

*Enrique García Viñuela*

## **La financiación de los partidos políticos**

*Gaspar Ariño Ortiz. Madrid: Ediciones Cinca, 2009*

El modo en que se financian los partidos políticos y las campañas electorales en las democracias representativas no es un asunto menor. La producción bibliográfica que se ocupa de estos temas es, sin embargo, poco abundante. Que yo sepa, lo publicado en los últimos años en lengua inglesa consiste en los volúmenes editados por Austin y Tjernstrom (2003), Ewing e Issacharoff (2006) y Nassmacher (2009), además de la obra individual de Casas Zamora (2008). En España, los libros sobre financiación política publicados en la década presente de los que tengo noticia se limitan a los de Cortés Bureta (2003), Holgado González (2003) y, el más reciente, de Gaspar Ariño Ortiz (2009), que es el objeto de esta reseña.

El ensayo del profesor Ariño contiene un sombrero diagnóstico sobre el estado que presenta la financiación de los partidos políticos en España y propone algunas medidas para corregir los numerosos males que detecta. Mis comentarios se van a centrar en el tratamiento que el autor hace de los datos sobre la financiación pública de los partidos en España. La crítica que expongo a continuación no impide que reconozca el estímulo intelectual que despierta esta obra, que sorprende al lector por el apasionamiento con que está escrita.

En el campo de la financiación política la escasez de datos constituye la limitación más seria para el investigador. De la información disponible, la que publica el Tribunal de Cuentas sobre las ayudas públicas a los partidos es la más fiable. A mi juicio, el punto débil del ensayo de Ariño, profesor de Derecho Administrativo, es el uso inadecuado de la información cuantitativa que utiliza. A veces se tiene la impresión de que el autor argumenta al margen de los datos que tendrían que servirle de soporte.

Las cifras sobre la financiación pública de los partidos se recogen en el capítulo 8 del libro. El primer apartado del capítulo examina la evolución de la ayuda estatal para el funcionamiento ordinario con dos series diferentes. La de la tabla 1, que se atribuye a López Garrido, abarca desde 1978 a 1994. La de la tabla 2, que va de 1996 a 2005, reproduce datos del Tribunal de Cuentas. La serie de López Garrido no debería usarse. Primero, porque hay datos del Tribunal de Cuentas desde 1988 que son más fiables. Segundo, porque las cifras de la serie de López Garrido exageran para los años 1993 y 1994, en un 33%, la cuantía de la subvención estatal para el funcionamiento ordinario.

Ariño afirma que la cuantía de esta subvención, la más importante y visible de las ayudas públicas para el gasto corriente de los partidos, se “dispara” (p. 45) a partir de 1996. Pero según los datos que proporciona, los fondos distribuidos por este concepto fueron de 72,2 millones de euros en 1994 y de 61,7 millones en 2005, por lo que, lejos de aumentar, habrían disminuido entre los dos años en 10,5 millones de euros. Si hubiera usado la serie del Tribunal de Cuentas para el periodo 1988-2005, hubiera podido comprobar que esta partida de la financiación pública descendió entre 1996 y 1999, y sólo empezó a crecer en valores nominales (esto es, a precios corrientes) a partir del año 2000.

La evolución desde 1996 a 2005 del resto de las principales ayudas públicas a los partidos también figura en el capítulo 8. Tiene poco sentido, sin embargo, sumar las cifras anuales, como se hace en las seis tablas del capítulo. Las cantidades que se suman no son homogéneas, debido a que el poder de compra del dinero no es el mismo para los años que abarcan las series. Por este motivo, tampoco tiene validez el cálculo de las medias anuales. Para que estas operaciones significaran algo, habría que efectuarlas, al menos, con los valores anuales corregidos por los efectos de la inflación.

En mi opinión, el aspecto más llamativo de la evolución temporal de las subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos no fue tanto el aumento de las cantidades percibidas por las formaciones políticas, como los cambios operados en su estructura. Si nos atenemos a los datos, durante el periodo que cubren las tablas 2 a 5, la política de los partidos consistió en la sustitución gradual de las fuentes de ingresos reguladas por otras no reguladas. Así, entre los años 1996 y 2005, el peso de la subvención estatal para el gasto ordinario en los ingresos públicos no electorales de los partidos cayó del 47% al 33%, mientras que el de las ayudas a los grupos de representantes políticos en las corporaciones locales aumentó del 18% al 26%.

Cuando el autor califica de “desproporcionado” (p. 45) el crecimiento de la financiación pública de los partidos, o afirma que las cantidades de dinero público que éstos reciben son “enormes” (p. 53) o “astronómicas” (p. 57), no está clara la referencia de comparación. A precios corrientes, el gasto en financiación política ordinaria creció en España, entre 1996 y 2005, un 55%, un crecimiento menor que el del Producto Interior Bruto (92%) y el gasto público (72%). Esta evolución refleja que el gasto organizativo de los partidos se comporta como lo que en economía se llama un “bien normal”, es decir, un bien cuyo gasto crece con la renta, aunque, en este caso, como vemos, lo hace

en una proporción menor. Por lo que se refiere al gasto público, como su crecimiento superó al de la financiación política ordinaria, la proporción de ésta sobre aquél también tuvo que caer.

Al profesor Ariño le indigna el privilegio que tienen los partidos en España de decidir ellos mismos las dotaciones que reciben de los presupuestos públicos para costear sus organizaciones. Comparto su indignación porque, como él, no encuentro razón alguna que lo justifique. Pero tal vez sea excesivo afirmar que esa discrecionalidad ha permitido a los partidos el “saqueo del contribuyente” (p. 43), si tenemos en cuenta que el porcentaje de recursos públicos destinados a financiación política ordinaria descendió en los diez años que comprenden las series examinadas.

La tabla 6 del capítulo 8 muestra las cantidades anuales transferidas a los partidos entre 1996 y 2005 por reembolso de gastos electorales. Estos datos son poco ilustrativos, ya que no permiten inferir tendencia alguna ni avalar la opinión del autor de que el gasto electoral “no se ha podido limitar” (p. 42). Para apoyar este punto de vista habría que calcular la evolución del gasto a precios constantes en elecciones del mismo nivel y dividirlo por el número de electores a los que va dirigida la propaganda electoral. Cuando se hace este cálculo para las elecciones generales de 1996 y 2004, encontramos que, aunque el gasto declarado a precios corrientes aumentó entre las dos elecciones de 44 a 57 millones de euros, el gasto por elector a precios constantes (de 1996) fue de 1,35 euros en 1996 y de 1,33 euros en 2004. Una evolución que muestra el efecto de los techos impuestos al gasto de las campañas electorales en la ley de reforma de la financiación electoral de 1994, por lo que no puede considerarse que ésta fuera “un vano intento” (p. 42, nota).

En el capítulo 10, el profesor Ariño afirma con contundencia que el sistema de control externo de la financiación de los partidos “no ha funcionado nunca como debía” (p. 63). Y explica con admirable claridad por qué: por la falta de poder del órgano fiscalizador —el Tribunal de Cuentas— para investigar y sancionar las irregularidades detectadas en los registros contables de los partidos y por la dependencia política de los consejeros del Tribunal, que son nombrados por los partidos.

Las medidas que se recomiendan en los capítulos 6 y 11 para corregir los defectos del sistema de financiación vigente, siendo sensatas y bienintencionadas, presentan el inconveniente de que limitarían la libertad de acción de los mismos partidos, que tendrían que introducirlas. Si los partidos estuvieran interesados en medidas de esta clase, las habrían adoptado en 2007, cuando aprobaron la última reforma de su financiación. Si no lo hicieron entonces, no está claro por qué van a estar ahora mejor dispuestos. En mi opinión, el problema más complicado que presenta la reforma de la financiación política es que los partidos no quieren renunciar a los medios que utilizan para monetizar el poder que adquieren con las elecciones. Esta hipótesis ayuda a explicar, tal vez, la resistencia que ofrecen a ponerse restricciones y su propensión a crear lagunas legales que les permitan escapar al control de los órganos fiscalizadores y de la opinión pública.

*Referencias*

- Ariño Ortiz, G. 2009. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Foro de la Sociedad Civil, Ediciones Cinca.
- Austin, R. y Tjernstrom, M. (eds.). 2003. *Funding parties and election campaigns: A handbook*. Estocolmo: International IDEA.
- Casas Zamora, K. 2008. *Paying for democracy: Political finance and State funding for parties*. European Consortium for Political Research Press.
- Cortés Bureta, P. 2003. *Recursos públicos y partidos políticos: balance y perspectivas de reforma*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ewing, K. y Issacharoff, S. (eds.). 2006. *Party funding and campaign financing in international perspective*. Oxford: Hart Publishing.
- Holgado González, M<sup>a</sup>. 2003. *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Nassmacher, K.-H. (ed.). 2009. *The funding of party competition: Political finance in 25 democracies*. Baden-Baden: Nomos.