000 firmas y una campaña en las redes sociales, lo que permitió que mucha gente se informara sobre las deficiencias de la Ley de financiación de partidos. Contribuyó a popularizar fundamentalmente dos aspectos, que hasta entonces no eran muy conocidos: las condonaciones de créditos de la banca a partidos políticos, y el inaceptable retraso del Tribunal de Cuentas en la publicación de los informes sobre la financiación de los partidos. El impacto mediático obligó al Tribunal a emitir un comunicado y llamó la atención del equipo de Jordi Évole. La investigación de #CuentasClaras inspiró el programa «Salvados: ¿Las cuentas claras?», cuya emisión en abril de 2012 amplificó la presión social. Pese a que es una reforma a todas luces insatisfactoria, la Ley de 2012, al menos, avanzó en algunos aspectos de transparencia y control de la condonación de créditos. No puede decirse que se deba únicamente a esta campaña, pero sin duda la suma de iniciativas de sensibilización y movilización, cuando se traducen en presión social, posibilitan el cambio.

La PAH ejemplifica hoy este efecto. Su éxito reside en tener objetivos claros, a corto y largo plazo, así como en combinar acciones de protesta y medidas paliativas. No solo se basa en la denuncia y en la presentación de propuestas, sino que, además, da una respuesta inmediata a la situación de extrema necesidad de muchas personas, evitando desahucios y ocupando viviendas. Asimismo, sus planteamientos abordan tres asuntos centrales de la crisis española: el acceso a la vivienda, el sobreendeudamiento de las familias y los abusos bancarios. La recogida de un millón y medio de firmas de apoyo a su ILP es un ejercicio efectivo de sensibilización, y un éxito en sí misma. El hecho de que sus propuestas no sean recogidas en la reforma legislativa no debe hacernos olvidar el logro de que todas las fuerzas políticas, menos el PP, mostraran un apoyo sin fisuras a la dación en pago. Sus pro-

QUÉ HACEMOS @_quehacemos
Sólo podremos salir del *impasse* de corrupción y falta de transparencia informando, movilizandoy generando una intensa presión social.

puestas han sembrado suficiente apoyo político y social para posibilitar el cambio, aunque tarde en producirse (probablemente lo que tarde el PP en salir del Gobierno). Todo el proceso de la ILP también ha mostrado, con particular crudeza, la distorsión de la voluntad popular en las decisiones de aquellos que dicen representarla, azuzando el debate sobre la necesidad de crear un amplio frente electoral ciudadano. Más allá de la vía institucional, el rechazo de las propuestas de la ILP no acabará con la movilización, sino que legitimará formas de protesta más combativas, como los escraches o la desobediencia civil y económica. De esta forma la PAH ha aumentado su base social, convirtiendo a afectados y simpatizantes en activistas comprometidos.

A diferencia de la PAH, las movilizaciones contra la corrupción política difícilmente pueden combinarse con medidas de alivio a corto plazo. Además, los mecanismos de participación ciudadana, ya de por sí exiguos, son quizás aún más limitados en este ámbito. Las demandas de cambio afectan principalmente a leyes orgánicas, explícitamente excluidas de mecanismos de participación como la ILP. La agenda de cambio queda, así, en manos de quienes detentan el monopolio de la representación política, y en instituciones como el poder judicial, que tienen un limitado poder transformador. Es necesario conseguir una combinación diferente de métodos de protesta, buscando fórmulas que visibilicen, recompensen y retroalimenten la movilización para canalizar el descontento en torno a la corrupción.

La denuncia y la movilización pueden llevar a la frustración si no se consiguen cambios. Por ello, es imprescindible plantearse objetivos a corto, medio y largo plazo. Una propuesta estratégica de este tipo sería la siguiente:

1. A corto plazo, sensibilizar e influir en la tramitación de la Ley de transparencia; influir en una nueva legislación en materia de partidos y elecciones; promover una reformulación de la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas; igualmente, reivindicar la racionalización del tratamiento penal del problema, introduciendo un delito específico de financiación ilegal, y regulando la responsabilidad de los partidos como organizaciones.

2. A medio plazo, ganar espacios de participación ciudadana y colectiva; la consolidación de un espacio ciudadano de denuncia y movilización en torno a la reforma política.
3. A largo plazo, una reforma en profundidad del sistema político, bien gracias a nuevas mayorías emergentes o dentro de un horizonte constituyente.

No hay una sola forma de movilización, sino múltiples cauces hacia el cambio social. Una combinación eficaz de diferentes iniciativas deberá abarcar la vía judicial, la protesta y la elaboración y puesta en marcha proactiva de alternativas.

En este sentido, aunque no debemos sobrevalorar, como suele ocurrir, la posibilidad de reformas sustantivas promovidas a través de la vía judicial, tampoco podemos subestimarla. La denuncia de IU y otras organizaciones sociales (www.querellabarcenas.org) contra el PP por los papeles de Bárcenas, a la que se sumaron miles de ciudadanos, ha sido toda una llamada de atención, y una novedad en materia de movilización ciudadana contra la corrupción. En lugar del habitual escándalo gestionado a través de un proceso judicial protagonizado por los medios y los propios partidos, tenemos una querrela que ha servido, a la vez, como oportunidad para canalizar y organizar el descontento, y para que distintos movimientos sociales y políticos intervengan activamente en el curso judicial de los acontecimientos, habiendo logrado ya diversos logros procesales que de otra forma no se hubieran producido. El mismo hecho de que, por ejemplo, organizaciones ecologistas estén personadas en la causa, refleja una imprescindible vocación hacia otro que no sea el discurso habitual sobre la corrupción, tradicionalmente volcado en denunciar una especie de maldad metafísica de la clase política. La corrupción es un problema sistémico, y por tanto también ecológico, porque las políticas urbanizadoras y desarrollistas que nos han llevado a la crisis han sido promovidas e implementadas, en buena medida, gracias a la captura de nuestras elites políticas por parte de grandes intereses económicos. La propia querrela apunta, por primera vez, a las grandes empresas constructoras españolas como responsables del clima de corrupción institucional de nuestro país, poniendo en relación directa las donaciones al partido con distintas adjudi-

caciones públicas. En este sentido, la #QuerellaBarcenas ha sido una novedad que sin duda marcará diferencias.

Tenemos otros ejemplos inspiradores. Uno de los referentes de esta iniciativa de acción ciudadana por la vía judicial fue claramente la querella 15MpaRato (15mparato.wordpress.com) contra la cúpula directiva de Bankia. Este proyecto consiguió movilizar inversores y activistas para presentar la querella y recaudar 20.000 euros vía *crowdfunding*, en tiempo récord. En menos de un año, han encontrado pruebas y testigos clave, poniendo a Rodrigo Rato y el resto de consejeros contra las cuerdas. Además, gracias a su investigación (y no a UPyD, como los medios insisten en desinformar) disponemos hoy de las pruebas periciales necesarias para probar que las preferentes fueron una estafa a gran escala, abriendo la posibilidad de que se anulen todos los contratos y se devuelva el dinero a decenas de miles de estafados. Esta experiencia bien podría verse trasladada al ámbito de la corrupción política.

En todo caso, la protesta debe continuar. El debate sobre los escraches demuestra que las innovaciones en el repertorio de acciones de protesta no dejan indiferente a nadie, y avanza características de lo que podemos esperar en las próximas manifestaciones: se deja de aspirar a protestas masivas para hacerlas más concretas y efectivas, se busca señalar a los culpables en su entorno social y se promueven nuevas formas de desobediencia civil. La creatividad, la sorpresa, y generar un coste social para el corruptor y el corrompido, bien podrían guiar futuras protestas contra la corrupción.

Pero, probablemente, el mayor desafío sea crear un verdadero espacio de participación y movilización constructiva, constituyente, fuera de la órbita de los caducos aparatos del bipartidismo. Una plataforma donde informarse, proponer y deliberar. Tenemos cercanas experiencias interesantes, como las Asambleas Ciudadanas reconocidas en la legislación electoral canadiense u holandesa, o el muy comentado proyecto de *wikiconstitución* islandesa, construido a través de la participación ciudadana directa. Una verdadera reforma política debe redistribuir el poder político, abrir el juego electoral e instaurar la rendición de cuentas como elemento fundacional del sistema. Como es obvio, amenazar de esta forma los privilegios de las elites económicas y políticas generará

fuertes reacciones en las estructuras a superar, incluidos los medios de comunicación mayoritarios, tan dados a lealtades ideológicas y materiales. Para generar un movimiento lo suficientemente fuerte para que tenga un impacto sobre el *statu quo*, para generar verdadera contrahegemonía, será necesario integrar a distintas capas de la sociedad civil, desde ciudadanos de a pie hasta colectivos sociales y académicos, asociaciones y otros movimientos y actores sociales. Sería muy oportuno que miembros de los partidos también participaran en estos espacios, no interfiriendo en las propuestas, sino trasladándolas a las estructuras de sus respectivos partidos, presionando para que estos coopten las propuestas que se han elaborado desde la sociedad civil. Si el sistema de partidos y hasta el propio pluralismo democrático han de sobrevivir en nuestro país, tendremos que asistir a una resurrección de estas instituciones, en la que sus bases y la sociedad civil las desborden desde abajo.

IV. Algunas lecturas complementarias

- AAVV, *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997.
- ARIÑO ORTIZ, G., «La financiación de los partidos políticos», *Documentos del Foro de la Sociedad Civil* n.º 1 (2009) [<http://goo.gl/xN-W9g>].
- DÍAZ HERRERA, J. y TIJERAS, R., *El dinero del poder*, Madrid, Información y Revistas S. A. - Cambio 16, 1991.
- GALIACHO J. L. y BERBELL, C., *Filesa. Las tramas del dinero negro en la política*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., *Detrás del escándalo político. Opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*, Barcelona, Tusquets, 1995.
- MAIZ SUÁREZ, R., *A arte do imposible. Ensaio a contrario sobre o valor da política*, Santiago de Compostela, Galaxia, 2011.
- PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- SÁNCHEZ SOLER, M., *Negocios privados con dinero público. El vademécum de la corrupción de los políticos españoles*, Madrid, Foca, 2003.

V. Referencias de interés

(En <http://cuentas-claras.org/que-hacemos/> podrán encontrarse referencias adicionales a datos y documentos utilizados en la elaboración de este libro.)

I. ¿Por qué hemos llegado hasta aquí?

- AAVV, *Trading in influence and the illegal financing of political parties*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2000 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf].
- CACIAGLI, M., *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986.
- CLAUDÍN F. (ed.), *¿Crisis de los partidos políticos?*, Madrid, Dedado, 1980.
- DÍEZ RIPOLLÉS J. L. y GÓMEZ-CÉSPEDES A., «La corrupción urbanística: estrategias de análisis», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 12 (2008) [<http://goo.gl/V1IZJ>].
- DOMÈNECH A., *El eclipse de la fraternidad*, Barcelona, Crítica, 2004.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL, *Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010 [<http://goo.gl/9LuSV>].
- JÁUREGUI F., «La quiebra definitiva de una gran empresa», *El País*, edición digital, 19 de Febrero de 1983 [<http://goo.gl/hi0ut>].
- JIMÉNEZ F., «Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social», *Revista española de investigaciones sociológicas* 66 (1994) [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_066_03.pdf].
- , *Detrás del escándalo político: opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*, Barcelona, Tusquets, 1995.
- KATZ R. y MAIR P., «El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos», *Zona Abierta*, 108/109 (2004) [<http://goo.gl/U1Xbm>].

- «El escrache es ilegal, violento y yo no querría sufrirlo, vale, ¿y qué?», Isaac Rosa, *www.eldiario.es*, 25 de marzo de 2013 [<http://goo.gl/pDuxG>].
- «Informe de Democracia Digital Andalucía», *democraciadigital-andalucia.com*, 10 de mayo de 2013 [<http://goo.gl/OqOFb>].
- «Estudio sobre la protesta social y legitimidad del sistema político y económico», *El ObSERvatorio de la Cadena SER*, 15 de mayo de 2013 [<http://goo.gl/yzLd3>].
- «Cómo funciona la presunta financiación ilegal del PP», *cuentas-claras.org*, 22 de mayo de 2013 [<http://goo.gl/vUWIA>].
- «A la Vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáenz de Santamaría: Que se incluya a los partidos políticos en futura ley de transparencia», *www.change.org* [<http://goo.gl/isFrN>].
- «Se filtran las #CuentasDelPP – Ahora hay que analizarlas ¿nos ayudas?», *cuentas-claras.org*, 8 de julio de 2013 [<http://goo.gl/XW3y6>].

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
I. ¿POR QUÉ HEMOS LLEGADO HASTA AQUÍ?	7
II. ¿EN QUÉ SITUACIÓN ESTAMOS?	25
III. ¿CÓMO SUPERAMOS ESTO?	47
IV. ALGUNAS LECTURAS COMPLEMENTARIAS.....	66
V. REFERENCIAS DE INTERÉS	67

OTROS TÍTULOS PUBLICADOS EN LA COLECCIÓN

QUÉ HACEMOS CON LA POLÍTICA ECONÓMICA

QUÉ HACEMOS CON LA EDUCACIÓN

QUÉ HACEMOS CON EL EURO

QUÉ HACEMOS POR UNA MUERTE DIGNA

QUÉ HACEMOS CON LA CRISIS ECOLÓGICA

QUÉ HACEMOS CON EL PODER DE CREAR DINERO

QUÉ HACEMOS POR LA MEMORIA HISTÓRICA

QUÉ HACEMOS POR UNA SOCIEDAD LAICA

QUÉ HACEMOS CON EL TRABAJO

QUÉ HACEMOS CON LA CULTURA ENERGÉTICA

QUÉ HACEMOS CON LAS FRONTERAS

QUÉ HACEMOS CON LA VIVIENDA

QUÉ HACEMOS CON LA DEUDA

QUÉ HACEMOS CON LA LITERATURA

QUÉ HACEMOS CON LOS BANCOS

PRÓXIMOS TÍTULOS

QUÉ HACEMOS CON LA COMPETITIVIDAD

QUÉ HACEMOS CON LA UNIVERSIDAD

QUÉ HACEMOS CON LA FISCALIDAD

QUÉ HACEMOS CONTRA LA DESIGUALDAD

QUÉ HACEMOS CON EL RESCATE

qué hacemos para contar **con** medios de control democrático de **la financiación** frente a la corrupción **de los partidos**. Es un lugar común decir que los ciudadanos hemos dado la espalda a los principales partidos políticos, pero más bien son los partidos quienes han ensanchado ese alejamiento. La sucesión de escándalos de corrupción, la falta de transparencia, de democracia interna y la absoluta ausencia de control sobre su financiación están detrás de la actual crisis de confianza institucional. A analizarla se dedica este libro, que mira al origen histórico del actual sistema de partidos, su transformación durante la Transición, las carencias legislativas y las limitaciones del poder judicial, entre otros factores. Frente a la financiarización de la política apostamos por modelos democráticos y formas de control político sobre la financiación pública y privada, y garantías de democracia interna y transparencia.

Manuel Maroto (@manumaroto) es profesor de derecho penal en la Universidad de Castilla-La Mancha y autor de una de las primeras tesis doctorales específicamente dedicadas al problema de la financiación ilegal de partidos políticos en España desde una óptica política y jurídica.

Suso Baleato es politólogo por la Universidad de Compostela. Especializado en tecnología política, investiga en la Universidad de Konstanz (Alemania) el impacto de la informática y las telecomunicaciones en los sistemas políticos. Es asesor para la OCDE en política digital.

Victoria Anderica (@vickyande) es coordinadora de campañas y de proyectos en Access Info Europe y coordina la campaña por una ley de acceso a la información en España. Trabaja en el análisis comparativo de leyes de acceso a la información en todo el mundo.

Miguel Ongil (@Migs_Bru) es analista económico, especializado en temas sociales y políticos de la UE. En los últimos 10 años ha trabajado en Reino Unido, Alemania y Bélgica. Colabora activamente con movimientos sociales en España y Europa. Ha promovido campañas como #CuentasClaras.