

# FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Félix MARÍN LEIVA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Régimen jurídico de la financiación*. III. *Control y fiscalización del financiamiento a partidos políticos*. IV. *Materiales para la modificación de la actual legislación española en materia de financiamiento a los partidos políticos*. V. *Anexos*.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. *Consideraciones previas*

El financiamiento de los partidos políticos se justifica por la necesidad que tienen sus candidatos de contar con los medios necesarios para poder competir en igualdad de condiciones por la victoria electoral y, además, para poder mantener la estructura y organización de estos partidos en los periodos de inactividad electoral.

Los pilares básicos de esta exposición se centrarán, pues, en la importancia y relevancia actual de la necesidad de financiación, los partidos políticos, y en los diferentes sistemas de financiación, así como en la respuesta que a estos problemas da la legislación española y en la crítica al sistema y el debate consiguiente —que en estos tiempos se produce en mi país— cristalizadas en diferentes propuestas de modificación legislativa y auspiciadas de forma unánime por las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Finalmente, para una mejor comprensión del sistema español, se presentan una serie de cuadros que posibilitarán la aproximación a éste, además un anexo bibliográfico en el que he procu-

\* Subdirector general de política interior y procesos electorales. Ministerio del Interior, España.

rado aglutinar todo aquello que puede resultar de interés para comprender el fenómeno de la financiación.

## 2. *Aproximación a la problemática de la financiación a los partidos políticos en España*

La importancia y relevancia del papel a jugar por los partidos políticos se pone ya de manifiesto en España, cuando el artículo 6o. de la Constitución del 27 de diciembre de 1978 señala que

los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental, para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Precisamente, de estas importantes funciones que se atribuyen a los partidos políticos, se origina la necesidad de su financiación, si bien la discusión entre financiación pública y privada se origina, sin duda de la solución que se adopte sobre su naturaleza jurídica. No importa avanzar aquí la posición que al respecto ha adoptado la máxima autoridad hermenéutica en materia constitucional en mi país, que es el Tribunal Constitucional, quien decididamente se ha pronunciado por la naturaleza jurídico privada de los partidos políticos. También se puede anticipar en este momento, siguiendo a Pilar del Castillo,<sup>1</sup> que con la excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, en todos los países europeos, inclusive las nuevas democracias del Este, los partidos reciben subvenciones para financiar sus actividades electorales. La amplitud de la ayuda estatal varía notablemente, desde muy modesta, como en Holanda (donde sólo las fundaciones de los partidos reciben subvenciones), hasta muy elevadas, como en los países del norte de Europa o en España. La financiación pública coexiste con la financiación privada, que no se encuentra sometida a limitación alguna, salvo en España y más recientemente en Francia.

La intervención del Estado en la financiación de los partidos políticos ha sido objeto de opiniones contradictorias.

<sup>1</sup> Castillo, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.

Los partidarios de esta financiación argumentan, entre otras razones, el papel tan importante que los partidos políticos juegan en los sistemas democráticos como cauce de participación y de formación de la voluntad política de los ciudadanos en los asuntos públicos, amén de la independencia que merced a esta forma de financiación consiguen frente a los particulares, que podrían convertirse por esta vía en grupos de presión y conseguir con ello hipotecar y condicionar gravemente la actividad de los partidos políticos.

Los detractores de la financiación pública consideran que al ser los partidos políticos asociaciones privadas, con personalidad jurídica de tal naturaleza, que defienden intereses particulares, no deberían ser financiados con fondos públicos.

Otros matizan esta postura contraria a la financiación pública al admitir exclusivamente las subvenciones por gastos electorales, puesto que consideran que sólo con motivo de los procesos electorales los partidos políticos se constituyen en vehículos que sirven para la participación pública en los asuntos políticos y son cauce de la voluntad popular.

Frente a la tendencia expansionista del modelo de subvenciones públicas que se desarrolló en los años sesentas y setentas, y a las que sólo se han resistido un reducido número de países, algunas legislaciones, entre ellas la austriaca y fundamentalmente la alemana, han sido modificadas reorientándose hacia el impulso de la financiación privada y la restricción de la financiación pública.

La situación descrita es totalmente aplicable a España, agravada además por la falta de funcionamiento de los partidos políticos durante un largo periodo que concluye con la instauración formal de los mismos con la ley 54/1978, del 4 de diciembre; si bien se dio un paso muy importante con el real decreto-ley 12/1977 de 8 de febrero y con la proliferación de los procesos electorales, debido a la organización política nacida de la Constitución vigente.

De las diversas formas en que puede clasificarse el financiamiento a los partidos políticos, por lo anteriormente expuesto y por lo que se refiere al sistema español, la que aquí nos importa es la que, atendiendo a su origen, diferencia la financiación pública de la privada.

A su vez, cada una de ellas puede clasificarse en: A) Financiación pública: *a.* Directa. Subvenciones por gastos electorales, subvenciones anuales y subvenciones a grupos parlamentarios; *b.* Indirecta. Utilización

gratuita de medios de comunicación de titularidad estatal, exenciones a los particulares que aporten fondos a los partidos políticos, etcétera; B) Financiación privada *a*. Directa. Aportaciones económicas (cuotas de afiliación, donaciones, etcétera); *b*. Indirecta. Otras aportaciones de cualquier tipo (prestación de servicios, etcétera).

Desde sus orígenes<sup>2</sup> (decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977 y Ley de Partidos Políticos de 1978), la legislación española ha diseñado un sistema mixto, público-privado, de financiación a los partidos. Por un lado, el Estado concede a las formaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; unas en concepto de compensación por los gastos que generan los distintos procesos electorales (elecciones generales, autonómicas, municipales y europeas) y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Además, los partidos se pueden financiar por medio de aportaciones privadas —con las limitaciones que más adelante señalaré—, y como es lógico, con las cuotas de sus afiliados. Así enunciada, la financiación de los partidos españoles presenta una gran similitud con la de sus homónimos europeos. La divergencia se manifiesta, y de manera profunda, cuando se conoce el papel que la legislación española atribuye a cada una de esas dos fuentes de financiación.

Una primera y significativa diferencia se hace inmediatamente patente si nos detenemos a considerar el tratamiento de la financiación privada. La normativa española es la única que penaliza esa fuente de ingresos, limitando la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las que se dirigen a sufragar los gastos ordinarios. Las primeras quedan reducidas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica, y para las segundas el máximo se sitúa en diez millones de pesetas por ejercicio anual. Pero, aun cuando estas limitaciones no tienen correspondencia en otras legislaciones europeas, la singularidad más notable de la ley española se encuentra en el papel dominante que de forma explícita concede a la financiación pública.

De acuerdo con la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 1987, vigente, que examinaremos más tarde, las donaciones privadas que anualmente puede recibir una formación con representación parlamentaria

<sup>2</sup> Castillo, Pilar del, “La financiación de los partidos políticos”, en el núm. 32 de la *Revista Política Exterior*.

ria no han de superar el 5% de la cantidad total que en los presupuestos generales del Estado se destina a subvencionar las actividades ordinarias de los partidos.

## II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN

### 1. *Evolución normativa*

#### A. *Antecedentes*

La problemática<sup>3</sup> que ofrece la financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales hizo su aparición en España con el resurgimiento de un sistema democrático.

La particular historia política de nuestro país, los cuarenta años anteriores a que aquel sistema fuera reimplantado, añadía una serie de circunstancias específicas, que iban a problematizar de manera singular la financiación de los partidos españoles. En efecto, a las dificultades que los partidos encuentran en las sociedades industriales avanzadas para autofinanciarse tenemos que sumar el impacto negativo que la cultura política franquista, caracterizada por la desmovilización, apatía y antipartidismo, tuvo en el desarrollo de la afiliación a los partidos y, como consecuencia, en sus niveles de autofinanciación.

En la evolución normativa del sistema español de financiación a los partidos políticos se diferencian claramente dos etapas: la primera, de 1978 a 1987, y la segunda, marcada por la ley orgánica 3/87, de financiación a los partidos políticos.

La ley 54/78 tiene su origen en los “Pactos de la Moncloa”, del mes de octubre de 1977, contraídos por las fuerzas democráticas del momento y que a la postre marcarían fuertemente la transición política en España.

La financiación quedó regulada en el artículo 6o. de la mencionada ley, siendo sus características: a) se subvencionan los escaños tanto del Congreso como los del Senado, con una cantidad fija anual; b) se subvencionan, también con una cantidad fija, los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras; c) no se determinan, con carácter previo, las cuantías de las cantidades fijas, sino que se hace re-

3 *Idem*, p. 201.

misión a los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio, donde se consignará la cantidad global destinada a tales fines.

Al amparo de esta normativa fueron abonadas las subvenciones anuales de 1978 a 1986.

Los créditos con los que se hizo frente al pago de las mismas fueron aprobados por las correspondientes leyes sobre concesión de créditos extraordinarios y se refieren, concretamente, a los ejercicios y cuantías siguientes:

<i>Año</i>	<i>Pesetas</i>	<i>Equivalente a dólares</i>
1978	1.651.585.520	11.010.570
1979	1.594.322.475	10.628.816
1980	1.700.000.000	11.333.333
1981	1.925.000.000	12.833.333
1982	2.081.000.000	13.873.333
1983	2.431.942.000	16.212.947
1984	2.431.942.000	16.212.947
1985	2.602.178.000	17.347.853
1986	3.102.178.000	20.681.119

### *B. Legislación vigente*

La segunda de las etapas a las que se hacía referencia viene marcada por la entrada en vigor de la ley orgánica 3/87, del 2 de julio, ya citada.

La etapa anterior había estado caracterizada por una falta absoluta de control del empleo de las subvenciones anuales, además de una carencia total de norma alguna que obligara a los partidos políticos a llevar contabilidades de sus ingresos y gastos, amén de no existir, tal y como se indica en el preámbulo de la ley, “... en nuestro ordenamiento jurídico una regulación homogénea y completa de un aspecto tan importante para el normal funcionamiento de los partidos políticos como es su financiación”.

Estas carencias hicieron necesario y conveniente que fuese dictada la norma referida, si bien, tal y como se indica en el preámbulo de la ley,

se regulan únicamente aspectos aislados y fragmentarios de la financiación, pretendiendo, pese a ello, como objetivo fundamental, establecer el marco normativo básico que disciplinase, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, la actividad de la financiación de los partidos políticos.

Pese a estas limitaciones con las que la ley nacía, debe afirmarse que la misma supuso importantes avances en diversos aspectos de la financiación de los partidos políticos.

La ley reguló en términos amplios la financiación tanto privada como pública. Por lo que respecta a la financiación pública, estableció las siguientes tres vías:

a) Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la ley orgánica 5/1985, que más tarde examinaremos.

b) Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las asambleas autonómicas, según establezca su propia normativa, y las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los diputados y el Senado. Las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios, en la fecha de aparición de la ley orgánica 3/87, estaban ya reguladas en las normas siguientes:

1. Respecto de los grupos parlamentarios del Congreso, en el artículo 28 del reglamento de dicha Cámara, aprobado por el pleno el 10 de febrero de 1982.
2. Las relativas a los grupos parlamentarios del Senado, en el artículo 34 del reglamento de esta Cámara, aprobado el 26 de mayo de 1982.

c) Las subvenciones estatales anuales establecidas en la propia ley.

Es, por tanto, de esta última vía de financiación pública respecto de la que únicamente la ley establece una regulación propia, puesto que las restantes vías ya se encontraban reguladas en otras normas a las que se remite.

Las características de las subvenciones estatales que regula la ley son las siguientes: a) se subvencionan exclusivamente los escaños del Congreso de los diputados, a diferencia de la anterior normativa, que también subvencionaba los correspondientes al Senado; b) se subvenciona tam-

bién únicamente los votos de los candidatos electos al Congreso, no subvencionándose, tal y como hacía la normativa anterior, los de los candidatos electos al Senado; c) el criterio para la fijación de la cantidad global es el mismo que en la normativa anterior, así serán los propios presupuestos generales del Estado los que fijen dichas cantidades globales; d) la forma de llevar a cabo el reparto, entre los escaños y los votos, sí es fijada en la propia ley, determinándose que la cantidad global será repartida de la forma siguiente:

- 1/3 se repartirá en proporción a los escaños.
- 2/3 se repartirán en proporción a los votos.

Pese a las novedades apuntadas, las innovaciones más importantes de la nueva normativa vienen dadas desde el punto de vista del control de los ingresos y gastos, de naturaleza ordinaria, a que se somete a las formaciones políticas.

Si bien es cierto que ya existía algún control ejercido por el propio Tribunal de Cuentas, lo era exclusivamente de los ingresos y gastos que se producían como consecuencia de la actividad extraordinaria de las formaciones políticas con motivo de la celebración de procesos electorales.

Este control fue establecido por la ley orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General.

Ahora la ley orgánica 3/1987 establece el control, ejercido también por el Tribunal de Cuentas, de todo tipo de actividad económica de las formaciones políticas.

Este control queda limitado únicamente a los partidos políticos que reciban la subvención estatal, y en virtud del cual en el plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio, deben presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

El Tribunal de Cuentas, desde la recepción de la citada documentación, debe pronunciarse en el plazo de ocho meses sobre la regularidad de las contabilidades presentadas y remitir informe al respecto a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el citado tribunal.

El primer ejercicio fiscalizado por el Tribunal de Cuentas fue el de 1987 y, pese a los plazos indicados anteriormente, la fiscalización del mismo sufrió un considerable retraso, como lo prueba el que la presen-



tación del informe a la Comisión Mixta Congreso-Senado tuviese lugar el 19 de abril de 1990.

En la presentación de este informe, el presidente del Tribunal de Cuentas calificó a la ley orgánica 3/87 en materia de control de los ingresos y gastos de las formaciones políticas, como “una ley de las más rigurosas existentes sobre la materia en las legislaciones de nuestro entorno”.

La ley orgánica 3/87 entró en vigor el 4 de julio de 1987, salvo en lo relativo a la determinación de las subvenciones anuales que se aplicó con carácter retroactivo desde el 1o. de enero de 1987, en virtud de lo dispuesto en su disposición final.

Por ello, los ejercicios cuyas subvenciones anuales han sido abonadas al amparo de esta norma son los realizados desde 1987 a la actualidad.

Las normas en las que se han aprobado los créditos y las cuantías de los mismos son las siguientes:

<i>Año</i>	<i>Pesetas</i>	<i>Equivalente a dólares</i>
1987	7.500.000.000	50.000.000
1988	7.725.000.000	51.500.000
1989	7.957.000.000	53.046.667
1990	8.400.000.000	56.000.000
1991	8.820.000.000	58.800.000
1992	9.261.000.000	61.740.000
1993	9.076.707.000	60.511.380
1994	9.076.707.000	60.811.380
1995	9.348.707.000	62.324.713
1996	9.348.707.000	62.324.713
1997	8.805.000.000	58.700.000
1998	8.896.000.000	59.706.666

Por último, es necesario indicar que si bien estas subvenciones tienen el carácter de anual, su abono se efectúa mensualmente.

La razón de esta forma de abono estriba en el hecho de que no puede conocerse de antemano que los parámetros, votos y escaños, en virtud

de los cuales se efectúa el reparto entre las diversas fuerzas políticas, que tienen derecho a estas subvenciones, permanezcan inalterables durante todo el ejercicio, dado que siempre existe la posibilidad —salvo las excepciones constitucionalmente establecidas— de que las Cámaras legislativas sean disueltas y sean convocadas nuevas elecciones generales, de cuyos resultados dependerá la asignación de las subvenciones en cuestión.

Según informe de los Servicios Jurídicos del Ministerio del Interior español del 30 de mayo de 1990, el cómputo del periodo anual tiene como término inicial la fecha de la celebración de las elecciones, y como término final la fecha en que venza el plazo natural, a contar desde la fecha de dicha celebración, no desvirtuando el carácter anual de las subvenciones el hecho de que se abonen por mensualidades.

## 2. *Subvenciones a los partidos políticos por parte de los poderes públicos*

### A. *Cuestión previa*

Como cuestión previa hay que señalar que en España son dos las administraciones públicas que tienen establecidas subvenciones a los partidos políticos. Éstas son la administración estatal, de ámbito nacional, y las administraciones autonómicas, de ámbito más reducido que la anterior y limitado al territorio de cada comunidad autónoma.

Respecto de las subvenciones establecidas por la administración estatal se dará más detalle, puesto que las mismas afectan a todos los partidos del Estado, mientras que las correspondientes a las administraciones autonómicas sólo afectan a los partidos con implantación en la respectiva comunidad, adjuntándose, no obstante, cumplida información en el anexo I de esta exposición.

### B. *Subvenciones a nivel nacional*

#### a. *Fundamento de la subvención a los partidos políticos*

El fundamento último de la financiación de los partidos políticos en nuestro país se encuentra en la propia Constitución española, en cuyo artículo 6o. se determina que “los partidos políticos expresan el pluralis-

mo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Ante el papel tan importante que nuestra máxima norma atribuye a los partidos políticos, el Estado ha adoptado las medidas oportunas a fin de dotar a los mismos de los medios económicos con los que puedan sufragar los gastos que les ocasione el desarrollo de la actividad que tienen encomendada.

#### b. Clases de subvenciones

Las ayudas establecidas tienden a financiar las actividades siguientes: a) *subvenciones por gastos electorales*. Con ellas se pretende compensar a los partidos políticos del incremento de gastos que les ocasiona la celebración de los procesos electorales.

Solamente se conceden con ocasión de la celebración de dichos procesos, b) *subvenciones anuales*. Tienden a financiar las actividades de funcionamiento ordinario de los partidos políticos. La aplicación de las mismas por parte de los partidos políticos es libre y pueden ser utilizadas para realizar cualquier tipo de gastos; c) *subvenciones a grupos parlamentarios*. Con ellas se financian los gastos que se originan a los partidos políticos como consecuencia de los trabajos que han de desarrollar en las Cámaras legislativas.

#### c. Asignación de las subvenciones.

En cuanto a quién se abona la subvención, varía según el tipo de la misma:

a) Subvención por gastos electorales. Es reconocida la formación política que cumpliendo los requisitos correspondientes causa derecho a la misma. Sin embargo, el abono material se efectúa a la persona física que ha sido nombrada administrador general de la formación política durante el proceso electoral correspondiente. En nuestro país el administrador general es la persona responsable de los ingresos y gastos que el partido político efectúe durante la duración del proceso electoral. Por ello, y al tratarse de subvenciones que tienden a financiar dichos gastos, se le abonan al responsable de su control.

b) Subvenciones anuales. Dada la naturaleza de las mismas, su abono se efectúa directamente al partido político que ha causado derecho a ellas. Si bien su determinación se hace anualmente, su abono se realiza por doceavas partes, mes a mes.

c) Subvenciones a los grupos parlamentarios. Las mismas son abonadas a los propios grupos parlamentarios.

#### d. Condicionamiento de las subvenciones.

Las subvenciones que el Estado reconoce a los partidos políticos no están condicionadas a que éstos realicen contribución económica alguna.

#### e. Fundamentación

El fundamento político último sobre el que reposan las subvenciones públicas se encuentra contenido en el ya citado artículo 6o. de la Constitución.

En cuanto a su justificación legal se concreta, fundamentalmente, en la siguiente distribución:

##### a) Subvenciones por gastos electorales

— Ley orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General (*B.O.E.* núm. 147, del 20 de junio de 1985). En especial sus artículos 127, 128, 174, 175, 192, 193 y 227.

##### b) Subvenciones anuales

— Ley orgánica 3/1987, del 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos políticos (*B.O.E.*, núm. 158, del 3 de julio de 1987).

##### c) Subvenciones a grupos parlamentarios

— Reglamento del Congreso de los diputados, aprobado por el pleno el 10 de febrero de 1982 (*B.O.E.*, núm. 55, del 5 de marzo de 1982). Esta norma es aplicable a las subvenciones de los grupos parlamentarios que actúan en el Congreso de los diputados. Es de especial aplicación su artículo 28.

- Reglamento del Senado, aprobado el 26 de mayo de 1982 (*B.O.E.* núm. 155, del 10 de junio de 1982). Norma ésta aplicable a las subvenciones de los grupos parlamentarios que actúan en el Senado. Estas subvenciones están reconocidas en el artículo 34, del Reglamento citado.

#### f. Requisitos y cuantía de las subvenciones

Los requisitos exigidos para tener derecho a cada una de las subvenciones son los siguientes:

1) *Subvenciones por gastos electorales.* Como requisito imprescindible se encuentra el de que alguno de los candidatos de la formación política resulte elegido. Una vez cumplido el anterior requisito, se subvencionan también los votos obtenidos por la candidatura.

La cuantía de las subvenciones depende del tipo de elección de que se trate.

##### a) Elecciones generales

- 2,000,000 de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los diputados o en el Senado;
- 75 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado;
- 30 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.

Para las elecciones a las cortes generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por cuarenta pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.

Además de las subvenciones a que se refieran los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral a los electores, de acuerdo con las reglas siguientes:

Se abonarán 20 pesetas por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los diputados y al Senado, siempre que la candidatura de referencia hubiera obtenido el número de diputados o senadores o de votos precisos para constituir un grupo parlamentario en una Cámara u otra. La obtención de grupo parlamentario en ambas Cámaras no dará derecho a percibir la subvención más que una sola vez.

b) Elecciones locales

- 25,000 pesetas por cada concejal electo;
- 50 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiese sido proclamado.

Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 12 pesetas el número de habitantes correspondiente a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en al menos el 50% de sus municipios, podrán gastar, además, otros 16 millones de pesetas por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

Además de las subvenciones anteriores, el Estado subvencionará a las formaciones políticas los gastos electorales originados por el envío directo y personal de sobres y papeletas o de propaganda y publicidad electoral a los electores, de acuerdo con la regla siguientes:

Se abonarán 20 pesetas por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya obtenido representación en las corporaciones locales de que se trate, siempre que la candidatura de referencia hubiese presentado listas en el 50% de los municipios de más de 10,000 habitantes de la provincia correspondiente y haya obtenido, al menos, representación el 50% de los mismos.

c) Elecciones al Parlamento europeo

- 3,000,000 de pesetas por cada escaño obtenido;
- 100 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros hubiera obtenido escaño de diputado.

Para las elecciones al Parlamento europeo, el límite de gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 20 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas.

Además de las subvenciones a que se refieren los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, los gastos electorales originados por el envío directo y personal en al menos una comunidad autónoma, de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral a los electores, de acuerdo con las reglas siguientes:

- Se abonarán 16 pesetas por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un diputado y como mínimo 15% de los votos válidos emitidos.
- Se abonarán 12 pesetas por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un diputado, y como mínimo 6% de los votos válidos emitidos.
- Se abonarán 3 pesetas por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un diputado, y como mínimo 3% de los votos válidos emitidos.
- Se abonará 1 peseta por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un diputado, y como mínimo 1% de los votos válidos emitidos.

La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite de las 20 pesetas señalada anteriormente, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad de envío directo de propaganda y publicidad electoral.

Hay que hacer constar que todas estas cantidades son objeto de actualización a pesetas constantes, por el Ministerio de Economía y Hacienda, en los cinco días siguientes a la convocatoria de las elecciones correspondientes.

Esto se debe a que estas subvenciones están establecidas en la norma que regula el régimen electoral general, y la vocación de permanencia en el tiempo que debe regir para dicho tipo de normas. Si no se efectuase

tal actualización, el valor de las cantidades indicadas se iría depreciando con el paso del tiempo.

Dada la finalidad de este tipo de subvenciones, como es la de financiar los gastos derivados de la celebración de procesos electorales, las formaciones políticas que hubieran tenido derecho a las mismas en el anterior proceso electoral análogo al que se convoque, podrán obtener un anticipo, si así lo solicitan, de hasta 30% del importe de la subvención que le hubiera correspondido en el periodo electoral anterior.

Asimismo, con la finalidad de aliviar de cargas financieras a las formaciones políticas, una vez que las mismas hayan presentado las contabilidades de ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas, el Estado abonará un anticipo de 90% de las subvenciones que puedan corresponder a las mismas, con base en los resultados obtenidos en el proceso electoral celebrado. Del importe de este anticipo se descontará el que se haya abonado como consecuencia del anticipo del 30%.

Este anticipo le será descontado posteriormente de la subvención total a que tenga derecho, con base en los resultados que obtenga en el proceso convocado.

2) *Subvenciones anuales.* El nacimiento del derecho de este tipo de subvenciones está íntimamente ligado a que se haya obtenido escaño en el Congreso de los diputados. Por tanto, son solamente las elecciones generales las que tienen incidencia en el nacimiento del derecho a estas subvenciones. El requisito previo para acceder a ellas es haber obtenido al menos un escaño en el Congreso de los diputados, subvencionándose también los votos de las candidaturas a que correspondan dichos escaños.

En cuanto a la cuantía de estas subvenciones, no está fijada de antemano, siendo la Ley de Presupuestos del Estado para cada año donde se fija la cantidad a abonar. En el apartado primero de este epígrafe, nos hemos referido de forma pormenorizada a la cuantía correspondiente a cada ejercicio presupuestario. Los criterios para el reparto de esta cantidad son:

a) un tercio de la misma va destinada a financiar la subvención que corresponde por escaño;

b) los dos tercios restantes financian las subvenciones a abonar por cada voto.



Los votos que se tienen en cuenta son los siguientes:

- Los que corresponden a cada uno de los escaños.
- Además de los anteriores, los que hayan obtenido las candidaturas con representación en el Congreso, en aquellas circunscripciones electorales en las que no habiendo obtenido escaño, el número de votos alcanzados superen el 3% de los votos válidos emitidos en dicha circunscripción.

3) *Subvenciones a grupos parlamentarios*. El requisito para causar derecho a las mismas es el de haber adquirido la condición plena de diputado o senador y formar parte de algún grupo parlamentario. En España la constitución de un grupo parlamentario supone el cumplimiento de los requisitos que señala el artículo 23 del Reglamento del Congreso de los diputados, aprobado por el pleno el 10 de febrero de 1982 (*B.O.E.* de 5 de marzo de 1982), que dispone lo siguiente:

1. Los diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

La cuantía de las mismas se fija también anualmente en los presupuestos de cada una de las Cámaras.

La determinación de la cuantía a abonar a cada grupo es igual en ambas Cámaras. Así, se abona una cantidad fija a cada uno de ellos, y otra cantidad variable en función del número de miembros que cada grupo tenga.

### g. Órganos competentes

Los órganos que reconocen las subvenciones son los siguientes: a) *subvenciones por gastos electorales*. La fiscalización de los gastos electorales es efectuada por el Tribunal de Cuentas, quien presenta un informe a las Cortes Generales respecto de dicha fiscalización.

Dentro de las Cortes Generales, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas es la encargada de aprobar, a la vista del citado informe, las subvenciones correspondientes.

b) *Subvenciones anuales*. Estas subvenciones están determinadas también por las propias Cortes Generales, a través de la aprobación de Ley de Presupuestos del Estado para cada ejercicio, en la cual se fija su cuantía.

c) *Subvenciones a grupos parlamentarios*. La determinación de las mismas es efectuada por las mesas del Congreso y Senado, respectivamente.

Las mesas son el órgano rector de cada una de las Cámaras.

La tramitación y resolución de los expedientes de las subvenciones por gastos electorales establecidas en la ley orgánica 5/1985 del 19 de junio, del Régimen Electoral General, y la tramitación y resolución de las subvenciones estatales anuales reguladas en la ley orgánica 3/1987, del 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, corresponde a la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, a través de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales.

La disposición que atribuye las competencias citadas a la Dirección General de Política Interior es el real decreto 1907/1995 del 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas (*B.O.E.*, núm. 298, del 14 de diciembre).

La financiación pública por parte de la Dirección General de Política Interior a las formaciones políticas se concreta presupuestariamente a través de dos aplicaciones debidamente dotadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### C. Campañas electorales

La campaña electoral, de la totalidad de los procesos electorales que se celebran en España, tiene una duración fija de 15 días, comenzando

el día trigésimoctavo posterior a la convocatoria, y concluyendo a las 0:00 horas del día anterior en el que tiene lugar el acto de la votación.

Por campaña electoral se entiende el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios.

No obstante lo anterior, las formaciones políticas pueden expresar y difundir libremente sus ideas y opiniones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución española.

Los poderes públicos financian de diversas formas las campañas electorales, destacando entre otras las siguientes:

- Facilitando, los ayuntamientos, gratuitamente espacios y lugares públicos en los que se puedan colocar carteles y propaganda electoral, así como para la celebración de actos electorales.
- Permitiendo el acceso, de forma gratuita, a los medios de titularidad pública de las formaciones concurrentes en el proceso.
- Subvencionando, en los términos expuestos anteriormente, el envío de propaganda electoral a los electores.

Es de resaltar que, a fin de aminorar los costes electorales, la reciente modificación operada en la ley electoral, mediante la ley orgánica 13/1994 del 13 de marzo, ha establecido límites a los gastos que las formaciones políticas concurrentes pueden efectuar en los diversos medios de comunicación, siendo dichos límites los siguientes: 1. los gastos en carteles y pancartas no pueden superar el 25% del límite legal máximo de gastos, 2. la publicidad en prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada no puede superar el 20% del límite legal de gastos citado.

Debe tenerse en cuenta que no pueden contratarse espacios de publicidad ni en las televisiones y radios de titularidad pública, ni en las televisiones de titularidad privada.

#### *D. Subvenciones a nivel autonómico*

El reconocimiento de estado autonómico en España se encuentra en el artículo 2o. de la Constitución, que señala que la Consitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la

autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

España se encuentra estructurada en 17 comunidades autónomas, teniendo todas ellas competencias en materia electoral.

En las leyes que regulan la misma se establecen subvenciones a los partidos políticos que participen en las elecciones a sus parlamentos autonómicos. Se trata, por tanto, de subvenciones por gastos electorales.

La determinación de dichas subvenciones se efectúa directamente en la propia ley electoral de la comunidad autónoma correspondiente.

Los criterios para la concesión de estas subvenciones son similares a los señalados para las subvenciones de este tipo a nivel nacional.

Dada la existencia de numerosas normas que regulan la materia, se adjunta anexo normativo y cuantitativo en el que se recogen las características de estas subvenciones, como ya se ha anticipado.

#### *E. Límites al gasto electoral*

Aunque dichos límites se han indicado anteriormente, los mismos dependen del tipo de elección, siendo los siguientes:

*Elecciones generales.* Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualesquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.

*Elecciones locales.* Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 12 pesetas el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurran a las elecciones en al menos el 50% de sus municipios, podrán gastar, además, otros 16 millones de pesetas por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

*Elecciones al Parlamento europeo.* Para las elecciones al Parlamento europeo, el límite de gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 20 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado que se efectúe la difusión de las papeletas.

En el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores concurrentes no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior al 25% de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales.

### III. CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. *Control*

En España, el órgano genuino fiscalizador de las cuentas, de la gestión económica del Estado y del sector público es el Tribunal de Cuentas, regulado por la ley orgánica 2/82 del 12 de mayo (*B.O.E.*, del 21 de mayo de 1982).

El control se efectúa tanto en relación con los gastos electorales como con los gastos ordinarios. Por lo que respecta al de los gastos electorales, las formaciones que hayan percibido anticipo de subvenciones u obtenido algún candidato electo vienen obligadas a presentar, entre los 100 y 125 días siguientes posteriores al de la celebración de las elecciones, una contabilidad detallada de ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas. Y corresponde a este alto tribunal la emisión de un informe de fiscalización sobre las contabilidades presentadas, el cual se eleva a la Comisión Mixta Congreso-Senado, que resuelve lo que proceda respecto de dicho informe.

Asimismo, desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Electoral Central y las provinciales velan por el cumplimiento de las normas legales, en materia de ingresos y gastos electorales, pudiendo recabar de las entidades de crédito no sólo el estado de las cuentas electorales, sino cuantos extremos consideren precisos.

Por lo que respecta al control de los gastos ordinarios, las formaciones políticas que perciban subvenciones estatales anuales deben presentar, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos al Tribunal de Cuentas, el cual procederá a fiscalizar la contabilidad y a elevar el correspondiente informe a la Comisión Mixta citada anteriormente.

Todas estas previsiones se realizan al amparo de lo dispuesto en el artículo 132 y siguientes de la ley orgánica 5/85 de Régimen Electoral General, y en los artículos 10 y siguientes de la ley orgánica 3/87 del 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

## 2. *Fiscalización*

La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas español se pone de manifiesto, especialmente, en los diversos informes emitidos con posterioridad a cada proceso electoral, los cuales recogen las cuestiones más significativas respecto de la contabilidad de los gastos electorales.

Estos informes contienen, de forma pormenorizada, todas y cada una de las irregularidades y disfunciones atribuibles a las formaciones políticas responsables de sus respectivas contabilidades, así como las imprecisiones legales y la necesidad de su reforma.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la ley orgánica 5/85 de Régimen Electoral General, el informe del Tribunal de Cuentas se eleva a una Comisión Mixta *ad hoc*, formada por diputados y senadores y el gobierno. Transcurrido el plazo de un mes, el gobierno deberá presentar a las Cortes Generales, un proyecto de ley autorizando un crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, que deberá ser hecho efectivo a las formaciones políticas en el plazo de 100 días posteriores a la aprobación por las Cortes Generales.

## IV. MATERIALES PARA LA MODIFICACIÓN DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Introducción*

En la reciente historia de los partidos políticos, y como ya se ha visto, de su financiación pública en España, se ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas:

1a. Representada por el real decreto-ley 20/77 y la ley 39/78, respecto de las subvenciones por gastos electorales, y la ley 54/78 en cuanto a las subvenciones estatales anuales. Normas todas ellas que regulan por primera vez cada uno de los tipos de subvenciones citadas y que establecen,

en unos casos, un escaso control de los gastos e ingresos de las formaciones políticas y, en otros, una carencia absoluta del mismo.

2a. Marcada por la ley orgánica 5/85, que establece una regulación más extensa y detallada de la materia, así como un mayor control, pero circunscrita a las subvenciones por gastos electorales.

3a. Que se inicia con la ley orgánica 3/87 y se caracteriza por la generalización del control de los ingresos y gastos.

Pase a la mayor regulación y detalle de la materia, la aplicación de la misma ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de vicisitudes sobre las que conviene realizar ciertas matizaciones de cara a una posible y necesaria reforma de la normativa que regula la financiación de los partidos políticos, en lo que respecta a las subvenciones por gastos electorales y subvenciones estatales anuales.

## 2. Aspectos concretos a tener en cuenta para una posible modificación

Cualquier modificación de la normativa de referencia debería contemplar los siguientes aspectos:

- Financiación privada-financiación pública
- Control de los gastos e ingresos
- Publicidad de dicho control
- Igualdad
- Unificación de las normas

### A. Financiación privada-financiación pública

El actual sistema de financiación cuasi pública ha recibido duras críticas que se centran fundamentalmente en los siguientes aspectos:<sup>4</sup>

- La contradicción del sistema por la interpretación que la jurisprudencia constitucional española viene desarrollando sobre la naturaleza y funciones de los partidos, y que como se ha dicho en otro lugar, atribuye a éstos una naturaleza jurídico-privada.
- El sistema no evita el tráfico de influencias, aislando los partidos de la sociedad.

4 Castillo, Pilar del, *op. cit.*, p. 211.

- La no inducción a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto, ya que los ingresos puestos a su disposición les permiten disponer de ellos libremente.
- La falta de incentivación a los partidos para la realización de actividades encaminadas a obtener el apoyo económico.
- El refuerzo al poder de la burocracia central de los partidos, que es la única destinataria y gestora de los fondos públicos.

Ni la financiación privada ni la financiación pública impiden, por sí mismas, que los partidos puedan obtener recursos como compensación a tratos de favor, pero en un sistema privado, o esencialmente privado de financiación, los partidos están sometidos a un mayor control por parte de sus electorados que pueden utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas. Con un sistema de financiación público o predominantemente público como el español los partidos tienen menos que perder, ya que en cualquier caso tiene garantizados sus ingresos.

Desde esta posición crítica se proponía de *lege ferenda* la adopción de las siguientes medidas:

- Liberalización de las contribuciones privadas a los partidos políticos, procedan éstas de personas físicas o jurídicas.
- Desgravación de las donaciones privadas, estimulando especialmente a los pequeños y medianos contribuyentes.
- Desgravación de las cuotas de los afiliados.
- Exigencia de que la fiscalización pública (subvenciones ordinarias y electorales) constituya como máximo el 60% y 65% del presupuesto de los partidos. Esta medida tendría que ser progresivamente revisada de forma que se fuera reduciendo el peso de las subvenciones públicas.
- Limitación del incremento de las subvenciones anuales para actividades ordinarias como máximo a la correspondiente subida del IPC.

## B. *Control*

Como ya se ha expuesto, en nuestro ordenamiento jurídico se han venido aplicando normas que cada vez más han incrementado el control sobre los gastos e ingresos de las formaciones políticas. Sin embargo, en el ejercicio de dicho control el propio Tribunal de Cuentas, en numerosas



ocasiones, ha preconizado una modificación de la normativa correspondiente.

Dentro del aspecto del “control” se podrían citar las siguientes cuestiones de cara a la reforma de la normativa correspondiente:

1. Fijación de los criterios a los que ha de someterse la estructura, el ámbito y el contenido de los estados contables. Esta carencia fue ya apuntada por el propio presidente del Tribunal de Cuentas en la presentación, el 19 de abril de 1990, del Informe sobre la Contabilidad del Ejercicio 1987, ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con dicho Tribunal. Esta deficiencia es imputable en menor medida a la rendición de las contabilidades relativas a los gastos e ingresos electorales, dada la mayor regulación que al respecto efectúa la ley orgánica 5/85.
2. Se echa en falta también, sobre todo respecto de la rendición de las contabilidades anuales, la ausencia de una relación detallada de infracciones, al menos de las más habituales, con las correspondientes sanciones.

Esta carencia ya ha sido puesta de manifiesto por los propios miembros de la Comisión Mixta Congreso-Senado, para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Dentro de las infracciones más corrientes que se detectan por el Tribunal de Cuentas, de los gastos electorales, hay que citar la de los incumplimientos de los preceptos 133.3 y 133.4 de la ley orgánica 5/1985.

Estos preceptos obligan, respectivamente, a las entidades financieras que hubieran concedido crédito a las formaciones políticas con motivo de la convocatoria de procesos electorales, así como a las empresas que facturen a las formaciones políticas por la misma causa, por importe superior al millón de pesetas, a comunicar tales extremos al Tribunal de Cuentas, así como a prestar aval bancario que cubra el 10% de la subvención percibida en concepto de adelanto, que se sitúa en el 90%.

Hasta tal punto se constatan estas infracciones que la propia Comisión Mixta Congreso-Senado, ya citada, recoge expresamente en la resolución que dicta aprobado el informe rendido por dicho tribunal.

Las referidas circunstancias se han dado en todos los procesos celebrados al amparo de la ley orgánica 5/85 (elecciones generales 1986, elecciones municipales 1987 y elecciones al Parlamento europeo 1989), y respecto de las cuales se han dictado las oportunas resoluciones.

3. Respecto del abono de las subvenciones anuales causadas por coaliciones y federaciones, deberían regularse de forma expresa los criterios de abono individual a cada uno de sus componentes. De hecho, esta cuestión ha suscitado numerosas dudas en los miembros de las coaliciones y federaciones respecto de la presentación de las contabilidades del ejercicio 1987, tal y como expuso el presidente del Tribunal de Cuentas en el informe que rindió a la Comisión Mixta.

El momento más adecuado para fijar dichos criterios podría ser el de la constitución de la coalición o federación.

Es, sin lugar a dudas, el control de los gastos el aspecto que más es y ha sido objeto de estudio y opinión por la doctrina y las fuerzas políticas, lo que denota el alto grado de sensibilización que al respecto existe en la sociedad.

También la clase política se ha manifestado al respecto, proponiendo medidas tales como atribuir competencias al Tribunal de Cuentas para efectuar auditorías continuas a las formaciones políticas, dotar a dicho tribunal de mayor capacidad coactiva y dotarle de medios adecuados para llevar a cabo su función, e incluso se ha hablado de la reforma de la LOREG a fin de conseguir, en la medida de lo posible, la celebración del mayor número de procesos electorales en una misma fecha, por considerarse que una de las causas que originan los excesos de gastos son los múltiples procesos que se celebran en fechas distintas.

### *C. Publicidad*

Las modificaciones que sobre esta materia deberían efectuarse han de ir dirigidas a eliminar cualquier tipo de reticencias que la sociedad pueda tener respecto de los gastos e ingresos de las formaciones políticas. Ello pasa inexorablemente porque exista la máxima celeridad en hacer públicos los resultados de la fiscalización.

Todo ello a fin de que transcurra el menor tiempo posible entre la celebración del proceso y el de la publicidad de los resultados de la fiscalización efectuada, dado que de esta forma se eliminaría toda posible sospecha que se genera en la sociedad con el transcurso del tiempo.

Sería conveniente, pues, y ello enlaza con los temas relativos a infracciones, que se sancionase fuertemente tanto la no presentación de las contabilidades en los plazos legales como los retrasos en atender los requerimientos que efectúe el Tribunal de Cuentas.

Asimismo, a fin de evitar que se efectúen donativos en cuentas corrientes sin los datos identificativos del impositor, debería completarse la redacción del número 1 del artículo 126 de la LOREG, para que no puedan ser admitidos tales donativos sin que vayan cumplimentados con los referidos datos.

#### *D. Igualdad*

La financiación pública de los partidos tiene como una de sus finalidades el evitar que la desigualdad económica pueda constituirse en obstáculo para el acceso al poder político.

Pero este principio debe ser matizado para evitar una excesiva proliferación de formaciones políticas, como así ocurriría si se financiaran en su totalidad sus actividades por el Estado, lo que podría llevar a poner en situación de inestabilidad el contexto político del país.

Por ello, con la conjugación de ambos principios debe tenderse a lograr el cumplimiento del principio de igualdad propugnado.

Para ello sería necesario que se llevase a cabo la reforma de la normativa actual en los siguientes aspectos:

- a) respecto de las subvenciones por gastos electorales, y
- b) respecto de las subvenciones estatales anuales.

a. Subvenciones por gastos electorales. En la actualidad, como requisito previo para causar derecho a este tipo de subvenciones, se exige haber obtenido representación parlamentaria, bien en el Congreso, bien en el Senado.

Como línea de trabajo para el estudio de una posible modificación de esta materia, y teniendo en cuenta que el voto del elector es lo que realmente representa la expresión popular, se podría dar prevalencia a este parámetro para causar el derecho, y no al que viene representado por el escaño.

Ello debe ser así para evitar la discriminación que supone el sistema actual en cuanto que perjudica a las formaciones políticas que presentan candidaturas en numerosas circunscripciones y no obtienen representación en ninguna, pero que el porcentaje de votos en el cómputo nacional es superior al de otras que sólo se presentan en escasas circunscripciones y obtienen algún representante.

La normativa de estas subvenciones debería ampliar el derecho a su percibo también a aquellas formaciones políticas que, sin alcanzar representación parlamentaria, obtienen un número de votos igual o superior a aquella que haya obtenido representación con menor número de votos.

Esta modificación que se propugna sólo es aplicable a las elecciones al Parlamento europeo y a las generales.

b. Subvenciones estatales anuales. En la actualidad se condiciona su percibo a la obtención de representación parlamentaria en el Congreso de los diputados, no siendo determinante de su concesión, ni afectando para nada la representación que se obtenga en la Cámara del Senado.

Por ello es evidente que el actual sistema puede suponer un trato desigual entre las formaciones políticas que obtengan representación parlamentaria exclusivamente en el Congreso o en el Senado. Las primeras causan derecho y las segundas no.

Con base en lo anteriormente expuesto parece aconsejable que se vuelvan a retomar los criterios de la ley 54/78, ya citada, en cuanto a que fuesen subvencionados también los escaños de senadores.

En esta última línea se manifiesta el Servicio Jurídico del Ministerio del Interior español, en informe emitido el 16 de octubre de 1990.

### E. *Unificación de las normas*

Dada la cada vez mayor participación del Estado en la financiación de las actividades de las formaciones políticas, tal y como ha quedado expuesto, la también cada vez mayor sensibilización de la sociedad respecto de la misma y la regulación de la financiación pública en numerosas normas (ley orgánica 5/85, ley orgánica 3/87, reglamentos del Congreso y del Senado), tal vez sería conveniente la regulación unitaria de la materia, de cara a seguir unos criterios uniformes y aportar claridad en la misma.

En la medida en que fuese posible cabría pensar en la conveniencia de que tal regulación unitaria afectase a todas las vías de financiación

pública, incluidas por tanto las correspondientes a las comunidades autónomas.

Esta ampliación en la regulación de la materia, máxime cuando afecta a competencias exclusivas de las comunidades autónomas, haría que la norma resultante estableciese exclusivamente los principios básicos a los que debería someterse la financiación pública.

### 3. *La reforma del actual sistema español de financiación: tramitación parlamentaria*

La sensibilización de las deficiencias y carencias del actual sistema español, puestas de manifiesto, supone que, una vez finalizadas las elecciones generales de marzo de 1996, los partidos políticos con presencia parlamentaria se aprestaron a presentar proposiciones de ley sobre financiación de los partidos políticos. Así, en el *Boletín Oficial* de las Cortes Generales se publicaron las siguientes proposiciones de ley:

- El 14 de junio de 1996 la presentada por el Grupo Socialista en el Congreso.
- El 4 de julio de 1996 las presentadas, respectivamente, por el grupo parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) y la presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV).
- El 16 de septiembre de 1996 la presentada por el grupo parlamentaria Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

Todas estas proposiciones de ley se sometieron a discusión en el pleno celebrado el 18 de febrero de 1997, siendo todas ellas tomadas en consideración, prácticamente por unanimidad. Se acordó constituir una ponencia en la que se intentara alcanzar el máximo consenso posible para llegar a la redacción de un texto único que recogiera todos los planteamientos. Fundamentalmente, la filosofía que inspira estas proposiciones sobre la que existe, como se ha dicho, un amplio consenso entre las fuerzas políticas que componen el espectro parlamentario español, se centra en los siguientes aspectos:

- Incentivación de la financiación privada, manteniendo la financiación pública en sus términos actuales, estableciendo controles transparentes y publicidad.

- Necesidad de fijar el régimen fiscal de los partidos políticos, concretando los eventuales incentivos fiscales para los donantes.
- Mejora de las normas contables con objeto de perfeccionar la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas.
- Necesidad de encontrar fórmulas de solución al problema del endeudamiento de los partidos políticos.
- Manifiesta voluntad por parte de los partidos políticos de acabar con las prácticas ilegales.
- Fijación al límite de las aportaciones privadas.
- Transparencia, publicidad y control como principios fundamentales de la financiación.

La ponencia constituida efectivamente emitió su informe y ha realizado un nuevo texto resultante de la unificación de las proposiciones de ley citada, en las que se recogen estos principios, que será debatida parlamentariamente, y con lo que resulte de esta discusión se aprobará el texto definitivo.

Esta proposición de ley, una vez aprobada, será acompañada por una Ley de Reforma del Régimen Contable de Control y Fiscalización de la Actividad Financiera de los partidos políticos, así como por un plan especial de contabilidad para partidos políticos.

Finalmente, y para concluir, he escogido una frase del ilustre profesor de derecho constitucional de la Universidad de Costa Rica, Hugo Alfonso Muñoz que, a mi juicio, puede servir de corolario a la exposición que antecede:

La libertad política, la igualdad de oportunidades, y el pluralismo sólo se pueden garantizar, en una democracia donde los partidos políticos cuenten con recursos diversos que les aseguren en caso de acceder al poder, el desarrollo de un programa político e ideológico que obedezca a los designios de las mayorías del electorado que le dieron su confianza y su voto.

## V. ANEXOS

### 1. NORMATIVA AUTONÓMICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE SUBVENCIONES

<i>Comunidad y ley electoral</i>	<i>Concepto que se subvenciona y cuantía</i>	<i>Anticipo</i>	<i>Actualización</i>
<i>País Vasco</i>  Ley 5/1990, de 15 del VI	<i>Art. 151</i> Escaño: 1.000.000 ptas. Voto: 150 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño. Además se subvenciona con 24.000.000 ptas. a las formaciones políticas que obtengan escaño.	<i>Art. 144</i>  Hasta un 30 %	<i>Art. 151.2</i>  Sí
<i>Cataluña</i>  Carece de Ley Electoral	Tanto en las Elecciones de 1984, R.D. 617/84, de 28 de marzo, 1988, Ley 9/88, de 12 de abril, 1992, Decreto 3/92, de 20 de enero y 1995, Decreto 254/95, de 28 de noviembre se subvencionaron los escaños y votos de las candidaturas que obtuvieron escaño.		
<i>Galicia</i>  Ley 8/1985, de 13 del VIII Modif. Ley 15/92, de 30/XII	<i>Art. 44.1</i> Escaño: 2.000.000 ptas. Voto: 75 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que haya obtenido al menos un escaño.  <i>Art. 44.2</i> Envíos Electorales: 20 ptas. por elector, si se obtiene representación.	<i>Art. 45.1</i>  Hasta un 30 %	<i>Art. 44.4</i>  Sí

<i>Comunidad y ley electoral</i>	<i>Concepto que se subvenciona y cuantía</i>	<i>Anticipo</i>	<i>Actualización</i>
<p><i>Andalucía</i></p> <p>Ley 1/1986, de 2 del 1                      Modif. por Ley 5/1994, de ¼ y                      Ley 6/94, de 18/5</p>	<p><i>Art. 45.1</i></p> <p>Escaño: 2.300.000 ptas.                      Voto: 85 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que haya obtenido al menos un escaño.</p> <p><i>Art. 47.1</i></p> <p>Envíos electorales: ver nueva redacción con la escala que se refleja.</p>	<p><i>Art. 46.1</i></p> <p>Hasta un 30 %</p> <p><i>Art. 48.3</i></p> <p>hasta un 90%</p>	<p><i>Art. 45.4</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>Aragón</i></p> <p>Ley 2/1987, de 16 del II                      Modif. Ley 4/91, de 20/III,                      Ley 4/92, de 17/III y Ley 3/95 de 29/III</p>	<p><i>Art. 39.1</i></p> <p>Escaño: 1.000.000 ptas.                      Voto: 60 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p> <p><i>Art. 39.2</i></p> <p>Envíos electorales: 20 ptas. por elector si hay grupo parlamentario</p>	<p><i>Art. 40.1</i></p> <p>Hasta un 30 %</p> <p><i>Art. 41.3</i></p> <p>90%</p>	<p><i>Art. 39.5</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>Principado de Asturias</i></p> <p>Ley 14/1986, de 26 del XII                      Modif. Ley 3/91, de 25/III</p>	<p><i>Art. 37.1</i></p> <p>Escaño: 1.000.000 ptas.                      Voto: 50 ptas. por cada uno de los votos conseguidos en el conjunto de las circunscripciones por cada candidatura que al menos haya conseguido escaño.</p>	<p><i>Art. 37.2</i></p> <p>Hasta un 30 %</p>	<p><i>Art. 39</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>Islas Baleares</i></p> <p>Ley 8/1986, de 26 del IX Modif.                      Ley 4/95, de 21/III                      Modif. Ley 5/95 de 22/III</p>	<p><i>Art. 29.1</i></p> <p>Escaño: 1.500.000 ptas.                      Voto: 50 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que tenga escaño.</p> <p><i>Art. 29.3 a</i></p> <p>Envíos electorales: 20 ptas. por elector siempre que obtenga 1 escaño.</p>	<p><i>Art. 30.1</i></p> <p>Hasta un 30 %</p> <p><i>Art. 31.2</i></p> <p>90%</p>	<p><i>Art. 29.4</i></p> <p>Sí</p>



<i>Comunidad y ley electoral</i>	<i>Concepto que se subvenciona y cuantía</i>	<i>Anticipo</i>	<i>Actualización</i>
<p><i>Canarias</i> Ley 2/1991, de 18 del III Modif. Ley 5/95 de 1/IV, de la Ley 3/87, de 3 de abril.</p>	<p><i>Art. 29.1</i> Escaño: 2.000.000 ptas. Voto: 75 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p> <p><i>Art. 29.2 d</i> Envíos electorales: ver nueva redacción con la escala que se refleja</p>	<p><i>Art. 30.2</i> Hasta un 30 % <i>Art. 31.3</i> Un 45 %</p>	<p><i>Art. 29.3</i>  Sí</p>
<p><i>Cantabria</i> Ley 5/1987, de 27 del III Modif. Ley 4/91 de 22/III.</p>	<p><i>Art. 39.1</i> Escaño: 750.000 ptas. Voto: 60 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p>	<p><i>Art. 40.1</i> Hasta un 30 % <i>Art. 41.2</i> Un 60 %</p>	<p><i>Art. 39.2</i>  Sí</p>
<p><i>Castilla y León</i> Ley 4/1991, de 20 del III</p>	<p><i>Art. 45</i> Escaño: 1.000.000 ptas. Voto: 40 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p>	<p><i>Art. 46.1</i> Hasta un 30 % <i>Art. 49.3</i> 45 %</p>	<p><i>Art. 48.1</i>  Sí</p>
<p><i>Castilla-La Mancha</i> Ley 5/1990, de 26 del XII de Presupuestos Modif. Ley 1/91, de 15/III Modif. Ley 5/94, de 16/XII de Presupues 1995</p>	<p><i>Art. 50.1</i> Escaño: 1.000.000 ptas. Voto: 55 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p>	<p><i>Art. 51.1</i> Hasta un 30 % <i>Art. 53.3</i> 45 %</p>	<p><i>Art. 52.2</i>  Sí</p>
<p><i>Extremadura</i> Ley 2/1987, de 16 del III Modif. Ley 2/91, de 21/III</p>	<p><i>Art. 52</i> Escaño: 1.000.000 ptas. Voto: 40 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p>	<p><i>Art. 54.1</i> Hasta un 30 % <i>Art. 56.5</i> 45 %</p>	<p><i>Art. 53.2</i>  Sí</p>

<i>Comunidad y ley electoral</i>	<i>Concepto que se subvenciona y cuantía</i>	<i>Anticipo</i>	<i>Actualización</i>
<p><i>Madrid</i></p> <p>Ley 11/1986, de 16 de XII                      Modif. Ley 4/91, de 21/III                      Modif. Ley 15/95, de 21/IV</p>	<p><i>Art. 22.1</i></p> <p>Escaño: 1.400.000 ptas.                      Voto: 70 ptas. por cada voto conseguido por la candidatura, siempre que hubiese obtenido al menos el 3% de los voto emitidos.</p>	<p><i>Art. 23.1</i>                      Hasta un 30 %  <i>Art. 25.1</i>                      Un 80 %</p>	<p><i>Art. 22.2</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>Región Murciana</i></p> <p>Ley 2/1987, de 24 del II                      Modif. Ley 1/1991, de 15/III                      Modif. Ley 9/95, de 24 /IV</p>	<p><i>Art. 35.1</i></p> <p>Escaño: 750.000 ptas.                      Voto: 40 ptas. por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura que haya obtenido, al menos, un escaño.  <i>Art. 35.3</i>                      Envíos electorales: 25 ptas. por elector, siempre que se obtenga 1 escaño</p>	<p><i>Art. 36.1</i>                      Hasta un 30% result.  <i>Art. 36.2</i>                      Hasta un 50% envíos  <i>Art. 38.3</i>                      90%</p>	<p><i>Art. 35.4</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>Navarra</i></p> <p>Ley 16/1986, de 17 del XI                      Mod. Ley Foral 11/91, 16/III</p>	<p><i>Art. 44.1</i></p> <p>Escaño: 750.000 ptas.                      Voto: 60 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.</p>	<p><i>Art. 45.1</i>                      Hasta un 30 %  <i>Art. 46</i>                      45 %</p>	<p><i>Art. 44.2</i></p> <p>Sí</p>
<p><i>La Rioja</i></p> <p>Ley 3/1991, de 21 del III</p>	<p><i>Art. 47.1</i></p> <p>Escaño: 950.000 ptas.                      Voto: 76 ptas. por voto conseguido por cada candidatura que obtenga escaño.  <i>Art. 47.2</i>                      Envíos Electorales: 20 ptas. envío siempre que se obtengan 2 escaños.</p>	<p><i>Art. 48.1</i>                      Hasta un 30 %  <i>Art. 51.5</i>                      45 %</p>	<p><i>Art. 47.3</i></p> <p>Sí</p>

<i>Comunidad y ley electoral</i>	<i>Concepto que se subvenciona y cuantía</i>	<i>Anticipo</i>	<i>Actualización</i>
<i>Valencia</i>	<i>Art. 41.1</i>	<i>Art. 42.1.</i>	<i>Art. 41.2</i>
Ley 1/1987, de 31 del III	Escaño: 1.000.000 ptas. Voto: 50 ptas. por cada candidato que obtenga escaño. Voto: 50 ptas. por voto conseguido por la candidatura que hubiera obtenido al menos el 3 % de los votos emitidos válidamente en el ámbito de la Comunidad.	Hasta un 30 %	Sí

*Observaciones:* La normativa a que se hace referencia es de carácter autonómico.

- Los anticipos, fijados en primer lugar, lo son de las cuantías que por subvenciones por gastos electorales se hubiere tenido derecho a percibir en el proceso anterior, los señalados en segundo lugar lo son en base a los resultados realmente obtenidos en el proceso.

*Notas:*

Ley 5/1994, de 3.5.1994 (*B.O.J.A.* núm. 69, de 17.5.94)

Ley 3/1995, de 29.3.1995 (*B.O.A.* núm. 40, de 4.4.95)

Ley 5/1995, de 22.3.95 (*B.O.C.A.I.B.* núm. 37, de 25.3.95)

Ley 4/1991, de 22.3.1991 (*B.O.C.* de 26.3.91)

Ley 4/1991, de 20.3.1991 (*B.O.E.* núm. 102, de 29.4.91)

Ley 1/1991, de 15.3.1991 (*B.O.E.* núm. 86, de 10.4.91)

Ley de Presupuestos de Castilla-La Mancha para 1995 (*D.O.C.M.* núm. 59, de 30.12.94)

Ley 2/1991, de 21.3.1991 (*B.O.E.* núm. 23, de 26.3.91)

Ley 9/1995, de 24.4.1995 (*B.O.E.* núm. 131, de 2.6.95)

Ley Foral 11/1991, de 16.3.91 (*B.O.N.* núm. 37, de 25.3.91)

1. 150 ptas. equivale a 1 dólar USA.

## 2. NORMATIVA BÁSICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE FINANCIACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

- \* Ley 21/1976 del 14 de junio, sobre el derecho de asociación política  
(*B.O.E.* núm. 144, del 16 de junio).
- \* Ley 54/1978 del 4 de diciembre, de partidos políticos  
(*B.O.E.* núm. 293, del 8 de diciembre).
- \* Real Decreto 2281/1976 del 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas  
(*B.O.E.* núm. 236, del 1 de octubre).
- \* Real Decreto 1047/1977 del 13 de mayo, por el que se crea el Registro de Notificaciones al que se refiere el número 2 del artículo 44 del Real Decreto-Ley 20/1977, del 18 de marzo, sobre normas electorales  
(*B.O.E.* núm. 115, del 14 de mayo).
- \* Ley Orgánica 5/1985 del 19 de junio, del Régimen Electoral General y posteriores modificaciones en sus capítulos referentes a gastos y subvenciones electorales de los partidos políticos  
(*B.O.E.* núm. 147, del 20 de junio).
- \* Ley Orgánica 3/1987 del 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos  
(*B.O.E.* núm. 158 del 3 de julio).
- \* Real Decreto 1907/1995 del 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas  
(*B.O.E.* núm. 298 del 14 de diciembre).

### 3. SUBVENCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES

#### A LAS ELECCIONES GENERALES ESPAÑOLAS DE 1996

##### ELECCIONES GENERALES

##### SUBVENCIONES POR ENVÍOS ELECTORALES SEGÚN

##### RESOLUCIÓN DE 16 DE JUNIO DE 1997

##### APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO

	<i>Gastos</i>	<i>Número</i>	<i>Percibido</i>	<i>Liquidación</i>
<i>Formación</i>	<i>Justificados</i>	<i>Envíos</i>	<i>Anticipos</i>	<i>Final</i>
PP	808,166,762	31,083,337	761,220,790	46,945,972
PAR	26,114,452	1,004,402		26,114,452
UPN	11,546,106	444,081		11,546,106
PSOE	712,317,677	27,400,511	641,085,909	71,231,768
IU-IPC (1)	826,318,882	31,986,186	761,220,790	65,098,092
PSC-PSOE	132,593,006	5,099,731	119,332,957	13,260,049
CIU	132,555,774	5,098,299	119,332,957	13,222,817
PNV	57,126,108	2,197,158	51,941,308	5,184,800
CC	25,456,444	979,094		25,456,444
Total Estatal	2,732,195,211	105,292,799	2,454,134,711	278,060,500

588

## FÉLIX MARÍN LEIVA

IU	700,473,332	26,941,282	761,220,790	(60,747,458)
IPC	125,845,550	5,044,904		125,845,550
IU-IPC (1)	826,318,882	31,986,186	761,220,790	65,098,092
	Elecciones	Generales	1.993	
IU-IPC	109,130,480	4,000,000		88,000,000

---

1. 150 ptas. equivale a 1 dólar USA.

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE RECURSOS

589

SUBVENCIONES CORRESPONDIENTES A CADA FORMACIÓN  
SEGÚN LA RESOLUCIÓN DE 16 DE JUNIO DE 1997 APROBADA  
POR LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO

<i>Formación</i>	<i>Escaños y votos</i>	<i>Envíos</i>	<i>Total</i>
PP	1,626,755,175	808,166,762	2,434,921,937
PSOE	1,393,141,228	712,317,677	2,105,458,905
IU	200,765,984	826,318,882	1,027,084,866
PSC-PSOE	273,981,441	132,593,006	406,574,447
CIU	232,127,638	132,555,774	364,683,412
PAR-PP	53,049,172	26,114,452	79,163,624
PNV	78,754,088	57,126,108	135,880,196
CC	34,059,662	25,456,444	59,516,106
IPC-ELS VERDS	30,172,576		30,172,576
BNG	21,278,272		21,278,272
UPN-PP	23,525,922	11,546,106	35,072,028
ERC	13,526,720		13,526,720
EA	8,134,880		8,134,880
UV	10,373,600		10,373,600
EFS	3,375,870		3,375,870
PIL			
TOTAL ESTA- TAL	4,003,022,228	2,732,195,211	6,735,217,439
HB	18,788,896		18,788,896
TOTAL + HB	4,021,811,124	2,732,195,211	6,754,006,335